YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä heinäkuuta 2000 *

Asiassa C-261/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies F. de Sousa Fialho, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Fernandes, saman yksikön lakimies M. Telles Romão ja kansallisen vesiviraston oikeudellisten asioiden toimiston päällikkö J. Lopes Fernandes, 1 Rua da Cova da Moura, Lissabon,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) 7 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi veden laatutavoitteet kyseisen direktiivin liitteen luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittujen 99 tärkeimmän aineen osalta, tai toimittanut näistä ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista tiivistelmää komissiolle,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Schintgen sekä tuomarit G. Hirsch ja V. Skouris (esittelevä tuomari),

julkisasiamies:A. Saggio,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.3.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 17.7.1998 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23; jäljempänä direktiivi) 7 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi veden laatutavoitteet kyseisen direktiivin liitteen luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittujen 99 tärkeimmän aineen osalta, tai toimittanut näistä ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista lyhennelmää komissiolle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Direktiivin tarkoituksena on sen ensimmäisen perustelukappaleen mukaan suojella yhteisön vesiympäristöä erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet, joiden luokat ja ryhmät on lueteltu direktiivin liitteessä, aiheuttavat.

3 Direktiivissä erotetaan tässä tarkoituksessa kaksi vaarallisten aineiden ryhmää, jotka on otettu kyseisen liitteen luetteloon I ja luetteloon II.

4 Luetteloon I kuuluu aineita, jotka ovat erityisen haitallisia vesiympäristölle, johon ne johdetaan, myrkyllisyytensä, pysyvyytensä ja biokertyvyytensä vuoksi.

5 Luettelo II sisältää ensimmäisen luetelmakohtansa perusteella aineita, jotka kuuluvat luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin mutta joiden direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja neuvosto ei ole vielä määritellyt. Tällä hetkellä luettelon II ensimmäinen luetelmakohta sisältää 99 luetteloon I kuuluvaa ainetta (jäljempänä 99 tärkeintä ainetta).

6 Luettelo II sisältää toisen luetelmakohtansa mukaan lisäksi tiettyjä aineita, joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja jotka ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista.

7 Direktiivin 3—6 artiklaan sisältyy luetteloon I kuuluvia aineita koskevia sääntöjä. Näiden sääntöjen mukaan kaikkiin näiden aineiden päästöihin on vaadittava ennakkolupa, jossa on määrättävä päästöstandardit, jotka eivät saa ylittää tiettyjä neuvoston komission ehdotuksesta määräämiä raja-arvoja.

8 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1.

Jotta 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamista luettelon II aineilla voidaan vähentää, jäsenvaltioiden on vahvistettava ohjelmat, joiden täytäntöönpanossa niiden on sovellettava erityisesti 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja menetelmiä.

2. — —

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa ohjelmissa on oltava veden laatutavoitteet, jotka on vahvistettava mahdollisten neuvoston direktiivien mukaisesti.

4. Ohjelmat voivat myös sisältää erityissäännöksiä aineiden tai aineryhmien ja tuotteiden koostumuksesta ja käytöstä, ja niissä on otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka.

5. Ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten.

6. Ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle.

7. Komissio vertailee säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. Pitäessään sitä tarpeellisena komissio tekee neuvostolle tätä varten aiheelliset ehdotukset."

9 Direktiivissä ei säädetä sen täytäntöönpanemisen määräajasta. Sen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, että komissio tekee, mikäli mahdollista, ensimmäiset ehdotukset jäsenvaltioiden laatimien ohjelmien vertailun pohjalta 27 kuukauden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta. Koska komissio katsoi, etteivät jäsenvaltiot kykenisi toimittamaan sille asianmukaisia tietoja tässä määräajassa, se ehdotti niille 3.11.1976 päivätyssä kirjeessä ohjelmien laatimisen määräpäiväksi 15.9.1981 ja niiden toteuttamisen määräpäiväksi 15.9.1986.

10 Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1985, L 302, s. 23) 392 ja 395 artiklan mukaan direktiivistä tuli Portugalin tasavaltaa velvoittava 1.1.1986.

Käsiteltävän asian taustat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

11 Komissio pyysi 26.9.1989 ja 4.4.1990 päivätyillä Portugalin hallitukselle osoitetuilla kirjeillä tietoja direktiivin liitteen luettelossa II mainittujen aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen tähtäävistä ohjelmista.

12 Koska näihin kirjeisiin ei tullut vastausta eikä komissiolla ollut asiasta muitakaan tietoja, se totesi perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti 2.4.1991 päivätyssä kirjeessä, että Portugalin tasavalta ei ollut esittänyt kirjeen liitteessä mainittujen 99 tärkeimmän aineen aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, ja vaati Portugalin viranomaisia esittämään sille kuukauden sisällä huomautuksensa näistä direktiivin 7 artiklan noudattamatta jättämisistä.

