YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

8 päivänä maaliskuuta 2001 *

Asiassa C-266/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Nolin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään K. Rispal-Bellanger ja D. Colas, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pin-

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

taveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/440/ETY (EYVL L 194 s. 26) ja erityisesti sen 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä sitä varten, että juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatu olisi direktiivin 3 artiklassa säädettyjen arvojen mukainen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 26.10.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.12.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.7.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/440/ETY (EYVL L 194 s. 26; jäljempänä direktiivi) ja erityisesti sen 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä sitä varten, että juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatu olisi direktiivin 3 artiklassa säädettyjen arvojen mukainen.

2 Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivi koskee laatuvaatimuksia, jotka juomaveden valmistamiseen käytetyn tai tarkoitetun makean pintaveden on täytettävä asianmukaisen käsittelyn jälkeen.

3 Direktiivin 2 artiklassa pintavesi jaetaan laaturajojen mukaan kolmeen luokkaan, A1, A2 ja A3, jotka vastaavat liitteessä I olevia vedenkäsittelyn eri standardimenetelmiä pintavesien käsittelemiseksi ihmisten käyttöön tarkoitetuksi juomavedeksi. Näiden standardimenetelmien ominaisuudet määritellään direktiivin liitteessä I.

4 Direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava kaikkia näytteenottopisteitä tai kutakin yksittäistä näytteenottopistettä varten pintaveteen sovellettavat arvot kaikkien liitteessä II ilmaistujen muuttujien osalta.

— —

2. Edellä 1 kohdan mukaisesti vahvistettujen lukuarvojen on oltava vähintään yhtä tiukat kuin liitteessä II olevissa I sarakkeissa ilmaistut arvot."

5 Liitteessä II olevassa I sarakkeessa säädetty nitraattia koskevien muuttujien enimmäismäärä on 50 mg/l ja näin on kaikkien kolmen luokan A1, A2 ja A3 osalta.

6 Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan ja sen liitteen II mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä noudattamaan nitraattipitoisuuden osalta ohjeellista arvoa 25 mg/l.

7 Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että pintavesi täyttää 3 artiklan mukaisesti vahvistetut vaatimukset. Jäsenvaltioiden on noudatettava tätä direktiiviä tekemättä eroa kansallisten vesien ja rajat ylittävien vesien kesken.

2. Tämän direktiivin tavoitteiden osalta jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ympäristön jatkuvan parantumisen varmistamiseksi. Tätä varten niiden on laadittava järjestelmällinen toimintasuunnitelma, johon sisältyy aikataulu pintavesien, erityisesti A3 luokkaan kuuluvien, parantamiseksi. Tältä osin on kansallisilla ohjelmilla seuraavien 10 vuoden kuluessa saavutettava huomattavia parannuksia.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun aikataulun laatimisessa on otettava huomioon toisaalta ympäristön ja erityisesti veden laadun kehittämisen tarpeet ja toisaalta yhteisön eri alueilla vallitsevat tai mahdollisesti muodostuvat taloudelliset ja tekniset välttämättömyydet.

Komissio tutkii perusteellisesti ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut suunnitelmat ja aikataulut sekä tekee tarvittaessa aiheelliset ehdotukset neuvostolle.

3. Pintavettä, jonka fysikaaliset, kemialliset ja mikrobiologiset ominaisuudet eivät täytä käsittelyluokkaa A3 vastaavia raja-arvoja koskevia vaatimuksia, ei voida käyttää juomaveden valmistamiseen. Tällaista heikkolaatuista vettä voidaan kuitenkin poikkeusoloissa käyttää edellyttäen, että käytetään sopivia vedenpuhdistusmenetelmiä, mukaan lukien erilaisten vesien sekoittaminen, joilla veden kaikki laatuominaisuudet nostetaan juomaveden laatuvaatimusten tasolle. Perustelut tällaiseen poikkeusmenettelyyn ryhtymiselle on ilmoitettava komissiolle mahdollisimman nopeasti siltä osin, kun on kysymys suoritetuista järjestelyistä ja etukäteen, kun on kysymys tulevista järjestelyistä; perustelujen on pohjauduttava alueen vesivarojen hoitosuunnitelmaan. Komissio tutkii nämä perustelut yksityiskohtaisesti ja tekee tarvittaessa aiheelliset ehdotukset neuvostolle."

