JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

26 päivänä maaliskuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Itämeri on lähes kokonaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden ympäröimä. Sen tila osoittaa siten erityisen selvästi, voidaanko yhteisön ympäristölainsäädännöllä estää meriympäristön tuhoaminen ja korjata sille aiheutuneet vahingot.

2. Esillä olevat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt koskevat Itämeren erityisen vakavaa ongelmaa, nimittäin rehevöitymistä eli ravinteiden ylimäärää. Itämeren vesi sisältää liikaa typpeä ja fosforia, koska ympäröiviltä maa-alueilta johdetaan liikaa näitä ravinteita Itämereen. Tämä johtaa erityisesti vesikasvien liialliseen kasvuun. Kun kasvit kuolevat, vedestä poistuu happea. Samanaikaisesti voivat lisääntyä syanobakteerit (sinilevät), jotka tuottavat myrkyllisiä aineita.

3. Esillä olevassa asiassa on kysymys typestä, jota johdetaan Itämereen yhdyskuntajätevesissä. Jätevesien puhdistuksesta säädetään yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/271/ETY, [2] sellaisena kuin se on muutettuna 27.2.1998 annetulla komission direktiivillä 98/15/EY [3] (jäljempänä jätevesidirektiivi).

4. Komissio vaatii tämän direktiivin nojalla, että Suomen ja Ruotsin kaikissa jätevedenpuhdistamoissa tietystä kokoluokasta alkaen on vähennettävä typen osuutta puhdistetussa jätevedessä.

5. Kyseiset jäsenvaltiot vastaavat komissiolle pääasiassa siten, että Itämeren kyseisten alueiden, erityisesti Pohjanlahden, olojen vuoksi typen määrää ei tarvitse joka paikassa vähentää rehevöitymisen estämiseksi.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 135, s. 40.

3 – EYVL L 67, s. 29.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Jätevesidirektiivi*

6. Jätevesidirektiivi on koskenut Ruotsia ja Suomea rajoituksitta niiden 1.1.1995 tapahtuneesta jäseneksi liittymisestä alkaen.

7. Asian kannalta merkityksellisten säännösten lähtökohtana on jätevesidirektiivin 5 artiklan 1, 2, 3 ja 5 kohta haavoittumiselle alttiiden alueiden määrittämisestä ja niiden nojalla tapahtuva jäteveden puhdistus:

”1. Jäsenvaltioiden on 2 kohdan soveltamiseksi määriteltävä 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä haavoittumiselle alttiit alueet liitteessä II vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikkien viemäröityjen yli 10 000 avl:n [asukasvastineluvun [4]] taajamien jätevedet on käsiteltävä ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin viimeistään 31 päivästä joulukuuta 1998 alkaen.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisen on täytettävä liitteessä I olevassa B kohdassa vahvistetut olennaiset vaatimukset. Näitä vaatimuksia voidaan muuttaa 18 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

4. – –

5. Edellä 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen säännösten tulee koskea myös haavoittumiselle alttiin vesistön valuma-alueella sijaitsevia jätevedenpuhdistamoita, joiden jätevedet osaltaan aiheuttavat vesistön pilaantumista.

6. – –”

4 – Lisäys tässä.

8. Liitteessä I olevan B kohdan 3 alakohdassa todetaan 5 artiklan 2 kohdassa mainitusta tehokkaammasta käsittelystä seuraavaa:

”3. Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen sellaisiin haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin, jotka liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan määritelmän mukaan ovat rehevöityviä, johdettavien jätevesien on lisäksi täytettävä tämän liitteen taulukossa 2 esitetyt vaatimukset.”

9. Taulukko 2 sisältää vesistöihin johdettavien jätevesien fosforin ja typen raja-arvot. Sen otsikko kuuluu seuraavasti:

”Liitteessä II olevan A kohdan a alakohdassa määritellyille rehevöitymiselle alttiille alueille joutuvia yhdyskuntajätevesien puhdistuslaitosten päästöjä koskevat vaatimukset. Paikallisista olosuhteista riippuen käytetään yhtä tai kumpaakin muuttujaa. On käytettävä pitoisuuden tai poistotehon arvoja.”

10. Taulukon toisen osan mukaan taajamien, joiden asukasvastineluku on 10 000–100 000, on saavutettava typen vähentämisessä 15 mg/l:n raja-arvo, ja suurempien taajamien 10 mg/l:n raja-arvo, tai prosentuaalisesti vähintään typpikuormituksen 70–80 prosentin vähennys.

11. Liitteessä II olevan A kohdan a alakohdassa määritetään haavoittumiselle alttiiden alueiden valintaperusteet seuraavasti:

”A. Haavoittumiselle alttiit alueet:

Vesistö, joka kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä, on määriteltävä haavoittumiselle alttiiksi alueeksi:

a) luonnon makeavetiset järvet, muut sisävesistöt, suistot ja sellaiset rannikkovedet, jotka on todettu rehevöityneiksi tai jotka saattavat lähitulevaisuudessa rehevöityä, jollei suojelutoimiin ryhdytä.

Seuraavat ryhmät voidaan ottaa huomioon harkittaessa, mitä ravinnetta

jäteveden käsittelyssä olisi jäteveden jatkokäsittelyn avulla vähennettävä:

i) järvet ja sellaiset joet, jotka laskevat järviin / altaisiin / suljettuihin lahtiin, joissa veden vaihtuminen on todettu vähäiseksi ja joissa voi tapahtua ravinteiden rikastumista. Näillä alueilla jäteveden käsittelyyn tulisi sisältyä fosforin poisto, ellei voida osoittaa, että fosforin poistolla ei ole vaikutusta rehevöitymiseen. Suurten taajamien jätevesien osalta voidaan harkita myös typen poistoa;

ii) suistot, merenlahdet ja muut rannikkovedet, joissa veden on todettu vaihtuvan huonosti tai joihin johdetaan suuria ravinnemääriä. Pienistä taajamista tulevalla kuormituksella on yleensä vain vähäinen merkitys tällaisilla alueilla, mutta suurten taajamien jätevesien käsittelyyn olisi sisällytettävä fosforin ja/tai typen poisto, ellei voida osoittaa, että poistolla ei ole vaikutusta rehevöitymiseen;"

12. Direktiivin 2 artiklan 11–13 kohdan mukaan käsitteillä rehevöityminen, suistot ja rannikkovedet tarkoitetaan direktiivissä seuraavaa:

"11. 'rehevöitymisellä' sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvaihteluja;

12. 'suistolla' joen suulla olevaa makean veden ja rannikkovesien välistä siirtymäaluetta. Jäsenvaltioiden on määriteltävä suistojen ulommat (merenpuoleiset) rajat 17 artiklan 1 ja 2 kohdan säännösten tämän mukaan direktiivin täytäntöön panemiseksi laatimassaan ohjelmassa;

13. 'rannikkovesillä' laskuveden rajan tai suiston ulkopuolella olevia vesiä."

B *Yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta*

13. Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Itämeri-sopimus) sopimusosapuolena on eräiden jäsenvaltioiden ja Venäjän federaation lisäksi myös Euroopan yhteisö. [5]

14. Sopimuksen 3 artikla sisältää joitakin perusperiaatteita ja velvoitteita, erityisesti yleisen velvollisuuden Itämeren suojeluun ja ekologisen palautumisen edistämiseen sekä erityisen varovaisuusperiaatteen määritelmän:

”1. Sopimuspuolet ryhtyvät kukin erikseen tai yhdessä kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin tarvittaviin toimiin pilaantumisen ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi edistääkseen Itämeren alueen ekologista palautumista ja sen ekologisen tasapainon säilyttämistä.