13 Portugalin hallitus toimitti 25.4.1991 vastaukseksi komissiolle jäljennöksen sopimuksesta, joka oli tehty 20.11.1990 ympäristönsuojelusta vastaavan viraston ja erään yksityisen yrityksen välillä ja joka koski maassa valmistettujen, maahan tuotujen tai maasta vietyjen kemiallisten aineiden tutkimuksen toteuttamista kansallisella tasolla. Portugalin hallitus esitti täydentävässä 25.6.1992 päivätyssä kirjeessään asiakirjan "Levantamento nacional dos quantitativos de produção, importação e exportação de produtos químicos" (Kansallinen arviointitutkimus maassa valmistettujen, maahan tuotujen ja maasta vietyjen kemiallisten aineiden määristä), jossa esiteltiin tämän tutkimuksen tulokset, sekä asiakirjan "Directiva 76/464/ETY — Programas de redução de poluição" (Direktiivi 76/464/ETY —

pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat), jossa Portugalin hallituksen mukaan esitettiin tiivistelmä direktiivin mukaisesti toteutetuista pilaantumisen vähentämiseen tähtäävistä ohjelmista.

14 Koska komissio ei pitänyt Portugalin hallituksen vastausta tyydyttävänä, se osoitti 25.5.1993 Portugalin tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi kahden kuukauden sisällä perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

15 Portugalin hallitus vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 9.6.1993 päivätyllä kirjeellä, jossa se esitteli muun muassa asiakirjan "Programas de redução de poluição" (Pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat), johon sisältyi uusi luettelo vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtäävistä ohjelmista, jotka olivat käynnissä tai hankevaiheessa. Vastauksia täydentäviä tietoja saapui vielä 26.8.1993, 21.6.1994, 12.12.1994 ja 29.5.1995 päivätyissä kirjeissä, joihin sisältyi muun muassa Alcanenan aluetta koskeva ohjelma ja alustava tutkimus Matosinhosin jätevesien käsittelyjärjestelmästä ja lopullisesta määränpäästä. Lisäksi Portugalin hallitus ilmoitti tutkimuksesta, joka koski vaarallisten aineiden päästämistä vesistöön Portugalissa, sekä tutkimuksesta, jonka tarkoituksena oli kerätä ja analysoida tietoja vaarallisten aineiden esiintymisestä vesiympäristössä.

16 Portugalin hallitus ilmoitti 30.5.1996 julkisen tarjouskilpailun aloittamisesta tarkoituksena tutkia torjunta-aineiden ja muiden vaarallisten aineiden aiheuttamaa Portugalin vesien pilaantumista. Se lähetti myös komissiolle asiakirjan "Implementação do artigo 7° da directiva 76/464/ETY — Ponto da situação em Março 1996 — Relatório para a Comissão europeia" (Direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan täytäntöönpaneminen — Tilanne maaliskuussa 1996 — Kertomus Euroopan yhteisöjen komissiolle), johon sisältyi direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanotoimien aikataulu, josta ilmeni, että pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät hankkeet saatettaisiin päätökseen kromin osalta vuoden 1997 loppuun mennessä, metallien osalta vuoden 1998 loppuun mennessä ja "eri teollisuudenalojen osalta" vuoden 2000 loppuun mennessä.

17 Lopuksi Portugalin hallitus toimitti 5.12.1996 päivätyssä kirjeessä komissiolle ohjelman Guadiana-jokilaakson puhdistamisesta, yhteistyöpöytäkirjan Alentejon vesivaroja koskevasta tutkimuksesta, muistion Alviela-joen puhdistamisesta ja ruoppaamisesta, ohjelman pohjavesien seurannasta ja ehdotuksen vesivarojen seurantaverkoston uudelleenjärjestämisestä.

18 Koska komissio katsoi, ettei yksikään näistä vastauksista ollut täysin tyydyttävä, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asiakysymys

19 Analysoiden Portugalin tämänhetkistä tilannetta direktiivin 7 artiklasta johtuvien velvoitteiden noudattamisen kannalta komissio väittää, että Portugalin viranomaiset ovat päättäneet soveltaa alueittain/vesialueittain ja/tai sektoreittain integroitua strategiaa eikä ainekohtaista strategiaa, josta direktiivissä säädetään.

20 Komission mukaan Portugalin viranomaiset myöntävät tekemiensä tutkimusten perusteella, että Portugalissa on todellakin 26 ainetta, jotka on joko valmistettu Portugalissa tai tuotu maahan ja jotka on mainittu 99 tärkeimmän aineen luettelossa, johon komission perustellussa lausunnossa viitattiin. Maaliskuussa 1996 laaditussa pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden aikataulussa, joka otettiin asiakirjaan "Direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan täytäntöönpaneminen — Tilanne maaliskuussa 1996 — Kertomus Euroopan yhteisöjen komissiolle", vahvistettiin kuitenkin, että Portugalissa olemassa olevien vaarallisten aineiden yksilöinti ei ollut vielä päättynyt, että siihen mennessä 99 tärkeimmän aineen aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia ei ollut vielä hyväksytty, että tämä pilaantuminen oli peräisin teollisuudesta tai useista eri lähteistä ja että kaikkia laatuvaatimuksia ei ollut vahvistettu.