8 Direktiivin 10 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset

voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Direktiivi annettiin tiedoksi Ranskan tasavallalle 18.6.1975.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9 Koska juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden nitraattipitoisuudesta Bretagnessa tehtiin useita valituksia, komissio osoitti Ranskan hallitukselle 1.4.1992 tietojensaantipyynnön, johon tämä vastasi 11.5.1993.

10 Komissio piti tätä vastausta riittämättömänä, joten se osoitti Ranskan tasavallalle 30.11.1993 päivätyn virallisen huomautuksen. Komissio totesi siinä katsovansa, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin ja erityisesti sen 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

11 Ranskan viranomaiset vastasivat komission viralliseen huomautuksen 1.2.1994, 28.11.1994 ja 1.3.1995 päivätyillä kirjeillään.

12 Komissio lähetti 28.10.1997 Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisessa huomautuksessaan esittämät väitteet. Komissio asetti direktiivin noudattamisen toteuttamisen määräajaksi kaksi kuukautta perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

13 Ranskan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 2.1.1998 ja 18.6.1998 päivätyillä kirjeillään.

14 Koska vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Pääasia

15 Komissio esittää Ranskan tasavaltaa vastaan kolme väitettä.

16 Ensimmäisessä väitteessään komissio toteaa, että Ranskan tasavalta on rikkonut direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa, koska se on sallinut ihmisten käyttöön tarkoitetun veden valmistamisessa käytetyn veden nitraattipitoisuuksien raja-arvojen ylittämisen Bretagnessa.

17 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla, kun sitä tarkastellaan yhdessä direktiivin 3 artiklan ja direktiivin liitteen II kanssa, jäsenvaltioiden on täytäntöönpanolle varatussa määräajassa taattava juomaveden valmistamisen tarkoitetun pintaveden nitraattipitoisuusarvoksi alle 50 mg/l.

18 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä tiettyjen vesialueiden nitraattipitoisuus Bretagnessa ei ollut direktiivissä asetettujen vaatimusten mukainen, minkä Ranskan tasavalta on itsekin myöntänyt.

19 Komission ensimmäistä väitettä on näin ollen pidettävä perusteltuna.

20 Komissio arvostelee toisessa väitteessään tasavaltaa siitä, että se on rikkonut direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa.

21 Komissio arvostelee Ranskan viranomaisia siitä, että niiden direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukainen järjestelmällinen toimintasuunnitelma ei käytännössä vastaa ympäristön parantamisen tavoitetta. Se toteaa, että tässä säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus saavuttaa tietty tulos eli ympäristön jatkuva parantuminen. Komissio katsoo, että Ranskan viranomaiset ovat toteuttaneet Bretagnen osalta toimenpiteitä tässä tarkoituksessa liian myöhään ja että nämä toimenpiteet eivät ole tehokkaita. Se toteaa, että nämä toimenpiteet ovat samalla liian yleisiä ja liian yksittäisiä, jotta niiltä voitaisiin odottaa vaikutuksia vesien saastumiseen.

22 Komissio ei myöskään hyväksy Ranskan hallituksen väitettä siitä, että sen toteuttamat toimenpiteet täyttävät joka tapauksessa direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa asetetun keinoja koskevan velvollisuuden. Komissio väittää, että nämä toimenpiteet eivät ole vielä voimassa Bretagnessa tai niitä sovelletaan ainoastaan vain yhdessä osassa tätä aluetta. Toteutetut toimenpiteet eivät edusta yleistä ja johdonmukaista lähestymistapaa, joka olisi luonteeltaan direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa edellytettyä saastumisen vähentämisen konkreettista suunnittelua.