2. Sopimuspuolet noudattavat varovaisuusperiaatetta eli ryhtyvät ehkäiseviin toimiin, kun on syytä olettaa, että suoraan tai välillisesti merelliseen ympäristöön johdettu aine tai energia saattaa olla vaaraksi ihmisten terveydelle tai vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, vähentää viihtyvyyttä tai haitata muuta lainmukaista meren käyttöä, vaikka syy-yhteyttä päästöjen ja niiden oletettujen vaikutusten välillä ei ole näytetty toteen.

3. – –”

15. Jätevedenpuhdistamoille asetettavien vaatimusten kannalta on mielenkiintoinen erityisesti 6 artiklan 1 kohdassa määrätty velvoite maalta tulevan pilaantumisen ehkäisemiseen ja lopettamiseen:

”1. Sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään ja lopettamaan maalta tulevan Itämeren alueen pilaantumisen käyttämällä mm. ympäristön kannalta parasta menettelytapaa kaikkiin lähteisiin ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa pistekuormituslähteisiin. Kukin sopimuspuoli ryhtyy luopumatta täysivaltaisuudestaan tämän tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisiin toimiin Itämeren valuma-alueella.

2. – –”

5 – EYVL 1994, L 73, s. 20; sopimus hyväksytty yhteisön liittymisestä Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevaan yleissopimukseen (vuonna 1992 tarkistettu Helsingin sopimus) 21.2.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EYVL L 73, s. 19).

16. Sopimuksen 19 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätään Helsinkiin sijoitetusta Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissiosta (jäljempänä Helsingin komissio). Komissiossa ovat edustettuina kaikki sopimuspuolet. Euroopan yhteisön jäsenvaltioita edustaa Euroopan yhteisöjen komissio.

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja vaatimukset

17. Suomessa ja Ruotsissa taajamien, joiden asukasvastineluku on yli 10 000, on puhdistettava jätevetensä jätevesidirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin, koska molemmat jäsenvaltiot ovat määrittäneet kaikki vesistönsä direktiivin mukaisiksi haavoittumiselle alttiiksi alueiksi.

18. Komissio katsoo, että puhdistuksen on vähennettävä muun muassa typen määrää jätevedessä. Koska näin ei tapahdu näiden jäsenvaltioiden kaikissa tällaisissa taajamissa, komissio on aloittanut kyseessä olevat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt, joiden yhteydessä se on kehottanut 1.7.2002 (Suomea) ja 23.10.2002 (Ruotsia) (virallisella huomautuksella) esittämään huomautuksensa ja on sen jälkeen 1.4.2004 lähettänyt molemmille jäsenvaltioille perustellun lausunnon.

19. Koska kumpikaan jäsenvaltio ei toteuttanut perustellussa lausunnossa vaadittuja toimenpiteitä, komissio nosti 16.7.2007 kanteen Suomea vastaan (asia C-335/07) ja 18.9.2007 Ruotsia vastaan (asia C-438/07).

20. Asiassa C-335/07 komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, ettei Suomen tasavalta ole noudattanut yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY 5 artiklan 2, 3 ja 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vaatinut kaikkien yli 10 000 asukasvastineluvun taajamista peräisin olevien viemäröityjen jätevesien tehokkaampaa käsittelyä, ja

– velvoittaa Suomen tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Suomen tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää komission kanteen perusteettomana ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 7.8.2008 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Suomen tasavallan vaatimuksia.

23. Asiassa C-438/07 komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, ettei vastaaja ole noudattanut yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.2.1998 annetulla komission direktiivillä 98/15/EY, 5 artiklan 2, 3 ja 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan. Vastaaja ei ole huolehtinut siitä, että yli 10 000 asukasvastineluvun taajamien kaikki yhdyskuntajätevedet täyttävät ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin tai niiden valuma-alueille viimeistään 31.12.1998 alkaen neuvoston direktiivin 91/271/ETY liitteessä I vahvistetut vaatimukset, ja

– velvoittaa Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Ruotsin kuningaskunta tunnustaa, että typpi on poistettava 34 jätevedenpuhdistamossa. Muilta osin se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen.

25. Suomen tasavalta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 28.1.2008 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia.

26. Yhteiseen suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 19.2.2009, osallistuivat molemmat jäsenvaltiot ja komissio.

27. Tutkin molemmat menettelyt samassa ratkaisuehdotuksessa, koska niissä käsitellään pääasiassa samoja kysymyksiä.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Komission vaatimus*

28. Komissio moittii Suomea ja Ruotsia siitä, etteivät ne ole vaatineet kaikkien yli 10 000 asukasvastineluvun taajamista peräisin olevien viemäröityjen jätevesien tehokkaampaa puhdistusta. Osapuolet kiistelevät kuitenkin ainoastaan siitä, vaatiiko puhdistus kaikissa tapauksissa typen määrän vähentämistä.

29. Komissio vaatii nimenomaan typen määrän vähentämistä *kaikista* kyseessä olevista jätevesistä. Se ei sen sijaan arvostele typen poiston puuttumista tietyistä jätevedenpuhdistamoista. Menettelyt perustuvat pikemminkin yleisiin näkökantoihin: Itämeren tietyt osat ovat alttiita haavoittumaan typpipitoisista jätevesipäästöistä, ja Ruotsi ja Suomi johtavat kaikki jätevetensä suoraan tai epäsuorasti näille alueille.

30. Komissio viittaa vastauskirjelmässään yksittäisiin jätevedenpuhdistamoihin ainoastaan kokonaistilanteen valaisemiseksi. Sen perustelut rajoittuvat pääasiassa yleisten perusteiden toistamiseen. Yksittäisten jätevedenpuhdistamojen tai puhdistamoryhmien kritisoimiseksi komission olisi pitänyt muotoilla kritiikkinsä täsmällisemmin.

31. Jos komission väitteet kuitenkin on tarkoitettu yksittäisten puhdistamojen kritiikiksi, komission pitäisi – kuten Suomi perustellusti esittää – muuttaa edeltäneessä menettelyssä ja kannekirjelmässä esitettyä oikeudenkäynnin kohdetta, koska yksittäiset puhdistamot eivät ole juuri olleet keskustelun kohteena. Tällaista muutosta ei voitaisi ottaa tutkittavaksi.

32. Sen vuoksi kanne on hylättävä, jos puhdistusta ei tarvita edes joissakin jäsenvaltioiden kyseisistä jätevedenpuhdistamoista.

33. Vastaavasti kanteen tuloksen kannalta ei ole merkitystä sillä, että Ruotsi nimenomaisesti [6] ja Suomikin ainakin implisiittisesti [7] myöntävät, että typen poistoa pitäisi joissakin

6 – Ruotsin käsityksen mukaan puhdistus on järjestettävä tai sitä on vielä parannettava 34 puhdistamossa.

7 – Suomen käsityksen mukaan vastaavaa puhdistusta vaaditaan 16 puhdistamolta, joissa sitä ei ole vielä järjestetty.

jätevedenpuhdistamoissa parantaa. Jäsenvaltiot nimittäin kiistävät tämän tarpeen monien jätevedenpuhdistamojen osalta.

B *Typen vähentämisvelvollisuus*

34. Kanteen oikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on jätevesidirektiivin 5 artiklan 2 kohta. Sen mukaan toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava, että kaikkia viemäröityjä yli 10 000 asukasvastineluvun taajamien jätevesiä on käsiteltävä ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin viimeistään 31.12.1998 alkaen.

35. Haavoittumiselle alttiiden alueiden määrittäminen voi liitteessä II olevan A kohdan mukaan perustua erilaisiin syihin, nimittäin rehevöitymiseen (a alakohta), juomaveden valmistukseen (b alakohta) ja muiden direktiivien vaatimuksiin (c alakohta). Sen vuoksi voi olla olemassa haavoittumiselle alttiita alueita, joilla typpi- ja/tai fosforikuormituksella ei ole käytännössä merkitystä. Molemmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin kiistattomasti todenneet, että kaikkia niiden vesistöjä on pidettävä rehevöitymiselle alttiina alueina.

36. Tällaisille haavoittumiselle alttiille alueille johdettavien jätevesien tehokkaampaa käsittelyä koskevat säännöt käyvät ilmi viittausketjusta: jätevesidirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa viitataan liitteessä I olevaan B kohtaan. B kohdan 3 alakohdassa viitataan puolestaan mainitun liitteen taulukon 2 mukaisiin vaatimuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että nämä vaatimukset ovat voimassa ainoastaan, jollei kyseisen direktiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan säännöksistä muuta johdu. [8]

37. Liitteessä I oleva taulukko 2 sisältää tiettyjä vaatimuksia fosforin ja typen määrän vähentämiseksi jätevedessä. Taulukon otsikon mukaan riippuu paikan olosuhteista, vähennetäänkö typpeä vai fosforia vai molempia. Lisäksi liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisessa kohdassa säädetään, että on päätettävä, mitä ravinteita on vähennettävä.

38. Edellä esitetystä seuraa, että typen vähentäminen ei ole välttämätöntä vaan että tehokkaampaa puhdistusta voidaan mukauttaa. [9] Se, pitääkö vähentää typpeä vai fosforia, päätetään lähtökohtaisesti alueen haavoittumiselle alttiuden syyn perusteella. Liitteessä II olevan

8 – Asia C-280/02, komissio v. Ranska, tuomio 23.9.2004 (Kok., s. I-8573, 104 kohta ja sitä seuraava kohta).

9 – Näin myös edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 102 kohta.

A kohdan a alakohdan mukaan haavoittumiselle alttiita alueita ovat vedet, jotka on todettu rehevöityneiksi tai jotka saattavat lähitulevaisuudessa rehevöityä, jollei suojelutoimiin ryhdytä.

39. Osapuolet ovat vastaavasti yhtä mieltä siitä, että typpeä on lähtökohtaisesti vähennettävä, jos typpipäästöt vaikuttavat rehevöitymiseen tai jos päästöjen vähentäminen on toimenpide, jolla voidaan estää tuleva rehevöityminen.

C *Todistustaakka*

40. Osapuolet ovat kuitenkin erimielisiä siitä, onko komission todistettava, että typen vähentäminen on tarpeen, vai onko kyseisten jäsenvaltioiden päinvastoin todistettava, ettei se ole tarpeen.

41. Komission toimeksiannosta laadituissa selvityksissä jätevesidirektiivin täytäntöönpanosta Suomessa [10] ja Ruotsissa [11] lähdetään siitä oletuksesta, että kyseisen jäsenvaltion on todistettava, että typen vähentämättä jättämisellä ei ole vaikutusta kyseisten vesistöjen rehevöitymiseen. Niin kauan kuin on perusteltua epäillä vähentämättä jättämisen vahingottomuutta, vastaavaa puhdistusta on vaadittava. Komissio toteaa moneen kertaan, ettei kyseinen jäsenvaltio ole todistanut tiettyjä kohtia. [12]

1. Todistustaakkaa koskevat yleiset periaatteet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä

42. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu. Juuri komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua oletamuksiin. [13]

10 – Searle ym. (WRc), Evaluation of Finlands's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, toukokuu 2004, asian C-335/07 kanteen liite 5, s. 31.

11 – Hamil ym. (WRc), Evaluation of Sweden's implementation of Directive 91/271/EEC on Urban Waste Water Treatment, syyskuu 2003, asiassa C-438/07 esitetyn vastineen liite 2, s. 32.

12 – Asian C-335/07 kanteen 4, 36, 37 ja 46 kohta ja vastineen 5 ja 7 kohta; asian C-438/07 kanteen 30 kohta ja vastineen 40 kohta ja sitä seuraava kohta.

13 – Ks. esim. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok., s. 1791, 6 kohta); asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005 (Kok., s. I-3331, 41 kohta) ja asia C-150/07, komissio v. Portugali, tuomio 22.1.2009 (65 kohta).

43. Komission on siis lähtökohtaisesti näytettävä toteen, että vesistöjen rehevöitymisen estämiseksi on vähennettävä jäteveden sisältämää typpeä. Tätä todistustaakkaa helpottavat kuitenkin sekä jäsenvaltioita sitova lojaalin yhteistyön velvoite että ennalta varautumisen periaate.

44. Jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan perusteella autettava komissiota huolehtimaan yhteisön oikeuden soveltamisesta. [14] Ennen kaikkea kansallisten viranomaisten tehtävänä on suorittaa tarpeelliset tarkastukset itse paikalla lojaalin yhteistyön hengessä. [15] Kun komissio on esittänyt riittävästi näyttöä tietystä tosiasiallisesta tilanteesta vastaajana olevan jäsenvaltion alueella, tämän jäsenvaltion on esitettävä näitä tietoja ja niistä tehtäviä päätelmiä koskeva yksityiskohtainen vastanäyttö. [16]

45. Esillä oleva asia valaisee tätä yhteistyötä, sillä menettelyn tieteellisen perustan muodostavat selvästi tutkimukset, joita molemmat vastaajina olevat jäsenvaltiot itse tukevat ja joita ne käyttävät oman ympäristöpolitiikkansa muotoiluun. [17]

14 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 42 kohta.

15 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 45 kohta.

16 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 44 kohta.

17 – Myös edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska perustuu ilmeisen pitkälti Ranskan viranomaisten tutkimuksiin.

46. Merkittävien ympäristövaikutusten toteennäyttämiseen riittää ennalta varautumisen periaatetta noudatettaessa käytettävissä olevien tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella riittävän todennäköinen vaikutus. [18] Ennalta varautumisen periaatteen tällainen tulkinta vastaa Itämeri-sopimuksen 3 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan päästöjen ja niiden oletettujen vaikutusten välistä syyyhteyttä ei tarvitse näyttää toteen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin torjua komission väitteet omalla tieteellisellä näytöllään. [19]

2. Todistustaakan kääntäminen jätevesidirektiiviä sovellettaessa

47. Komissio kuitenkin korostaa erityisesti Suomea koskevassa asiassa, että jätevesidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan i ja ii alakohdassa säädetään erityisistä säännöistä haavoittumiselle alttiiden alueiden kahta erityistapausta varten. Nämä kohdat koskevat myös todistustaakkaa.

48. Ensimmäinen, i alakohdan mukainen tapaus koskee sisämaan vesistöjä, nimittäin järviä ja sellaisia jokia, jotka laskevat järviin / altaisiin / suljettuihin lahtiin, joissa veden vaihtuminen on todettu vähäiseksi ja joissa voi

18 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 34 kohta.

19 – Vrt. asia C-235/04, komissio v. Espanja, tuomio 28.6.2007 (Kok., s. I-5415, 26 kohta ja sitä seuraava kohta).

tapahtua ravinteiden rikastumista. Näillä alueilla jäteveden käsittelyyn tulisi sisältyä fosforin poisto, ellei voida osoittaa, että fosforin poistolla ei ole vaikutusta rehevöitymiseen. Suurten taajamien jätevesien osalta voidaan harkita myös typen poistoa.

49. Fosforin osalta esitetään siis kumottavissa oleva olettamus, että sen poisto on tarpeen niin kauan kuin muuta ei ole todistettu. Kuten Suomi korostaa, säännöksen sanamuoto ainoastaan alleviivaa riidanalaisen typen vähentämisen osalta sitä, ettei vähentäminen ole aina tarpeen. Siltä osin pätevät yleiset todistustaakkaa koskevat säännöt.

50. Toisen alakohdan ii alakohdassa sitä vastoin säädetään, että suurten taajamien jätevesien käsittelyyn olisi sisällytettävä fosforin ja/tai typen poisto, ellei voida osoittaa, ettei poistolla ole vaikutusta rehevöitymiseen. Tämä säännös koskee jätevesien johtamista suistoihin, merenlahtiin ja muihin rannikkovesiin, joissa veden on todettu vaihtuvan huonosti tai joihin johdetaan suuria ravinnemääriä. Tämä säännös johtaa todistustaakan kääntämiseen typen poistamistarpeen osalta.

51. Komission on todistustaakan kääntämiseksi näytettävä toteen, että jätevedet ensinnäkin tulevat suurista taajamista ja että ne toiseksi johdetaan suistoihin, merenlahtiin ja muihin rannikkovesiin, joissa veden on todettu vaihtuvan huonosti tai joihin johdetaan suuria ravinnemääriä.

52. Komissio väittää, että Ruotsin ja Suomen rannikkovesien vedet vaihtuvat huonosti rannikon epäsäännöllisen muodon ja monien saarien vuoksi. Komission mielestä niihin johdetaan myös suuria ravinnemääriä.

53. Toteamus saattaa pitää paikkansa rannikkovesien laajojen alueiden osalta. Komission olisi kuitenkin pitänyt näyttää toteen, että *kaikki* jätevedet johdetaan suoraan tai epäsuorasti näihin vesistöihin. Toteen näyttämiseen ei riitä viittaus rannikkomaiseman yleisiin ominaisuuksiin. Kuten Ruotsi korostaa, ei voida ilman muuta olettaa, että kaikkien rannikkovesien vedet vaihtuvat huonosti. Hyvin todennäköisesti ainakin monet jätevedet johdetaan rannikkovesiin, joiden vedet vaihtuvat hyvin, niin että avomerellä typpikuormitus pienenee riittävästi.

54. Koska rannikkovesien yleisiin ominaisuuksiin liittyviä väitteitä ei tarkenneta viittaamalla tiettyihin alueisiin, väitteiden avulla

ei myöskään voida kääntää tiettyihin päästöihin liittyvää todistustaakkaa.

55. Komission käsityksen mukaan ainakin Pohjanlahden pohjoinen merenlahti, Perämeri, on Itämeren sivuhaaran päänä, jonka vedet vaihtuvat huonosti Pohjanmeren ja Atlantin kanssa, jätevesidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu merenlahti.

56. Ruotsi vastaa tähän, että käsitteen merenlahti näin laaja soveltaminen ei ole sanan merkityksen mukaista. Suomen käsityksen mukaan Perämeri, aivan kuten Pohjanlahden eteläinen osa Selkämeri ja Itämeren keskiosa, on suurempi merialue, joka sisältää lahtia, suistoja ja rannikkovesistöjä.

57. Tuntuu tosiaan lähinnä oudolta kutsua merenlahdeksi Perämerta, jonka pituus on noin 300 kilometriä ja leveys osittain jopa 200 kilometriä. Käsite merenlahti vaikuttaa tosin riittävän laajalta käsittämään myös noin suuret vesistöt, mutta tuollainen käyttö on kyllä sanan merkityksen äärirajoilla.

58. Tärkeämpi on systemaattinen asiayhteys. Yleinen sääntö on, että paikalliset olosuhteet määräävät, mitä ravinteita tehokkaammassa puhdistuksessa on poistettava. Jätevesidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan ii alakohdassa määritetään ainoastaan erityiset paikalliset olosuhteet, joiden perusteella voidaan poikkeuksellisesti esittää kumottavissa oleva oletamus, että on poistettava fosforia ja/tai typpeä. Tämän säännöksen, jossa säädetään ominaisuuksiltaan tietynlaisia paikkoja koskevista poikkeuksista, vastaista olisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena suuria vesimuodostumia, jotka voivat sisältää useita alueita, joilla vallitsevat aivan erilaiset paikalliset olosuhteet.

59. On syytä epäillä, sisältääkö jätevesidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu käsite ”suuri taajama” kaikki riidanalaiset taajamat. Koska on kyse kaikista sellaisista taajamista, joiden asukasvastineluku on yli 10 000, kaikkia näitä taajamia olisi pidettävä suurina, jotta voitaisiin olettaa, että kaikista niiden jätevesistä pitäisi poistaa typpeä. Tällaista – komission suullisessa käsittelyssä ainoastaan kysyttäessä esittämää – otaksumaa ei tue tällaisen olettamuksen poikkeusluonne. Jätevesidirektiivistä ei sitä paitsi käy ilmi, että asukasvastineluvun arvo 10 000 kuvaisi lähtökohtaisesti suurten taajamien rajaa. Direktiivissä käytetään päinvastoin muiden vaatimusten yhteydessä suurempiakin raja-arvoja, esimerkiksi asukasvastinelukua 15 000, [20] 100 000 [21] tai 150 000. [22]

20 – 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 1 kohta.
21 – Liitteessä I oleva taulukko 2, rivi 2.
22 – 6 artiklan 1 kohta, 8 artiklan 5 kohta.

60. Näin ollen komissio ei voi esillä olevissa menettelyissä turvautua jätevesidirektiivin liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan toisen alakohdan ii alakohdan mukaiseen todistustaakan kääntämiseen.

63. Osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että Ruotsin rannikkovesistöt Norjan rajan ja Norrtäljen kaupungin välissä ovat alttiita haavoittumaan typpipäästöistä. Sama pätee Suomen etelärannikon vesistöihin. Kyseisiä merialueita ovat Kattegat ja Belt Ruotsin ja Tanskan välissä, Itämeren keskiosa sekä Suomen ja Viron välissä oleva Suomenlahti. Suoriin päästöihin näille alueille on sen vuoksi kiistattomasti liitettävä typen vähentäminen.

D *Typen vähentämisen tarpeellisuuden todistaminen*

64. Riidanalaista on se, tarvitaanko typen vähentämistä myös kaikkien Pohjanlahteen tapahtuvien päästöjen yhteydessä (tästä jäljempänä 1. kohdassa). Pohjanlahti on Suomen ja Ruotsin välinen merialue. Se koostuu pohjoisesta osasta, Perämerestä, ja eteläisestä osasta, Selkämerestä.

61. Edellä esitetystä seuraa, että komission on näytettävä toteen, että Ruotsin tai Suomen yli 10 000 asukkaan taajamien typpipäästöt vaikuttavat haavoittumiselle alttiin alueen rehevöitymiseen tai että typpipäästöjä vähentämällä voidaan estää tällaisen alueen tuleva rehevöityminen.

65. Osapuolet kiistelevät myös siitä, pitääkö typpeä vähentää sisävesien kaikista sellaisista päästöistä, jotka johdetaan mereen vain epäsuorasti (tästä jäljempänä 2. kohdassa).

62. Ruotsi ja Suomi ovat määrittäneet kaikki vesistönsä haavoittumiselle alttiiksi alueiksi, mutta esillä olevassa asiassa on kysymys ainoastaan merialueisiin kohdistuvista vaikutuksista. Molempien jäsenvaltioiden kaikki jätevedenpuhdistamot laskevat vetensä joko suoraan tai epäsuorasti näille alueille.

66. Ruotsi ja Suomi vetoavat siihen, että typpipäästöjen vähentäminen voi aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia, sillä se edistäisi syanobakteerien (sinilevien) lisääntymistä (tästä jäljempänä 3. kohdassa).

1. Suorat päästöt Pohjanlahteen

67. Esillä olevan asian lopputuloksen kannalta olennaisen tärkeitä ovat päästöt Pohjanlahden pohjoisosaan, Perämereen. Osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että typen johtaminen tähän vesistöön ei aiheuta rehevöitymistä. Perämeren ominaisuuksien vuoksi typpeä ei jätevesidirektiivin mukaan näin ollen tarvitse vähentää.

68. Jos kaikki tälle alueelle lasketut typpipäästöt myös jäisivät sinne, olisi jo selvää, ettei komissio voisi näyttää toteen, että Ruotsin ja Suomen *kaikkien* riittävän suurten taajamien pitäisi vähentää jätevesiensä typpipitoisuutta. Perämereen vetensä laskevat maa-alueet ovat nimittäin harvaan asuttuja, mutta molemmissa jäsenvaltioissa on taajamia, jotka johtavat jätevetensä suoraan tai epäsuorasti Perämereen. Nimeltä voidaan mainita esimerkiksi Ruotsin Luulaja ja Suomen Oulu, joiden asukasvastineluku on selvästi yli 10 000.

69. Komissio väittää kuitenkin, että huomattava osa Perämeren typpipäästöistä kulkeutuu myöhemmin Selkämerelle ja Itämeren keskiosiin. Ennen kuin voidaan tutkia, onko komissio todistanut tämän väitteensä, on tutkittava, onko ravinteiden kulkeutuminen merialueiden välillä ylipäänsä merityksellistä jätevesidirektiivin soveltamisen kannalta, ja mahdollisesti, miten paljon typpeä on kulkeuduttava, jotta velvollisuus typen vähentämiseen syntyisi.

Typen merialueiden välillä kulkeutumisen oikeudellinen merkitys

70. Ruotsi vastaa komission väitteeseen aluksi oikeudellisella tasolla, että jätevesidirektiivin nojalla kulkeutumista merialueiden välillä ei oteta huomioon. Ruotsi viittaa jätevesidirektiivin 5 artiklan 5 kohdan sanamuotoon. Sen mukaan tehokkaamman käsittelyn tulee koskea haavoittumiselle alttiin vesistön *valuma-alueella* sijaitsevia jätevedenpuhdistamoita, joiden jätevedet osaltaan aiheuttavat vesistön pilaantumista.

71. Ruotsin hallituksen käsityksen mukaan Pohjanlahti ei sijaitse muiden merialueiden valuma-alueella. Yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY [23] (jäljempänä vesipuitedirektiivi) 2 artiklan 13 kohdassa esitetyn määritelmän mukaan valuma-alueella [vesipuitedirektiivissä käännetty vesistöalueeksi] tarkoitetaan aluetta, josta kaikki pintavalunta virtaa purojen, jokien ja mahdollisesti järvien kautta mereen yksittäisen jokisuun, joen suualueen tai suis-

23 – Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY (EYVL L 327, s. 1).

toalueen kautta. Ruotsin hallituksen mukaan tämä määritelmä vastaa vakiintunutta hydrologista käytäntöä. Merialueet puolestaan eivät ole valuma-alueen osia.

72. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että direktiivin 5 artiklan 2 kohdan osalta on merkityksetöntä, virtaavatko yhdyskuntajätevedet haavoittumiselle alttiille alueelle suoraan vai välillisesti. [24] Tämä vastaa EY 174 artiklan 2 kohdassa määritettyä yhteisön ympäristöpolitiikan korkeaa suojelutasoa. [25]

73. Kyseessä olleet tapaukset koskivat yhtäältä päästöjä jokeen, joka kuljetti ravinteet haavoittumiselle alttiille alueille, [26] ja toisaalta imeytymistä, jolloin ravinteet päätyivät haavoittumiselle alttiille merialueelle pohjaveden mukana. [27] Ei ole kuitenkaan syytä antaa edullisempaa asemaa typpipäästöille, jotka eivät päädy haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin sisävesien tai pohjaveden mukana vaan merialueiden kautta.

74. Jätevesidirektiivin 5 artiklan 5 kohdan käsite valuma-alue on näin ollen ensi sijassa kuvaileva. Sitä ei voida pitää puhdistamisvelvollisuuksien rajana. Vesipuitedirektiivissä käsitteellä on paljon tärkeämpi tehtävä, joka vaatii toisenlaista tulkintaa.

75. Edellä esitetyn nojalla on todettava, että kysymys voi olla typpipitoisten jätevesien johtamisesta typen takia haavoittumiselle alttiille alueelle, jos typpipäästö kulkeutuu alueelle toisen merialueen kautta.

Tarvittava kulkeutumisen määrä

76. Esillä olevat tapaukset osoittavat kuitenkin, että epäsuoran päästön mahdollisuus vaatii sen selvittämistä, minkä osuuden typpipäästöistä on saavuttava haavoittumiselle alttiille alueelle, jotta syntyisi velvollisuus typen vähentämiseen.

77. Komissio pyrkii osoittamaan, että Pohjanlahden eri osien välillä ja sieltä Itämeren keskiosiin kulkeutuu huomattavia typpimääriä. Tämä yleinen kulkeutuminen ei ole kuitenkaan ratkaisevaa. Pikemminkin on kyse siitä, lisääkö jätevesien johtaminen Perä-

24 – Asia C-396/00, komissio v. Italia, tuomio 25.4.2002 (Kok., s. I-3949, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia C-119/02, komissio v. Kreikka, tuomio 24.6.2004 (39 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-293/05, komissio v. Italia, tuomio 30.11.2006 (30 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok., s. I-122*); ks. myös julkisasiamies Stix-Hacklin 12.5.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-416/02, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7487, ratkaisuehdotuksen 133 kohta ja sitä seuraava kohta).

25 – Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut asia komissio v Italia, tuomio 25.4.2002, 31 kohta; asia komissio v. Kreikka, tuomion 41 kohta ja asia komissio v. Italia, tuomio 30.11.2006, 32 kohta.

26 – Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut asiat komissio v. Italia.

27 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 37 kohta.

mereen haavoittumiselle alttiiden alueiden typpikuormitusta. [28] Jätevesidirektiivissä tarkoitetun rehevöitymisen tunnusmerkkinä on nimittäin päästön ja veden laatuun kohdistuvan haitan välinen syy-yhteys. [29]

78. Ruotsi esittää mallilaskelmiin nojaten, että yhdyskuntajätevesien typpipäästöt muodostavat hyvin pienen osan Perämeren, Selkämeren ja Itämeren keskiosan välillä kulkeutuvasta typestä. [30] Suomen esittämissä laskelmissa päädytään hieman suurempiin lukuihin, jotka kuitenkin jäävät alle prosenttiin Itämeren vuosittaisesta typpikuormituksesta.

79. Laskelmat eivät kuitenkaan välttämättä tue näkemystä, jonka mukaan ei ole velvollisuutta jätevesien tehokkaampaan puhdistamiseen. Kaikki päästöt muuttuvat vähäpätöisiksi riittävästi laimentuessaan. Laimentumisvaikutukset voi jättää huomiotta ainoastaan aivan päästölähteen lähellä. Jos arvioitaisiin ainoastaan päästölähteen osuutta kokonaiskuormituksesta, suurten alueiden pilaantumisella voitaisiin perustella hyvin harvojen yksittäisten lähteiden puhdistamisvelvollisuus. Tukholman tai Gdanskin päästöt olisivat todennäköisesti merkityksettömiä Itämeren keskiosan rehevöitymisen kannalta, koska nekin muodostavat ainoastaan hyvin pienen osan kokonaiskuormituksesta. Jätevesidirektiivissä vaaditaan kuitenkin kaikilta taajamilta, joiden asukasvastineluku on yli 10 000, tehokkaampaa jäteveden puhdistamista, jos niiden jätevedet johdetaan haavoittumiselle alttiille alueille – riippumatta siitä, muodostavatko taajaman päästöt suuren vai pienen osan kulloisestakin kuormituksesta.

80. Edellä esitetyn kanssa ei ole ristiriidassa myöskään vaadittu syy-yhteys typpipitoisten yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisen ja veden laadun heikkenemisen välillä. [31] Yhteisöjen tuomioistuin on tosin korostanut, että taajamien jätevesien osuuden haavoittumiselle alttiiden alueiden rehevöitymisestä on oltava huomattava, jotta se vaatisi jätevesidirektiivin mukaista määrittämistä. [32] Tämä koskee kuitenkin haavoittumiselle alttiin alueen koko yhdyskuntajätevesikuormitusta, ei yksittäisten päästöjen tai tiettyjen päästöryhmien merkitystä. Vaikka yksittäisten päästöjen osuus kokonaiskuormituksesta on pieni, tämä ei sulje pois sitä, että tällaiset päästöt ovat kokonaisuudessaan merkittäviä haavoittumiselle alttiin vesistön rehevöitymisen kannalta. Esillä olevassa tapauksessa on kiistatonta, että Itämeren keskiosa on haavoittumiselle altis typpipitoisten yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisen vuoksi.

81. Haavoittumiselle alttiin alueen mikä tahansa typpikuormituksen lisääntyminen, joka johtuu epäsuorista päästöistä, ei voi

28 – Vrt. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 77 kohta.

29 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 19 ja 40 kohta.

30 – 19 tonnia vuodessa Perämeren ja Selkämeren välillä ja 56 tonnia vuodessa Selkämeren ja Itämeren keskiosan välillä.

31 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 19 kohta.

32 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 25 kohta, ks. myös 40, 52, 67, 77 ja 87 kohta.

kuitenkaan synnyttää velvollisuutta typen poistamiseen. Se olisi kohtuutonta, koska todennäköisesti jokainen typpipäästö mihin tahansa vesistöön lisää haavoittumiselle alttiin alueen typpikuormitusta ainakin homeopaattisina annoksina.

82. Jätevesidirektiiviin sisältyy mittari, jota voi käyttää epäsuorien typpipäästöjen merkittävyyden arviointiin. Liitteessä I olevassa taulukossa 2 ei nimittäin vaadita tehokkaamman puhdistuksen yhteydessä täydellistä puhdistamista, vaan – typen osalta – vähintään 70–80 prosentin vähennystä. Jätevedenpuhdistamo saa toisin sanoen lähtökohtaisesti johtaa 30 prosenttia jäteveden sisältämästä typpikuormituksesta suoraan haavoittumiselle alttiille alueelle. Epäsuoriin päästöihin ei voida soveltaa tiukempia vaatimuksia.

83. Epäsuoria päästöjä haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin on sen vuoksi käsiteltävä ikään kuin vesistöt, jotka eivät ole haavoittumiselle alttiita ja joiden kautta päästöt kulkeutuvat, olisivat osa jäteveden käsittelyä. Jos vesistöt, joiden kautta päästöt siirtyvät, pidättävät luotettavasti riittävän suuren osan typpipäästöistä, jätevedenpuhdistamossa ei tarvita tehokkaampaa puhdistusta.

84. Ruotsi nähtävästi soveltaa tätä ajatusta sisävesiin, jotka eivät ole haavoittumiselle alttiita, laskettaviin päästöihin. Jos typpeä pidättyy riittävästi matkalla haavoittumiselle alttiisiin rannikkovesiin, jätevedenpuhdistamot eivät sovella tehokkaampaa puhdistusta.

85. Komissio on sitä mieltä, että jätevesidirektiivissä ei sallita haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin kulkeutumisen aikana tapahtuvan typpipitoisuuden luonnollisen vähenemisen ottamista huomioon. Direktiivistä ei kuitenkaan löydy tukea tälle näkemykselle. Typpi jää nimittäin tämän vähenemisen seurauksena vesistöihin, jotka eivät ole alttiita haavoittumiselle tämän aineen johdosta. Jätevesidirektiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu typen vähentäminen on tarpeen ainoastaan, jos alue on haavoittumiselle altis.

86. Komissio korostaa kuitenkin perustellusti sitä, että luonnollisesti kulkeutuva typpimäärä ei ole vakio vaan voi vaihdella. Tästä on todettava, että typen tekninen vähentäminen voi suhteellisen luotettavasti taata tietyt puhdistusarvot. Suurempi vaihteluriski on otettava huomioon tutkittaessa sitä, miten paljon typpeä haavoittumiselle alttiille alueelle päätyy. Kuten Ruotsi toteaa käsiteltäessä sisävesiin johdettavia päästöjä, tällöin on huolehdittava huolellisesta typen kulkeutumisen tutkimisesta sekä vastaavista turvamarginaaleista. Vaihtelujen mahdollisuus ei sen sijaan oikeuta kohdistamaan epäsuoriin päästöihin selvästi tiukempia vaatimuksia kuin suoriin päästöihin.

87. Epäsuora typpipäästö typen takia haavoittumiselle alttiille alueille aiheuttaa sen vuoksi velvollisuuden typen vähentämiseen ainoastaan, jos yli 30 prosenttia jäteveden sisältämästä typestä pääsee haavoittumiselle alttiille alueille.