21 Lisäksi komissio korostaa, että niistä 26 aineesta, joiden esiintymisen Portugalissa Portugalin hallitus on myöntänyt, laatutavoitteita on vahvistettu vain 18:lle. Näiden 18 aineen osalta ei ole tietoja päästöstandardien vahvistamisesta. Lisäksi niiden muutamien pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden yhteydessä, jotka on esitelty sekavassa järjestyksessä erilaisissa viranomaisten ja toimialajärjestöjen välillä tehdyissä vapaamuotoisissa sopimuksissa, ei myöskään ole määritelty laatutavoitteita.

22 Lopuksi komissio katsoo, että ne harvat ohjelmat, joita Portugalin viranomaiset ovat laatineet tiettyjen vesialueiden/alueiden osalta, ovat joko vasta hankkeita (Matosinhos) tai niissä ei vahvisteta laatutavoitteita (Alviela, Agueda) eikä päästöstandardeja (Alcanena), taikka ne eivät koske aineita, jotka kuuluvat 99 tärkeimmän aineen joukkoon. Näiden ohjelmien toteuttamista ei myöskään ollut koskaan suunniteltu asianmukaisesti.

23 Komissio päättelee tämän perusteella, että Portugalin tasavalta ei ole vielä hyväksynyt vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi veden laatutavoitteet 99 tärkeimmän aineen osalta, ja toissijaisesti, että se ei ole ilmoittanut näistä ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle, joten se on rikkonut direktiivin 7 artiklan säännöksiä ja jättänyt tästä syystä noudattamatta perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

24 Portugalin hallitus viittaa jo oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana komissiolle toimittamiinsa tietoihin ja tämän jälkeen toteuttamiinsa eri toimenpiteisiin mutta myöntää, että toteutetut ponnistelut eivät ole vielä olleet riittäviä direktiivin 7 artiklassa säädettyjen vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi. Se katsoo kuitenkin näiden toimenpiteiden osoittavan, että Portugalin tasavalta on pyrkinyt vakaasti noudattamaan direktiivistä johtuvia velvollisuuksiaan, ja korostaa, että erilaisia toimenpiteitä, joiden perusteella direktiivi voidaan panna täytäntöön, on toteutettu tai ollaan toteuttamassa.

25 Aluksi on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks.mm. asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996, Kok. 1996, s. I-4405, 20 kohta ja asia C-60/96, komissio v. Ranska, tuomio 3.7.1997, Kok. 1997, s. I-3827, 15 kohta).

26 Tässä tapauksessa perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi 25.7.1993.

27 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Portugalin hallitus lähetti komissiolle ensinnäkin 25.6.1992 tulokset kansallisella tasolla toteutetusta teknisestä tutkimuksesta, joka koski maassa valmistettuja, maahan tuotuja tai maasta vietyjä kemiallisia aineita. Kuten Portugalin hallitus itsekin myöntää 25.6.1992 päivätyssä kirjeessään, tämä tutkimus on kuitenkin vain yleinen valmisteleva toimi. Sitä ei siis voida pitää direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuna ohjelmana.

28 Toiseksi asiakirjasta "Direktiivi 76/464/ETY — pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat", joka niin ikään toimitettiin komissiolle 25.6.1992, on todettava, että direktiivin 7 artiklan 3 ja 5 kohdan mukaan säännöksissä tarkoitettuihin ohjelmiin on ensinnäkin sisällyttävä vesien laatutavoitteet ja toiseksi niissä on asetettava määräajat ohjelmien toteuttamiselle.

29 On todettava, että sen lisäksi, että tähän asiakirjaan sisältyvät viisi ohjelmaa koskevat vain tiettyjä paikkoja, niissä kuvataan hyvin yleisesti hankkeita, jotka olisi saatettava asianmukaisesti päätökseen, antamatta mitään tietoa luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen aineiden osalta asetetuista laatutavoitteista tai näiden hankkeiden toteuttamisen määräajoista.

30 Näin ollen on todettava, että tämäkään asiakirja ei ole direktiivin 7 artiklassa tarkoitettu ohjelma.

31 Sama koskee kolmanneksi asiakirjaa "Pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat", joka toimitettiin komissiolle 9.6.1993. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 16 kohdassa, tämä asiakirja on näet pelkkä luettelo, jossa mainitaan vain otsikko, vesialue, johon se liittyy, asianomaisen kunnan nimi ja hankkeiden kustannusarvio, ilman mitään mainintaa niiden sisällöstä, tavoitteista ja kestosta.

32 Lisäksi on muistettava, että vaikka oletettaisiinkin, että Portugalin hallituksen komissiolle perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen ilmoittamat toimenpiteet on todellakin toteutettu, Portugalin hallitus myöntää itsekin vastineessaan, että toteutetut ponnistelut eivät ole vielä olleet riittäviä direktiivin 7 artiklassa säädettyjen vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi.

33 Tästä syystä on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi veden laatutavoitteet kyseisen direktiivin liitteen luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittujen aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

34 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi veden laatutavoitteet kyseisen direktiivin liitteen luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittujen aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi.**

2) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Schintgen Hirsch Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä heinäkuuta 2000.

R. Grass R. Schintgen

kirjaaja toisen jaoston puheenjohtaja