23 Ranskan hallitus katsoo siltä osin kuin sen on väitetty laiminlyöneen keinoja koskevan velvollisuutensa, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetty jatkuvan ja huomattavan parantamisen velvollisuus sekä 3 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin liitteessä II säädetty ohjeellinen arvo 25 mg/l eivät ole riittävän ehdottomia, jotta ne muodostaisivat keinoja koskevan velvollisuuden. Ranskan hallitus väittää, että komission toisella väitteellä, siltä osin kuin siinä katsotaan, että järjestelmällisellä toimintasuunnitelmalla on saavutettava jokin tulos, ei ole itsenäistä sisältöä ensimmäiseen väitteeseen nähden, joka koskee direktiivin

4 artiklan 1 kohtaa. Tältä osin Ranskan hallitus myöntää, että Bretagnessa joissakin näytteenotoissa todettu tilanne ei ole direktiivin mukainen.

24 Siltä osin kuin kysymys on direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun keinoja koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä, Ranskan hallitus katsoo, että ne Bretagnessa toteutetut veden laadun parantamiseen tähtäävät toimenpiteet, joista on ilmoitettu komissiolle, merkitsevät tässä säännöksessä tarkoitettua "järjestelmällistä toimintasuunnitelmaa, johon sisältyy aikataulu".

25 Toisen väitteen ensimmäisen osan osalta on korostettava, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on saavutettava haitallisten aineiden, mukaan lukien nitraattien, pitoisuuksien todellinen väheneminen juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laadun parantamiseksi. Jäsenvaltioiden on käytettävä tähän tarkoitukseen soveltuvia keinoja.

26 Vaikka onkin totta, että direktiivin 4 artiklan 2 kohtaan ei sisälly nimenomaista laatua tai määrää koskevaa määräystä näiden parannusten osalta, on kuitenkin selvää, että tässä säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus siinä säädetyssä 10 vuoden määräajassa saavuttaa arvot, jotka ovat alhaisempia kuin raja-arvot, jotka niiden on saavutettava direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa direktiivin täytäntöönpanolle säädetyssä 2 vuoden määräajassa.

27 Jäsenvaltioilla on siis velvollisuus direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetyssä 10 vuoden määräajassa saavuttaa nitraattipitoisuudet, jotka ovat joka tapauksessa alhaisempia kuin 50 mg:n/l raja-arvo.

28 Kuten tämän tuomion 18 kohdasta ilmenee, perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä tiettyjen vesialueiden nitraattipitoisuus Bretagnessa ei ollut direktiivissä asetettujen vaatimusten mukainen. Ranskan tasavalta on rikkonut siis myös direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin kysymys on niistä Bretagnen alueista, joilla komissio on tehnyt tutkimuksia ja joissa nitraattipitoisuuden raja-arvoa 50 mg/l ei ole noudatettu.

29 Komission toisen väitteen toisesta osasta voidaan todeta, että vaikka useat alueelliselle tasolle rajoittuvat veden laadun parantamista koskevat suunnitelmat voivat periaatteessa olla direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu "suunnitelma", jäsenvaltion esittämien asiakirjojen tulisi joka tapauksessa ilmentää kokonaissuunnitelmaa, joka heijastaa yleistä ja johdonmukaista lähestymistapaa (ks. vastaavasti asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991, Kok. 1991, s. I-4983, 25 kohta ja asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-275, 40 kohta).

30 Tältä osin on myös korostettava, että osittaiset aineelliset toimet tai hajanaiset säädökset eivät sitä vastoin voi täyttää jäsenvaltion velvollisuutta laatia kokonaisvaltainen toimintaohjelma tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3301, 16 kohta).

31 On todettava, että ne toimenpiteet, joista Ranskan hallitus on ilmoittanut komissiolle, ovat soveltamisalaltaan aineellisesti tai maantieteellisesti rajoitettuja tai ne ovat luonteeltaan vain yksittäisiä toimenpiteitä.

32 Ohjelma "Bretagne Eau Pure" (BEP) I koskee rannikkovesien laadun parantamista eikä direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pintaveden parantamista, joten tämä ohjelma ei ole direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu "suunnitelma".