Soveltaminen Pohjanlahden päästöihin

88. Komissio väittää, että 62 prosenttia Perämeren typpipäästöistä kulkeutuu edelleen Selkämerelle. Tämä – Ruotsin kiistämä – osuus viittaa siihen, että vastaava osa typpipäästöistä kulkeutuu yhdyskuntajätevesien mukana. Mikäli Selkämeri olisi kokonaisuudessaan altis haavoittumaan typestä, tällainen kulkeutuminen riittäisi synnyttämään velvollisuuden typen vähentämiseen Perämeren päästöistä.

89. Komission esittämissä selvityksissä jätevesidirektiivin täytäntöönpanosta Suomessa ja Ruotsissa lähdetään kuitenkin siitä, että Selkämeren avoimilla vesialueilla ei ole rehevöitymisongelmaa. Tilanne on toinen rannikkovesillä, joissa vesi vaihtuu huonosti ja ravinnekuormitus on suuri. Lisäksi oletetaan, että ravinteiden virtaus Itämeren keskiosista ja Suomenlahdelta lisää leväkukintoja Suomen rannikolla. [33]

90. Vaikka Selkämeren tietyt rannikkovedet ovat selvitysten mukaan alttiita rehevöitymiselle typpipäästöjen takia, tämä ei kuitenkaan anna syytä olettaa, että tämä pätee koko Selkämeren osalta. On myös epätodennäköistä, että Perämeren typpipäästöt vaikuttavat nimenomaan Selkämeren haavoittumiselle alttiisiin alueisiin. Lähinnä on kyse rannikkovesistä, joissa vesi vaihtuu huonosti. Perämereltä virtaa sinne niukasti vettä. Siltä osin kuin ongelmat johtuvat ravinteiden virtauksesta, kysymyksessä ovat etelästä eli vastakkaisesta suunnasta tulevat virtaukset.

91. Näin ollen komissio ei ole näyttänyt toteen, että Perämeren typpipäästöt kulkeutuvat riittävästi Selkämeren haavoittumiselle alttiille alueille.

92. Komissio olettaa lisäksi, että riittävä määrä Perämeren typpipäästöistä kulkeutuu Itämeren keskiosiin, jotka ovat alttiita haavoittumaan typpipäästöistä. Se ei kuitenkaan esitä mitään tietoja siitä, minkälainen osuus Perämeren typpipäästöistä Itämeren keskiosiin kulkeutuu.

93. Komission selvitysten mukaan noin 11 prosenttia Pohjanlahden kokonaispäästöistä kulkeutuu Itämeren keskiosiin. [34] Tämä kulkeutumisaste on selvästi pienempi kuin kulkeutumisaste Perämeren ja Selkämeren

33 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu Hamil ym., s. 18, sekä edellä alaviitteessä 10 mainittu Searle ym., s. 17 ja sitä seuraava sivu.

34 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu Hamil ym., s. 25, sekä edellä alaviitteessä 10 mainittu Searle ym., s. 24.

välillä. Tämä vastaa sitä toteamusta, että Selkämeri on tehokas typpinielu. [35]

94. Ruotsin hallitus esittää mallilaskelman, jonka tuloksena on vielä vähäisempi kulkeutumisaste. Sen mukaan Pohjanlahden jätevesipäästöjen typen vähentäminen yhteensä 817 tonnilla pienentäisi typen kulkeutumista Itämeren keskiosiin ainoastaan 56 tonnilla. Toisin sanoen ainoastaan noin 7 prosenttia typen vähentämisestä vaikuttaa typpipäästöille haavoittuviin Itämeren keskiosiin. Vastaavasti voidaan olettaa, ettei päästöjen kulkeutumisaste ole merkittävästi korkeampi.

95. Tässä yhteydessä voidaan jättää avoimeksi, kumpi laskelmista antaa oikean lopputuloksen. Molemmat lähestymistavat tukevat kuitenkin sitä näkemystä, että alle 30 prosenttia Perämeren typpipäästöistä kulkeutuu Itämeren keskiosiin. En ole tässä yhteydessä tarkastellut vielä sitä, että Ruotsin ja Suomen tältä osin kiistattomien lausumien mukaan 30 prosenttia typestä poistetaan jo jätevesidirektiivin 4 artiklan mukaisessa jäteveden puhdistuksessa, joka on suoritettava päästöjen kohteena olevien alueiden haavoittumiselle alttiudesta riippumatta.

96. Suomen hallitus esittää lukuja, joiden nojalla voidaan päätellä kulkeutumisasteen olevan huomattavasti suurempi. [36] Suullisessa käsittelyssä se kuitenkin selvensi kysyttäessä, että se ei aseta komission lukuja kyseenalaiseksi ja että se esitti ainoastaan kokonaislukuja, jotka eivät kuvaa kulkeutumista täydellisesti. Niissä ei oteta huomioon varsinkaan sitä, miten paljon typpeä kulkeutumisen yhteydessä pidättyy. Sen vuoksi nämäkään luvut eivät anna syytä olettaa, että kulkeutumisaste olisi yli 30 prosenttia, minkä toteen näyttäminen olisi muutenkin ollut komission tehtävä.

97. Näin ollen komissio ei ole näyttänyt toteen, että typpipitoisten yhdyskuntajätevesien päästöt Perämereen kulkeutuisivat riittävästi Itämeren keskiosien haavoittumiselle alttiille alueille. Sen vuoksi kaikkien Ruotsin ja Suomen taajamien, joiden asukasvastineluku on yli 10 000, ei tarvitse soveltaa jätevesiinsä mainittua tehokkaampaa puhdistusta, ja molemmat kanteet on hylättävä jo pelkästään tästä syystä. Selkämeren päästöistä ratkaisu ei siis riipu.

98. Tämän ratkaisun vahvistaa Helsingin komission Itämeren toimintasuunnitelma. Yhteisön avustuksella laaditussa suunnitel-

35 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu Hamil ym., s. 25, sekä edellä alaviitteessä 10 mainittu Searle ym., s. 24.

36 – Ks. vastineen liite 1.

massa vaaditaan tosin Itämeren keskiosien, Suomenlahden, Tanskan ja Ruotsin välisen merialueen (Tanskan salmien, Beltin) sekä Kattegatin typpipäästöjen vähentämistä, mutta Perämeren ja Selkämeren typpipäästöjä ei tarvitse vähentää. [37]

99. Käsittelen kuitenkin jäljempänä vielä riidanalaisia kysymyksiä sisävesiin laskettavista päästöistä ja mahdollisesta syanobakteerien (sinilevien) liiallisesta kehittymisestä.

2. Päästöt sisävesiin

100. Komissio katsoo, että niin Suomen kuin Ruotsinkin pitäisi vaatia sisävesiin johdettavien jätevesien tehokkaampaa typen vähentämistä.

101. Sisävesiin laskettaviin päästöihin, jotka epäsuorasti kulkeutuvat typelle haavoittuville alueille, on sovellettava samoja periaatteita kuin merialueiden välisiin typpikulkeutumiin: jos yli 30 prosenttia jäteveden sisältämästä typestä päätyy haavoittumiselle alttiille alueelle, typen määrää on vähennettävä.

37 – HELCOM Baltic Sea Action Plan, http://www.helcom.fi/BSAP/ActionPlan/en_GB/ActionPlan/, s. 8.

102. Sisävedet valuvat lopulta rannikkovesiin. Samalla ne kuljettavat yhdyskuntajätevesien sisältämän typen mereen. Tämä riittää nähdäkseni lähtökohtaisesti perustelemaan olettamuksen, että sisävesiin laskettavien päästöjen yhteydessä Itämeren haavoittumiselle alttiille alueille, erityisesti Itämeren keskiosiin, päätyy riittävästi typpeä.

103. Suomi ja Ruotsi esittävät kuitenkin kiistattomasti, että tavallisen jätevedenpuhdistuksenkin yhteydessä ainoastaan 70 prosenttia jäteveden alun perin sisältämästä typestä johdetaan vesistöön. Lisäksi Suomi ja Ruotsi toteavat, että typpipäästöt vähenevät sisävesissä usein luonnollisella tavalla ennen mereen päätymistä. Typpi kerrostuu erityisesti järviin. Suomen selvitysten mukaan typen määrä vähenee Suomen järvissä matkalla mereen 19–80 prosenttia.

104. Komissio vastustaa molemmissa menettelyissä sitä, että vähentymisasteita yleistetään maanlaajuisesti. Se ei kuitenkaan ole näiden selvitysten keskeinen seikka. Molemmat jäsenvaltiot kuvaavat lähinnä sitä, että lupaviranomaiset saattoivat *yksittäisiä* jätevedenpuhdistamoja sisämaassa tarkastaessaan hyvinkin päätyä siihen tulokseen, ettei typen vähentäminen ole tarpeen.

105. Komissio ei kiistä molempien jäsenvaltioiden väitettä siitä, ettei näissä yksittäisissä

tarkastuksissa sovellettu ainoastaan yleisiä otaksumia typen pidättymisestä vaan että huomioon otettiin paikan konkreettinen tilanne ja typen väheneminen kyseisissä vesistöissä. Se ei kiistä varsinkaan yksittäisiä jätevedenpuhdistamoja koskevia päätöksiä eikä typen luonnollisen vähenemisen laskemiseen kulloinkin sovellettuja menetelmiä.

106. Komissio katsoo lisäksi, että jätevesidirektiivissä ei sallita typen luonnollisen hajoamisen ottamista huomioon. Tämänsisältöiselle yleissäännölle ei kuitenkaan löydy oikeusperustaa. Jätevesidirektiivin 2 artiklan 11 kohdan mukaan rehevöityminen edellyttää pikemminkin erityisesti veden eliötasapainon häiriintymistä. [38] Niin kauan kuin typpipitoiset jätevesipäästöt eivät vaikuta tähän tasapainoon tai liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan mukaisesti eivät lähitulevaisuudessa vaikuta siihen, tehokkaampaa käsittelyä ei tarvita.

107. Komissio korostaa kuitenkin perustellusti, että yksittäisten jätevedenpuhdistamojen yksilöllisessä tarkastelussa on otettava huomioon typen luonnollisen hajoamisen vaihtelut. Raja-arvojen noudattaminen on taattava yhtä johdonmukaisesti kuin jätevedenpuhdistamossa tapahtuvan typen teknisen vähentämisen yhteydessä. Tätä voidaan tosin tutkia ainoastaan yksittäisten puhdistamojen osalta, mitä komissio ei ole tässä yhteydessä tehnyt.

108. Näin ollen komissio ei ole näyttänyt toteen, että kaikkien sellaisten Suomen ja Ruotsin taajamien, joiden asukasvastineluku on yli 10 000 ja jotka johtavat jätevetensä sisävesiin, kaikissa jätevedenpuhdistamoissa on vähennettävä typpeä tehokkaammin.

3. Syanobakteerit

109. Lopuksi haluan vielä tutkia lyhyesti Ruotsin ja Suomen puolustuksekseen esittämiä väitteitä, jotka eivät enää vaikuta asian ratkaisuun. Molemmat jäsenvaltiot vetoavat syanobakteerien (sinileväkukintojen) liiallisen kehittymisen riskiin.

110. Jos vesistössä on riittävästi sekä typpeä että fosforia, kehittyy ilmeisesti ennen kaikkea leviä, jotka tarvitsevat molempia ravinteita. Jos kuitenkin fosforia on liikaa, se voi edistää syanobakteerien kehittymistä, koska viimeksi

38 – Vrt. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

mainittujen ei tarvitse ottaa tarvittavaa typpeä vedestä vaan ne voivat käyttää myös ilman typpeä. Syanobakteerien liikakasvu on epäedullista ennen kaikkea kolmesta syystä:

– ne muodostavat veden pinnalle limaisen massan

– ne tuottavat myrkkyjä ja

– sidottu ilman typpi lisää vesistön typpikuormitusta.

111. Molemmat jäsenvaltiot ovat sitä mieltä, että typpipitoisten yhdyskuntajätevesien johtaminen vesistöön, jossa on liikaa fosforia, voi auttaa estämään syanobakteerien liiallista kehittymistä. Sen vuoksi tämä riski oikeuttaa liiallisten fosforipitoisuuksien tapauksessa luopumaan typen tehokkaammasta vähentämisestä.

112. Tässä yhteydessä on muistutettava, että typpeä on vähennettävä ainoastaan, kun se on välttämätöntä. Tämän välttämättömyyden yksi näkökohta ovat varmasti myös vahingot, joita typen vähentäminen aiheuttaa. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut tämän, kun se viittasi siihen, että haavoittumiselle alttiilla alueella sovellettavan tehokkaamman puhdistuksen yhteydessä voidaan ottaa huomioon kaupallisten simpukkaviljelmien ravinnetarve. [39] Tätä lausuntoa ei pidä kuitenkaan ymmärtää niin, että rehevöityminen voidaan hyväksyä kaupallisten intressien tyydyttämiseksi. Tehokkaampaa puhdistusta harkittaessa on kuitenkin punnittava etuja ja haittoja.

113. Typen vähentämisestä voidaan näin ollen mahdollisesti luopua, jos sillä tavalla voidaan ehkäistä syanobakteerien liiallisen kasvun riskiä. Todistustaakka tämän riskin, sen suuruuden ja typen vähentämisestä luopumisen vaikutusten osalta on kuitenkin jäsenvaltiolla, joka tähän perusteeseen vetoaa. Jätevesidirektiivissä lähdetään nimittäin siitä, että typpeä pitää normaalisti vähentää, jos se aiheuttaa rehevöitymisriskin.

114. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarvitse arvioida sitä, ovatko molemmat jäsenvaltiot onnistuneet näyttämään toteen tämän väitteen. [40]

39 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 102 kohta.

40 – Tätä koskevan epäilyn herättää Ruotsin mainitsema Vahteran ym. artikkeli ”Internal Ecosystem Feedbacks Enhance Nitrogen-fixing Cyanobacteria Blooms and Complicate Management in the Baltic Sea”, *Ambio*, nide 36, nrot 2–3, s. 186 ja sitä seuraavat sivut, http://ambio.allenpress.com/archive/0044-7447/36/2/pdf/i0044-7447-36-2-186.pdf., jonka mukaan sekä typpi että fosfori pitäisi poistaa.

V Oikeudenkäyntikulut

115. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on tosin hävinnyt molemmat asiat, mutta Ruotsi ei ole vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Sen vuoksi komissio velvoitetaan korvaamaan asian C-335/07 oikeudenkäyntikulut, ja asiassa C-438/05 osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

116. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

117. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

118. Asia C-335/07:

1) Kanne hylätään.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut Ruotsin kuningaskunnan kuluja lukuun ottamatta.

119. Asia C-438/07:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio, Ruotsin kuningaskunta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.