33 Vuonna 1994 voimaan tullut kansallisen maatalousperäisen saastumisen hallintaa koskeva ohjelma, jonka maatalous- ja ympäristöministeriö neuvottelivat yhdessä maatalouden etujärjestöjen kanssa ja joka kattaa periaatteessa koko Ranskan Eurooppaan kuuluvan alueen, puolestaan koskee vain tietyn koon ylittäviä maatalousyrityksiä. Tämän kokorajoituksen vuoksi se koskee vain melko pientä osaa bretagnelaisista maatalousyrityksistä.

34 Kun tämä rajoitus otetaan huomioon, ohjelman ei voida katsoa täyttävän direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädettyä keinoja koskevaa velvollisuutta.

35 Rakenteellisten ylijäämien poistamista tietyiltä alueilta koskeva ohjelma ja ohjelma "Bretagne Eau Pure" BEP II koskevat Bretagnessa vain erityisen saastuneita alueita, eivätkä ne koske kaikkia pintavesiä, joiden nitraattipitoisuudet ovat huolestuttavia. Ylijäämien poistamista koskevan ohjelman tavoitteena on liian typen poistaminen Ranskan pahiten altistuneilta alueilta. BEP II -ohjelmaa puolestaan sovelletaan vain rajoitetusti Bretagneen, koska se kattaa vain 20 ongelmallisinta valuma-aluetta.

36 Näitä toimenpiteitä ei siis voida pitää direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "suunnitelmana".

37 Vesiin liittyvää taloutta ja hallinnointia koskevasta suunnitelmasta, joka on tarkoitus laatia eri valuma-alueiden osalta Bretagnen vesiin liittyvän taloutta ja hallinnointia koskevan kokonaissuunnitelman yhteydessä, Ranskan hallitus on itse todennut, että tällainen suunnitelma ei ollut vielä toiminnassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

38 On todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. erityisesti asia C-69/99, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.12.2000, Kok. 2000, s. I-10979, 22 kohta).

39 Näin ollen vesiin liittyvää taloutta ja hallinnointia koskevia suunnitelmia ei voida käsiteltävänä olevassa asiassa ottaa huomioon.

40 Tämän tuomion 31—39 kohdasta seuraa, että ne toimenpiteet, joihin Ranskan hallitus tukeutuu, eivät ole riittävän johdonmukaisia ollakseen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu järjestelmällinen toimintasuunnitelma.

41 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komission toinen väite on perusteltu.

42 Komissio arvostelee kolmannessa väitteessään Ranskan tasavaltaa siitä, että se on käyttänyt ihmisten käyttöön tarkoitetun veden valmistamiseen Bretagnessa heikkolaatuista pintavettä, eikä se ole ilmoittanut komissiolle tämän käytön perustetta eikä vesivarojen hoitosuunnitelmaa direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetystä velvollisuudesta huolimatta.

43 Ranskan hallitus ei kiistä sitä, että juomaveden valmistamisessa Bretagnessa on käytetty ainakin osittain pintavettä, jonka nitraattipitoisuus on ylittänyt direktiivissä säädetyn enimmäismäärän. Sitä vastoin se kiistää komission väittämän,

jonka mukaan se ei olisi ilmoittanut direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesta vesivarojen hoitosuunnitelmasta.

44 On todettava, että Ranskan viranomaiset esittivät vasta 18.6.1998 päivätyssä kirjeessään, eli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä, yhteenvedon kaikista niistä Bretagnen pintavesistä, jotka sisälsivät nitraattia, sekä tyhjentävät tiedot näiden vesien sekoittamisesta sellaisiin pintavesiin, jotka eivät sisällä haitallisia aineita, mahdollistaakseen, että komissio voi valvoa näiden pintavesien käyttöä direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa edellytetyin tavoin.

45 Näin ollen on todettava, että komission kolmas väite on perusteltu.

46 On siis todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin ja erityisesti sen 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä sitä varten, että juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatu olisi direktiivin 3 artiklassa säädettyjen arvojen mukainen.

Oikeudenkäyntikulut

47 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/440/ETY ja erityisesti sen 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä sitä varten, että juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatu olisi direktiivin 3 artiklassa säädettyjen arvojen mukainen.**

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

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä maaliskuuta 2001.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja