JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
26 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-301/10

Euroopan komissio
vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta

Direktiivi 91/271/ETY — Keräysjärjestelmät — Yhdyskuntajätevesien käsittely — Käsitteet riittävän tehokas toiminta ja paras saatavilla oleva tekninen tietämys liiallisia kustannuksia välttäen

1. Käsiteltävä asia on tullut vireille komission nostettua Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan kanteen yhdyskuntajätevesien keräilyä ja käsittelyä koskevan direktiivin 91/271/ETY [2] (jäljempänä myös direktiivi) oletetusta rikkomisesta. Kanne on eräs lukuisista vastaavanlaisista kanteista, joita komissio on nostanut useita jäsenvaltioita vastaan direktiivin eri osien osalta, mutta se eroaa kuitenkin useimmista näistä kanteista siten, että tässä asiassa ei ole keskeisesti kysymys tosiseikkojen arvioinnista vaan eräiden sellaisten käsitteiden tulkinnasta, jotka sisältyvät säädöksen tekstiin mutta joita ei ole määritelty täsmällisesti. Kuten jäljempänä todetaan, näille käsitteille annettavasta merkityksestä riippuu, miten direktiivissä jäsenvaltioille asetetut velvoitteet määritetään ja onko komission kanne näin ollen perusteltu.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Asiassa merkityksellisiä direktiivin säännöksiä ovat erityisesti 3, 4 ja 10 artikla sekä liite I.

3. Direktiivin 3 artiklassa säädetään yleisperiaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kaikissa tiettyä vähimmäiskokoa [3] suuremmissa taajamissa on viemäröinti- eli keräysjärjestelmä. Direktiivin mukaan 3 artikla oli kanteessa mainittujen paikkojen osalta pantava täytäntöön 31.12.2000 mennessä.

4. Direktiivin 4 artiklassa säädetään pääasiallisesti vastaavanlaisin menettelyä ja aikarajoja koskevin säännöin kuin 3 artiklassa velvoitteesta, että ”viemäröidyt yhdyskuntajätevedet on ennen vesistöön johtamista käsiteltävä biologisesti tai vastaavalla tavalla”.

5. Ei ole kiistetty, että kaikki paikat, joita tämä kanne koskee, kuuluvat sekä 3 että 4 artiklan mukaisten velvoitteiden piiriin.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/271/ETY (EYVL L 135, s. 40).

3 — Taajaman asukasvastineluku on vähintään 2 000. Asukasvastineluvun käsitteen määritelmä on 2 artiklan 6 kohdassa, mutta sillä ei ole merkitystä tässä asiassa, koska on kiistatonta, että kaikki komission kanteessa mainitut paikat kuuluivat direktiivin 3 ja 4 artiklassa säädettyjen velvoitteiden piiriin.

6. Direktiivin 10 artiklassa kuvaillaan ominaisuuksia, joita 4 artiklassa tarkoitetuilla jätevedenpuhdistamoilla on oltava, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että jätevedenpuhdistamot suunnitellaan ja rakennetaan 4, 5, 6 ja 7 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti ja niitä käytetään ja hoidetaan siten, että puhdistamojen riittävän tehokas toiminta taataan kaikissa tavanomaisissa ilmasto-oloissa. Puhdistamon suunnittelussa on otettava huomioon kuormituksen vaihtelut eri vuodenaikoina.”

7. Direktiivin liitteessä I on eräitä teknisiä lisäohjeita. Erityisesti siinä oleva A kohta koskee keräysjärjestelmiä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Keräysjärjestelmissä on otettava huomioon jäteveden käsittelyvaatimukset.

Keräysjärjestelmien suunnittelussa, rakentamisessa ja ylläpidossa on käytettävä parasta saatavilla olevaa teknistä tietämystä liiallisia kustannuksia välttäen ja kiinnittäen erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin:

— yhdyskuntajätevesien määrä ja ominaisuudet;

— vuotojen estäminen;

— myrskytulvista aiheutuvan vesien pilaantumisen rajoittaminen.”

8. Edellisessä kohdassa esitettyyn A kohtaan liittyy lisäksi alaviite, jossa todetaan seuraavaa:

”Koska ei ole mahdollista rakentaa keräysjärjestelmiä ja käsittelylaitoksia, joissa kaikki jätevedet voidaan käsitellä, esimerkiksi rankkasateista johtuvissa tilanteissa, jäsenvaltioiden on päätettävä toimenpiteistä, joilla rajoitetaan myrskytulvista aiheutuvaa vesien pilaantumista. Nämä toimenpiteet voivat perustua laimentumiseen tai käsittelymahdollisuuteen kuivan ajan jätevesivirtaamaan verrattuna tai sallittavaan ylivuotokertojen vuotuiseen enimmäismäärään.”

9. Sama alaviite koskee myös liitteessä olevaa B kohtaa, jossa mainitaan eräitä edellytyksiä, jotka jätevedenpuhdistamojen on ehdottomasti täytettävä.

II Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10. Komission kanne koskee neljää paikkaa eli Whitburnia, Becktonia, Crossnessia ja Mogdenia.

11. Ensin mainittu (Whitburn) sijaitsee Koillis-Englannissa. Siellä on komission mukaan rikottu ainoastaan keräysjärjestelmiä koskevaa direktiivin 3 artiklaa.

12. Kolme muuta paikkaa sijaitsevat sitä vastoin Lontoon alueella ja kuuluvat Lontoon jätevesien keräys- ja käsittelyjärjestelmään. Becktonissa ja Crossnessissa on komission mukaan rikottu sekä keräysjärjestelmiä koskevaa 3 artiklaa että jätevedenpuhdistamoja koskevia 4 ja 10 artiklaa. Mogdenissa on komission mukaan sitä vastoin rikottu vain 4 ja 10 artiklaa.

13. Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely on tässä asiassa ollut erityisen pitkä ja monitahoinen, eikä sitä ole tarpeen kuvailla yksityiskohtaisesti. Sen pääkohdista voidaan esittää seuraava yhteenveto.

14. Komissio, joka toimi jo vuonna 2000 saamansa kantelun perusteella, lähetti Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten kanssa käymiensä tuloksettomien keskustelujen jälkeen Yhdistyneelle kuningaskunnalle 3.4.2003 ensimmäisen virallisen huomautuksen Whitburnin tilanteesta.

15. Kun komissio oli tämän jälkeen saanut kanteluja Thamesiin vuosina 2004–2005 johdetuista suurista jätevesimääristä, se otti Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin yhteyttä tältä osin ja lähetti 21.3.2005 virallisen huomautuksen Lontoon alueen tilanteesta.

16. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, tämä antoi 10.4.2006 ensimmäisen perustellun lausunnon, jonka mukaan Whitburnissa rikottiin direktiivin 3 artiklaa ja liitettä I ja Lontoossa direktiivin 3, 4 ja 10 artiklaa sekä liitettä I.

17. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta tämän jälkeen saamiensa tietojen perusteella komissio antoi 1.12.2008 täydentävän perustellun lausunnon, jossa se erityisesti supisti väitteiden kohdetta Lontoon alueen osalta rajaten kohteeksi Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin.

18. Komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten välillä käytiin tämän jälkeen lisää kirjeenvaihtoa ja keskusteluja, jotka eivät kuitenkaan johtaneet ratkaisuun. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan vastaukset perusteluihin lausuntoihin eivät tyydyttäneet komissiota, tämä nosti nyt käsiteltävän kanteen.

III Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

19. Kannekirjelmä saapui kirjaamoon 16.6.2010. Tavanomaisen kirjelmien vaihdon jälkeen asianosaisia kuultiin istunnossa 10.11.2011.

20. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä liitteessä I olevan A kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut, että Whitburnissa sekä Lontoon Becktonin ja Crossnessin keräysjärjestelmissä on käytössä asianmukaiset keräysjärjestelmät, ja että se ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan 1 ja 3 kohdan, 10 artiklan ja liitteessä I olevan B kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut, että Lontoon Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamoista peräisin oleva jätevesi on käsitelty asianmukaisesti, ja

— velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

A *Alustavat huomautukset*

22. Kuten olen edellä todennut ja kuten asianosaiset itse ovat tähdentäneet useaan otteeseen, asian tosiseikat ovat lähes kokonaan riidattomat eräitä toissijaisia seikkoja lukuun ottamatta. Riita on siis pääasiallisesti oikeudellinen ja edellyttää erityisesti eräiden direktiivin avainkäsitteiden määrittelemistä.

23. Kaikkien neljän kyseessä olevan paikan osalta komissio moittii Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että vesistöihin on johdettu liian suuria määriä käsittelemätöntä jätevettä. Tämä johtuu sekaviemäreiden ylivuotokynnysten (combined sewer overflows, jäljempänä CSO) käytöstä, joka on komission käsityksen mukaan ollut liiallista. Keräysjärjestelmän ylikuormittuessa nämä laitteet mahdollistavat käsittelemättömien vesien johtamisen suoraan ympäristöön (tavallisesti mereen tai jokeen).

24. Kuten jo sen nimestä ilmenee, CSO on olennainen osa erityisesti niin sanottuja sekajärjestelmiä, joissa sekä asutuksen talousjätevedet ja/tai teollisuustuotannosta syntyvät teollisuusjätevedet että sateista peräisin olevat hulevedet johdetaan yhteen keräysjärjestelmään. On helppo päätellä, että tämäntyyppinen keräysjärjestelmä on erityisen altis sateista johtuville kuormituksen vaihteluille, koska runsaiden sateiden aikana keräysjärjestelmässä kulkeva vesimäärä kasvaa merkittävästi. Uusissa keräysjärjestelmissä hulevedet kerätään usein erikseen, mutta olemassa olevia sekajärjestelmiä on usein mahdoton muuttaa tällaisiksi, koska se edellyttää täydellisiä muutostöitä, joiden kustannukset ovat kohtuuttomat. Suurin osa tässä asiassa kyseessä olevista keräysjärjestelmistä on sekajärjestelmiä.

B *Direktiivin tulkinta*

25. Ennen kuin ryhdytään tarkastelemaan komission arvostelemia yksittäisiä jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntejä, on tarpeen tutkia eräitä direktiiviin liittyviä perustavanlaatuisia näkökohtia.

26. Aluksi on muistutettava, että – kuten oikeuskäytännössä on jo todettu – direktiivin tarkoitus on laaja, koska sillä ei pelkästään suojella vesien ekosysteemejä, vaan sillä pyritään yleisesti suojelemaan ”ihmisiä, eläimiä, kasveja, maaperää, vesiä, ilmaa ja maisemaa” kielteisiltä vaikutuksilta. Säädöksen tekstiä tulkittaessa on näin ollen aina otettava huomioon tämä laaja tarkoitus. [4]

27. Eräissä kysymyksissä direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille numeerisesti määritettyjä velvoitteita, joiden noudattamisesta voidaan varmistua melko helposti ja joista voidaan mainita esimerkkeinä 2 artiklan 7 kohdassa oleva mekaanisen käsittelyn määritelmä tai liitteessä I olevassa taulukossa 1 jätevedenpuhdistamoille asetetut vaatimukset.

28. Muilta osin direktiivin säännöksissä ei sitä vastoin ole tarkkoja numeerisia tai määrällisiä viittauksia, minkä vuoksi niistä voidaan esittää eri tulkintoja, joista unionin tuomioistuimen on viime kädessä valittava oikea. On helppo havaita, että käsiteltävässä asiassa on kyse juuri viimeksi mainitun kaltaisesta tilanteesta. Unionin tuomioistuin ei luonnollisestikaan voi kehittää mielivaltaisesti numeromääräisiä viitearvoja, joita lainsäätäjä ei ole halunnut antaa. Se voi kuitenkin esittää määritelmiä, jotka toimivat järkevinä tulkintaohjeina täsmentämällä säädöstekstiin sisältyviä toteamuksia mahdollisuuksien rajoissa.

29. Tältä osin on kuitenkin huomautettava, että tämän asian kohteena olevalla alalla täsmällisten viitearvojen puuttuminen on erityisen ongelmallista. Direktiivi sisältää ensinnäkin eräitä yleisluonteisia ja epätarkkoja käsitteitä kaiken lisäksi hyvin teknisillä aloilla, eikä myöskään komissio ole laatinut tältä osin – edes yksipuolisia – ohjeita, joista ilmenisi selvästi, miten sen yksiköt tulkitsevat säännöksiä. Mielestäni olisi erittäin suotavaa, että jollei lainsäätäjä niin ainakin komissio selventäisi säännöksiä tällä tavoin laatimalla ja julkaisemalla asianmukaiset tulkintaohjeet.

30. Kun tämä on todettu, esitän seuraavaksi tärkeimmät käsitteet, joita on tässä asiassa tulkittava.

4 — Asia C-280/02, komissio v. Ranska, tuomio 23.9.2004 (Kok., s. I-8573, 16–17 kohta).

1. Jätevedenpuhdistamojen riittävän tehokas toiminta

31. Riittävän tehokkaan toiminnan käsite sisältyy direktiivin 10 artiklaan ja koskee vain jätevedenpuhdistamoja mutta ei keräysjärjestelmiä. Käsite oli jo komission vuonna 1989 esittämässä ensimmäisessä ehdotuksessa direktiiviksi,[5] ja se on olennaisilta osiltaan pysynyt muuttumattomana lopulliseen säädöstekstiin saakka. Kuten edellä olevasta 10 artiklan tekstistä ilmenee, direktiivissä käytetään tarkemmin sanottuna ilmaisua ”riittävän tehokas toiminta – – kaikissa tavanomaisissa ilmasto-oloissa”.

32. Käsitykseni mukaan on kiistatonta, että edellisessä kohdassa mainittua säännöstä on tulkittava niin, että siinä vaaditaan yleisesti, että jätevedenpuhdistamojen on pystyttävä käsittelemään *kaikki* tietyssä paikassa tavanomaisissa oloissa syntyvät jätevedet. Myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän. Unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenyysvelvoitteita ei noudatettu, kun taajaman jätevesistä kerättiin ja/tai käsiteltiin 80 tai 90 prosenttia.[6] Tällainen ankara lähestymistapa on kaiken lisäksi sopusoinnussa sen direktiiville asetetun poikkeuksellisen laajan tavoitteen kanssa, johon olen edellä viitannut. Kuten säännöksessä itsessään todetaan, jätevedenpuhdistamoja suunniteltaessa on lisäksi otettava huomioon vaihtelut eri vuodenaikoina. Ennustettavissa olevat säävaihtelut eri vuodenaikoina eivät toisin sanoen oikeuta jätevesien käsittelemättä jättämistä. Se, että direktiivissä käytetään ilmaisua vaihtelut ”eri vuodenaikoina”, viittaa siihen, että kyse on lähtökohtaisesti säännöllisistä vaihteluista, jotka toistuvat yleensä vuotuisina. Sitä vastoin täysin epäsäännöllinen ja ennalta arvaamaton kuormituksen vaihtelu voi 10 artiklan mukaan oikeuttaa käsittelemättä jättämisen.

33. Edellisessä kohdassa todettua ei saa kuitenkaan tulkita liian ankarasti niin, että jätevesien käsittelemättä jättäminen voisi olla oikeutettua vain tilanteissa, joita ilmenee keskimäärin harvemmin kuin kerran vuodessa (ja joiden ei selvästikään voida enää katsoa kuuluvan ilmaisun ”eri vuodenaikoina” piiriin). Direktiivin 10 artikla on nimittäin sovitettava yhteen direktiivin liitteessä I olevan alaviitteen 1 kanssa, jota tarkastellaan hieman jäljempänä ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat vahvistaa sallittavan ylivuotokertojen vuotuisen enimmäismäärän.

34. Direktiivin 10 artiklan mukaan jätevesien käsittelemättä jättäminen on toisin sanoen sallittua vain *tavanomaisista poikkeavissa olosuhteissa*. Tällaista tilannetta ei ole mahdollista määritellä tämän tarkemmin, koska lainsäätäjä on tarkoituksellisesti välttänyt selventämästä sitä täsmällisempinä numeroarvoina. On kuitenkin kiistatonta, että jätevedenpuhdistamo, joka on suunniteltu niin, että se päästää käsittelemättömiä jätevesiä ympäristöön *säännöllisesti*, on direktiivin vastainen.

35. Kun otetaan huomioon, että on olemassa selvä periaatteellinen velvollisuus ja ettei mahdollisia poikkeuksia tästä velvollisuudesta ole ilmoitettu täsmällisinä numeroarvoina, tällaisessa asiayhteydessä on mielestäni täysin lainmukaista, että komissio antaa unionin oikeuden noudattamisen valvontaa koskevia tehtäviään hoitaessaan sisäiset ohjeet, joissa lainsäätäjän toteamukset muunnetaan täsmällisiksi ja valvottavissa oleviksi arvoiksi, joiden perusteella komissio voi kussakin yksittäistapauksessa arvioida, onko valtiota kohtaan aiheellista nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta. On itsestään selvää, että lopullisen arvioinnin tekeminen kuuluu joka tapauksessa unionin tuomioistuimelle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisiä käsittelevänä tuomioistuimena, ja tässä yhteydessä huomioon voidaan ottaa ja on otettava kaikki kunkin yksittäisen tilanteen olosuhteet.

36. Kuten edellä on jo tuotu esiin, tässä asiassa on kuitenkin ongelmana, ettei komissio ensinnäkään ole antanut mitään tällaisia ohjeita, eikä sillä myöskään näytä olevan tarkkaan määriteltyä sisäistä käytäntöä tältä osin. On selvää, että tämä vaikeuttaa sekä komission että unionin tuomioistuimen tehtävää.

5 — KOM(89) 518 lopullinen; EYVL C 300, s. 8 (9 artikla).

6 — Asia C-530/07, komissio v. Portugali, tuomio 7.5.2009 (Kok., s. I 78, 28 ja 53 kohta) ja asia C-343/10, komissio v. Espanja, tuomio 14.4.2011 (56 ja 62 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

2. Rankkasateet ja myrskyt

37. Lainsäätäjä käyttää näitä kahta käsitettä direktiivin liitteessä I ja erityisesti tässä liitteessä olevassa alaviitteessä 1. On syytä toistaa vielä kerran seuraava osa tästä alaviitteestä (kursivointi tässä):

”Koska ei ole mahdollista rakentaa keräysjärjestelmiä ja käsittelylaitoksia, joissa kaikki jätevedet voidaan käsitellä, *esimerkiksi rankkasateista johtuvissa* tilanteissa, jäsenvaltioiden on päätettävä toimenpiteistä, joilla rajoitetaan *myrskytulvista* aiheutuvaa vesien pilaantumista.”

38. Aluksi on huomautettava, että molemmat käsitteet ovat merkityksellisiä sekä keräysjärjestelmien että jätevedenpuhdistamojen osalta. Lainsäätäjä on molempien osalta ottanut tässä yhteydessä huomioon, että voi olla käytännössä mahdotonta toteuttaa täydellisiä järjestelmiä, joihin kaikki jätevedet pystytään ohjaamaan ja joissa ne pystytään käsittelemään täysin poikkeuksetta. Tämän vuoksi jäsenvaltioita kehotetaan antamaan yksityiskohtaiset säännöt niiden vahinkojen rajoittamiseksi, joita väistämättä aiheutuu, kun kaikkia jätevesiä ei kerätä ja/tai käsitellä.

39. Yhdistynyt kuningaskunta on huomautuksissaan väittänyt, että tilanteisiin, joissa on direktiivin mukaan sallittua, että jätevedet voidaan jättää keräämättä tai käsittelemättä, eivät kuulu pelkästään poikkeukselliset tilanteet, sillä liitteessä I olevassa alaviitteessä 1 esitetään vain esimerkkejä, eikä se estä valtioita sallimasta samanlaisia tapauksia myös muissa kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa, etenkin kun arvioidaan myös kustannus-hyötysuhdetta. Komission mukaan jätevesien keräämättä tai käsittelemättä jättäminen voi päinvastoin olla sallittua vain täysin epätavanomaisesti, kun on kyse poikkeuksellisista tilanteista.

40. Vaikka tulkittava teksti ei ole kovin selvä, katson, että komission kanta on oikea ja että edellä lainattu alaviite 1 ei todellakaan tue Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottamaa tulkintaa, vaan se on ymmärrettävä niin, että jätevesien keräämättä tai käsittelemättä jättämistä ei voida milloinkaan pitää ”tavanomaisena” ja direktiivin mukaisena tilanteena, ellei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista.

41. Pitää paikkansa, että direktiivin useissa kieliversioissa ”rankkasateet” mainitaan esimerkkinä (”*esimerkiksi* rankkasateista johtuvissa tilanteissa”). Näin ollen siinä myönnetään implisiittisesti, että vesien keräämättä tai käsittelemättä jättäminen voi olla sallittua myös *muissa* tilanteissa. Siinä ei kuitenkaan mainita, mitkä ovat tällaisia muita tilanteita.

42. Katson Yhdistyneestä kuningaskunnasta poiketen, että tilanteiden on kuitenkin oltava – niiden mahdollisissa ilmenemismuodoissa – luonteenomaisesti poikkeuksellisia. Ei voida mitenkään hyväksyä, että käsittelemättömiä jätevesiä voitaisiin päästää ympäristöön ”tavanomaisissa” tilanteissa. Tämän puolesta puhuvat erityisesti seuraavat perustelut.

43. Alaviitettä 1 luettaessa on ensinnäkin otettava huomioon direktiiville asetettu yleinen tavoite, joka on ympäristönsuojelun korkean tason takaaminen. Olisi järjenvastaista sallia, että käsittelemättömiä jätevesiä voidaan muissa kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa johtaa ympäristöön säännöllisesti pelkästään sen vuoksi, että keräysjärjestelmä tai jätevedenpuhdistamo on suunniteltu kapasiteetiltaan pieneksi.

44. Toiseksi se, että rankkasateet ovat vain yksi niistä tilanteista, joissa jätevesien täydellisen keräämisen/käsittelyn periaatteesta poikkeaminen on sallittua, ei merkitse, että muissa tapauksissa, joissa poikkeaminen voi olla sallittua, poikkeuksellisuusedellytys ei olisi voimassa. Säännöksen asiayhteys ja sille asetettu tavoite päinvastoin edellyttävät tällaista poikkeuksellisuutta.

45. Kolmanneksi on huomautettava, että tulkittavassa katkelmassa todetaan seuraavaksi, että jäsenvaltioiden on säädettävä toimenpiteistä, joilla rajoitetaan ”myrskytulvista” aiheutuvaa vesien pilaantumista. Yhdistyneen kuningaskunnan väitteestä, että tämän ilmaisun on ymmärrettävä viittaavan kaikentyyppiseen tulvimiseen, on todettava, että direktiiviä luettaessa ilmenee, ettei tämä

ollut lainsäätäjän tahto. Vaikka viimeksi mainitun lauseen eräät kieliversiot ovat neutraalimpia ja viittaavat yleisesti sateista johtuvaan tulvimiseen,[7] useimmissa muissa kieliversioissa näin ei ole, vaan niissä korostetaan tulvimisen syyn poikkeuksellisuutta.[8] Koska on selvää, että velvollisuus rajoittaa tulvista aiheutuvia ympäristövahinkoja koskee vain poikkeuksellisiin tapahtumiin liittyviä tulvia, se, että valtiot saisivat yleisesti johtaa vesistöihin käsittelemättömiä vesiä myös ”tavanomaisissa” olosuhteissa, merkitsisi, että direktiivissä velvoitetaan rajoittamaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvistä tulvista aiheutuvia vahinkoja mutta ei vahinkoja, jotka aiheutuvat tulvista, joille ei ole vastaavaa perustetta. Tilanne olisi järjenvastainen ja ilman muuta direktiivin tarkoituksen vastainen. On siten ilmeistä, että alaviitteen 1 taustalla on ajatus, että jätevedet voidaan vain poikkeuksellisissa olosuhteissa johtaa ympäristöön keräämättä ja käsittelemättä niitä.

46. Huomautan lisäksi, että tietääkseni ainakin yksi kieliversio antaa lisätukea edellisessä kohdassa esittämälleni päättelylle,[9] ja tällä viittaan saksankieliseen versioon, jonka mukaan jätevesien keräämisen ja käsittelyn mahdottomuus koskee ”*äärimmäisiä* tilanteita, jotka johtuvat esimerkiksi epätavanomaisen runsaista sateista”.[10] Adjektiivin ”äärimmäinen” lisääminen tekstiin vahvistaa tässä yhteydessä, että alaviitteessä 1 tarkoitettujen sallittujen tilanteiden on – mahdollisissa ilmenemismuodoissaan – joka tapauksessa oltava poikkeuksellisia.

47. Kun tämä seikka on selvennetty, jäljelle jää kuitenkin kaksi kysymystä. On ensinnäkin kysyttävä, koska voidaan katsoa, että kyse on ”rankkasateista”. Toiseksi on kysyttävä, mitkä muut poikkeukselliset tilanteet, jotka eivät ole sääilmiöitä, voivat oikeuttaa jätevesien keräämättä ja käsittelemättä jättämisen.

48. Ensimmäisen kysymyksen osalta minun on väistämättä toistettava edellä esittämäni selviö, ettei unionin tuomioistuin voi asettaa numeroarvoja, jotka lainsäätäjä on pitänyt asianmukaisena jättää määrittämättä. Samalta kannalta katsottuna voi olla täysin perusteltua, että nimenomaan komissio laatii määrälliset ohjeet, joihin sen harjoittama valvonta perustuu ja joiden järkevyyden ratkaisee luonnollisesti viime kädessä unionin tuomioistuin. Tässä tapauksessa komissio ei kuitenkaan näytä vahvistaneen täysin selviä ohjeita. Komissio on sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa että unionin tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä kuitenkin todennut useaan kertaan, että jos jätevesiä johdetaan vesistöihin enemmän kuin 20 kertaa vuodessa, se on yleisesti hälytyssignaali mahdollisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Vastaavanlainen numeromääräinen viitearvo voi – kaikkine rajoituksineenkin ja tapauskohtaista arviointia koskevan velvollisuuden säilyessä ennallaan – olla perusteltu ja hyväksyttävä, koska se on tulosta harkinnasta, joka perustuu eri jäsenvaltioissa noudatettavien käytäntöjen vertailuun.

49. Ongelmana kuitenkin on, ettei komissio itse ole kovin varma siitä, mikä merkitys 20 päästön rajalle on annettava. Komissio ei ensinnäkään ole missään vaiheessa antanut mitään tämän suuntaista virallista ohjetta, minkä lisäksi se tässäkin asiassa näyttää viime hetkiin saakka horjuneen sen kannan, että raja on kynnys, jota ei lähtökohtaisesti saa koskaan ylittää muutoin kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa, ja sellaisen paljon lievemmän kannan välillä, että raja on vain ohjeellinen, eikä sillä ole mitään välitöntä vaikutusta.

7 — Ks. saksankielinen versio (Regenüberläufen) ja hollanninkielinen versio (hemelwater).

8 — Ks. italiankielisen version (piogge violente) lisäksi ranskankielinen (pluies d’orage), englanninkielinen (storm) ja espanjankielinen (aguas de tormenta) versio. On tunnettua, että kun yksittäinen kieliversio poikkeaa muista, sitä ei unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voida käyttää perustana säännöksen tulkinnalle, joka on ristiriidassa useimpien muiden kieliversioiden kanssa. Ks. esim. asia C-372/88, Cricket St Thomas, tuomio 27.3.1990 (Kok., s. I-1345, 18 kohta); asia C-455/05, Velvet & Steel Immobilien, tuomio 19.4.2007 (Kok., s. I-3225, 19 kohta) ja asia C-451/08, Helmut Müller, tuomio 25.3.2010 (Kok., s. I-2673, 38 kohta).

9 — Tämä tuki ei tietenkään ole ratkaisevaa. Kuten olen edellä todennut, yksittäisen kieliversion teksti ei voi yksinään tukea tulkintaa, joka on ristiriidassa muiden kieliversioiden kanssa.

10 — ”Extremsituationen, wie z.B. bei ungewöhnlich starken Niederschlägen”.

50. Tästä seuraa, että vaikka Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei yhtäältä voida arvostella siitä, että se on suurelta osin perustanut päättelynsä 20 päästön sääntöön, joka on ainoa komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa ja erityisesti täydentävässä perustellussa lausunnossa jotakuinkin selvästi ilmaisema sääntö, unionin tuomioistuin on toisaalta velvollinen arvioimaan oletettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä suoraan direktiivin ja siihen sisältyvien yleisluonteisten ohjeiden valossa. Komission kanta on liian vaihteleva, jotta voitaisiin katsoa, että komissio on perustanut kanteensa sellaiseen tarkasti määriteltyyn sisäiseen käytäntöön, joka perustuu 20 päästön sääntöön, josta siinä tapauksessa tulisi unionin tuomioistuimen tuomion kohde.

51. Katson joka tapauksessa, että rankkasateiden käsitteen tarkemman määrittelemisen on väistämättä tapahduttava jäljempänä tarkasteltavan käsitteen ”paras saatavilla oleva tekninen tietämys liiallisia kustannuksia välttäen” (englanniksi ”best technical knowledge not entailing excessive costs”, josta käytetään lyhennettä BTKNEEC) kautta. Tämä on tietysti täysin erillinen käsite, joka ei viittaa sääilmiöihin vaan ihmisten aikaansaannoksiin. Katson kuitenkin, että käytännössä ainoa järkevä tapa tulkita direktiivissä asetettuja velvoitteita on suorittaa kussakin yksittäistapauksessa olosuhteiden kokonaisarviointi, jossa yhdellä kertaa arvioidaan tapahtuman epätavanomaisuutta ja kustannuksia, joita sellaisten keräysjärjestelmien ja jätevedenpuhdistamojen toteuttaminen olisi edellyttänyt, jotka olisivat myös kyseessä olevassa tapauksessa riittäneet estämään kaiken tulvimisen. Katson toisin sanoen, että rankkasateen käsite ei ole staattinen, vaan se voi vaihdella myös muiden tekijöiden perusteella.

52. Vaikka käsitteeseen BTKNEEC viitataan liitteessä I vain keräysjärjestelmien osalta, mielestäni se on tässä asiayhteydessä otettava huomioon myös jätevedenpuhdistamojen osalta. Tämä käsite soveltuu nimittäin kaikkein parhaiten takaamaan direktiivillä asetettujen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisen ilman, että unohdetaan taloudellisia ja teknisiä mahdollisuuksia koskeva välttämätön realismi.

53. Lopuksi on todettava toisesta kysymyksestä, joka koskee muita mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita kuin sääilmiöt, että myös tässä yhteydessä on tähdennettävä, että on tarkoituksenmukaista jättää riittävän laaja liikkumavara, jotta huomioon voitaisiin ottaa paitsi poikkeukselliset myös ennalta arvaamattomat tilanteet. Esimerkkinä voidaan ajatella laajamittaisia sähkökatkoja, joiden johdosta jätevedenpuhdistamot lakkaavat toimimasta, tai luonnonkatastrofeja, jotka eivät liity sateisiin (esimerkiksi maanjäristykset) mutta voivat siitä huolimatta vahingoittaa jätevedenpuhdistamoja tai keräysjärjestelmiä tai tehdä niistä tilapäisesti toimintakyvyttömiä. Tämän kaltaisissa tapauksissa on selvää, ettei direktiiviä rikota. Yhtä selvää on kuitenkin, että valtioilla on myös tämän kaltaisissa tapauksissa velvollisuus toteuttaa liitteessä I olevassa alaviitteessä 1 tarkoitettuja toimenpiteitä pilaantumisen rajoittamiseksi, vaikka vesistöihin johdetut käsittelemättömät vedet eivät välttämättä olisikaan peräisin sateista. Mikä tahansa tästä poikkeava tulkinta olisi ristiriidassa direktiivin tehokkaan vaikutuksen takaamista ja direktiiville asetettujen tavoitteiden noudattamista koskevan velvollisuuden kanssa.

3. Paras saatavilla oleva tekninen tietämys liiallisia kustannuksia välttäen (BTKNEEC)

54. Käsitteen BTKNEEC määrittely kuuluu niihin tähän asiaan liittyviin näkökohtiin, joista asianosaiset ovat sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa keskustelleet pisimpään ja kiivaimmin. Käsite sisältyy liitteessä I olevaan A kohtaan, minkä vuoksi se viittaa muodollisesti vain keräysjärjestelmiin mutta ei jätevedenpuhdistamoihin. Kuten olen edellisissä kohdissa yrittänyt selittää, mielestäni käsitettä BTKNEEC voidaan kuitenkin pitää eräänä direktiivin avainkäsitteenä, josta on hyötyä kaikkia direktiivin säännöksiä tulkittaessa, jätevedenpuhdistamoja koskevat säännökset mukaan lukien. Käsitteen avulla pystytään nimittäin sovittamaan yhteen asianmukaisella tavalla tarve taata direktiivin tehokas vaikutus ja tarve olla asettamatta valtioille velvoitteita, joita on mahdoton toteuttaa. Vaikka asetuksen 10 artiklassa käytetty jätevedenpuhdistamojen riittävän tehokkaan toiminnan käsite on ilmaistu eri tavalla, sen logiikka on sama, ja sitä voidaan pitää BTKNEEC-lausekkeen ilmauksena.

55. Yhdistyneen kuningaskunnan puoltamassa tulkinnassa käsite BTKNEEC on keskeinen osa sääntöä, jossa pääsääntöisesti sallitaan jäsenvaltioiden käyttää laajaa harkintavaltaa, kun ne päättävät pääasiallisesti kustannus-hyötysuhdetta koskevan arvioinnin perusteella, mitä on pidettävä asianmukaisena jätevesien keräys- ja käsittelytasona. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tässä arvioinnissa olennaista on erityisesti, että huomioon otetaan aina vaikutus, joka käsittelemättömien vesien johtamisella on purkuvesistöön, mikä toisin sanoen tarkoittaa, että direktiivin periaatteita noudatetaan aina eikä mitään säännöksiä rikota, kun jätevesien johtamisesta ei aiheudu merkittäviä ympäristövahinkoja, vaikka vain osa syntyneistä jätevesistä kerätään ja/tai käsitellään.

56. Komission puoltamassa tulkinnassa käsitteestä BTKNEEC sitä vastoin seuraa käytännössä ainoastaan, että jäsenvaltioille tunnustetaan vapaus valita mahdollisista järjestelmistä se, jolla ne saavuttavat tavoitteen, joka on poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta muuttumaton ja joka on sen takaaminen, että kaikki jätevedet kerätään ja käsitellään. Komission mukaan säännös toisin sanoen merkitsee pelkästään, että vaihtoehdoista, joilla tarvittavan tuloksen saavuttaminen on teknisesti mahdollista, valtiot voivat valita kustannuksiltaan halvimman.

57. Näyttää siltä, että tarkemmin katsottuna sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että komission ehdottama tulkinta on hylättävä. Vaikka ne ovat erilaisia, niille on molemmille nimittäin tunnusomaista, että tulkittavan säännöksen tulkinta viedään äärimmilleen. Yhdistyneen kuningaskunnan puoltama kanta johtaa yhtäältä siihen, että jäsenvaltioille tunnustetaan niin laaja harkintavalta, että koko direktiivi menettää tehokkaan vaikutuksensa täysin tai lähestulkoon, erityisesti niiltä osin kuin siinä velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että kaikissa tiettyä vähimmäiskokoa suuremmissa taajamissa on keräysjärjestelmät ja jätevedenpuhdistamot. Toisaalta on todettava, että vaikka komission puoltama tulkinta, joka kylläkin on todennäköisesti lähempänä lainsäätäjän tarkoittamaa säännöksen tarkoitusta, ei uhkaa viedä tehokasta vaikutusta koko direktiiviltä, se ilman muuta uhkaa viedä BTKNEEC-lausekkeen [11] tehokaan vaikutuksen. Ei nimittäin ole järkevää katsoa, että ilmaistessaan selvästi, että on tarpeen käyttää parhaita tekniikoita, joiden kustannukset eivät ole liiallisia, direktiivin säätäjä olisi pelkästään antanut jäsenvaltioille vapauden valita halvin niistä mahdollisista teknisistä järjestelmistä, joilla yhteen lopulliseen tavoitteeseen voidaan päästä. On sitä vastoin selvää, että lainsäätäjä on tällä lausekkeella tarkoittanut lieventää direktiivin liian ankarasta soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia ”liian pitkälle meneviä” vaikutuksia ja ottanut ennalta huomioon mahdollisuuden, että tietyissä tapauksissa on pakko hyväksyä joitakin kielteisiä ympäristövaikutuksia.

58. Käsitykseni mukaan BTKNEEC-lausekkeen oikea tulkinta sijoittuu näiden kahden edellä esiin tuodun äärimmäisen kannan puoliväliin.

59. BTKNEEC-lauseketta on erityisesti pidettävä eräänlaisena varoventtiilinä, jonka avulla pystytään välttämään se, että jäsenvaltioihin kohdistetaan epärealistisia velvoitteita tai niille aiheutetaan täysin suhteettomia toteuttamiskustannuksia. Tältä osin on kuitenkin tuotava selvästi esiin eräitä näkökohtia.

60. Lauseke on ensinnäkin poikkeuksellinen mekanismi, jota ei voida käyttää sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen sivuuttamiseen, jonka mukaan keräämisen ja käsittelyn on koskettava yleisesti kaikkia jätevesiä. Tätä poikkeuksellisuutta on korostettava sitäkin enemmän, kun huomioon otetaan oikeuskäytäntö, jossa on nimenomaan direktiivin 91/271 osalta katsottu, että direktiivin noudattamisen edellyttämien töiden kustannuksilla ei sellaisinaan ole merkitystä. [12]

11 — Lauseketta ei sivumennen sanoen ollut komission alkuperäisessä ehdotuksessa, vaan se lisättiin vasta neuvoston hyväksymään direktiivin lopulliseen tekstiin.

12 — Asia C-293/05, komissio v. Italia, tuomio 30.11.2006 (Kok., s. I-122, 35 kohta).

61. Toiseksi on todettava, että – kuten on selvää – tämän lausekkeen käyttämistä ei voida abstraktisti liittää tiettyjen ennalta määritettyjen olosuhteiden toteutumiseen. Ei siis voida esimerkiksi määrittää ennalta kustannustasoa, jonka ylittyessä velvollisuus kerätä ja käsitellä kaikki jätevedet häviää automaattisesti. BTKNEEC-lauseke päinvastoin edellyttää aina ja joka tapauksessa kunkin yksittäistapauksen kaikkien olosuhteiden kokonaisarviointia, ja se on aina mukautettava näihin olosuhteisiin.

62. Kolmanneksi on todettava, että kuten Yhdistynyt kuningaskunta on kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa voimakkaasti puoltanut, tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon myös käsittelemättömien vesien johtamisen ympäristövaikutukset. Sitä, ovatko joidenkin töiden kustannukset suhteettomia, ja siis sitä, voidaanko työt käytännössä jättää toteuttamatta, voidaan arvioida suuremmalla varmuudella siten, että huomioon otetaan myös töiden toteuttamatta jättämisen ympäristövaikutukset. On selvää, että töiden toteuttamatta jättäminen ja se, että sen johdosta joudutaan sietämään käsittelemättömien jätevesien johtamista ympäristöön, voi olla sitä hyväksyttävämpää, mitä pienempiä käsittelemättömistä vesistä mahdollisesti aiheutuvat vahingot ovat.

63. Se, että käsittelemättömistä vesistä aiheutuvia ympäristövahinkoja koskeva arviointiperuste voidaan ottaa huomioon, ei kuitenkaan tarkoita Yhdistyneen kuningaskunnan väittämin tavoin, että se olisi ainoa arviointiperuste, jonka perusteella direktiivin noudattamista on arvioitava. Kuten komissio on istunnossa huomauttanut perustellusti, direktiivissä ei mainita hyväksyttävän pilaamisen kynnysarvoja, vaan siinä säädetään perustavanlaatuisesta velvollisuudesta huolehtia siitä, että taajamissa on keräysjärjestelmät ja jätevedenpuhdistamot. Edellä mainituissa äskettäisissä tuomioissa[13] unionin tuomioistuin ei sen jälkeen, kun oli todettu, että keräysjärjestelmien kattavuus ei eräissä taajamissa ollut sataprosenttinen, arvioinut, aiheutuiko siitä ympäristövahinkoja, vaan totesi automaattisesti, että asianomaiset jäsenvaltiot eivät olleet noudattaneet jäsenyysvelvoitteitaan.

64. Ei siis voida hyväksyä Yhdistyneen kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan direktiivissä keräysjärjestelmien ja jätevedenpuhdistamojen toteuttamiselle vahvistettuina määräpäivinä merkitystä on vain sillä, että taajamissa on tällaiset laitokset, siitä riippumatta mikä niiden suorituskyky on. Tästä logiikasta seuraa äärimmillään, että direktiivin noudattamiseksi riittää, että on toteutettu järjestelmä, joka pystyy käsittelemään esimerkiksi 50 prosenttia kaupungin jätevesistä, eikä sitä, että suorituskykyä parannetaan 100 prosentin käsittelyasteen saavuttamiseksi, enää koske lakisääteinen velvoite noudattaa direktiiviä säädetyissä määräajoissa, vaan se on pelkästään järjestelmän tehokkuuden parantamista, jolle ei ole säädetty mitään määräaikaa ja johon ei itse asiassa saa kohdistaa mitään valvontaa. On ilmeistä, ettei tällainen tulkinta vastaa sen enempää lainsäätäjän tahtoa kuin unionin tuomioistuimen tätä alaa koskevaa oikeuskäytäntöä.

65. Direktiivin tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi on lisäksi välttämätöntä, että silloin, kun kaikkien jätevesien kerääminen ja käsittely – tietenkin lukuun ottamatta poikkeuksellisia tapahtumia, joissa käsittelemättä jättäminen on komissionkin mukaan sallittua – on mahdotonta tai erityisen vaikeaa, asianomaisen jäsenvaltionvaltion on esitettävä näyttö BTKNEEC-lausekkeen sovellettavuudesta. Tämäntyyppisissä tapauksissa jäsenvaltion ja komission välillä on nimittäin selvä tietojen epäsymmetria, sillä komissiolla ei ole käytössään itsenäisiä keinoja konkreettisen tilanteen arvioimiseksi, vaan se joutuu tukeutumaan erityisesti asianomaisen jäsenvaltion sille toimittamiin tietoihin. Tämä tilanne vastaa lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa on katsottu, että

13 — Alaviite 6.

vaikka jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa asioissa todistustaakka on komissiolla, sen jälkeen kun tämä on lähtökohtaisesti näyttänyt toteen tosiseikat, joihin sen kanne perustuu, jäsenvaltion on sillä olevien runsaampien tietojen perusteella esitettävä yksityiskohtainen näyttö siitä, ettei rikkomista ole todellisuudessa tapahtunut. [14]

4. Yhteenveto

66. Direktiivissä säädettyjen velvoitteiden yleisestä ulottuvuudesta tähän mennessä esitettyjen toteamusten yhteenvetona on todettava, että direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot yleisesti huolehtimaan siitä, että taajamissa on keräysjärjestelmät ja jätevedenpuhdistamot, joilla pystytään varmistamaan *kaikkien* jätevesien kerääminen ja käsittely muutoin kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Täydellistä keräämistä ja käsittelemistä koskeva velvoite ei koske tapauksia, joissa kerääminen ja käsittely on teknisesti mahdotonta tai sen kustannukset ovat täysin suhteettomia myös sen valossa, että ympäristövahingot ovat vähäisiä.

67. Ehdotan konkreettisesti kaksivaiheista valvontaa sekä keräysjärjestelmien että jätevedenpuhdistamojen osalta. Ensimmäisessä vaiheessa on selvitettävä, voidaanko päästöjä pitää poikkeuksellisena tapahtumana tai paremmin sanottuna keräysjärjestelmän tai jätevedenpuhdistamon toiminnan muuna kuin ”tavanomaisena” osana. Jos ensimmäisessä vaiheessa osoittautuu, että tapaukset, joissa käsittelemättömiä vesiä on johdettu ympäristöön, eivät ole poikkeuksellisia, toisessa vaiheessa on toteuttava BTKNEEC-lausekkeeseen perustuva selvitys. Todistustaakka, joka ensimmäisessä vaiheessa jakautuu komission ja jäsenvaltion kesken tavanomaisella tavalla, on toisessa vaiheessa yksinomaan jäsenvaltiolla. On nimittäin jäsenvaltion asiana osoittaa, että jätevesien keräämisen tai käsittelyn tason parantaminen on teknisesti mahdotonta tai sen kustannukset ovat täysin suhteettomia verrattuna ympäristölle aiheutuvaan hyötyyn.

68. Kun on ensin selvennetty jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita, voidaan seuraavaksi ryhtyä tarkastelemaan komission Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kohdistamia yksittäisiä moitteita.

C Whitburnin tilanne

1. Tosiseikat ja asianosaisten kannat

69. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka komissio väittää tapahtuneen Whitburnissa, liittyy vain keräysjärjestelmiä koskevaan direktiivin 3 artiklaan, kuten edellä on todettu. Komissio ei sitä vastoin väitä, ettei Whitburnissa olisi jätevedenpuhdistamoja tai että ne olisivat riittämättömiä.

70. Whitburn kuuluu Sunderlandin taajamaan, jossa on ainoastaan yksi pääkeräysjärjestelmä, joka on sekajärjestelmä ja johon virtaavat sekä yhdyskuntajätevedet että sadevedet. Tavanomaisissa olosuhteissa Whitburnin keräysjärjestelmän vedet siirretään muutaman pumppausaseman (Seaburn, Roker ja niiden jälkeen St. Peters) kautta Hendonin jätevedenpuhdistamolle, jossa puhdistetaan koko taajamasta peräisin olevat vedet.

14 — Ks. äskettäisestä oikeuskäytännöstä esim. asia C-390/07, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.12.2009 (Kok., s. I-214, 43–45 kohta). Yleisesti todistustaakasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä ks. myös julkisasiamies Kokottin 26.3.2009 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-335/07, komissio v. Suomi, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9459) ja 26.3.2009 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-438/07, komissio v. Ruotsi, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9517).

71. Kun vesimäärä Whitburnin keräysjärjestelmässä on 4,5-kertainen kuivan ajan virtaamaan [15] nähden, ylimääräinen vesi ohjataan keräystunneliin, jonka kapasiteetti on 7000 kuutiometriä. Kun vesimäärä keräysjärjestelmässä vähenee, tunneliin varastoitu vesi pumpataan uudelleen keräysjärjestelmään ja ohjataan Hendonin puhdistamoon, jossa se puhdistetaan lopullisesti. Jos tunnelin kapasiteetti kuitenkin ylittyy, ylimääräinen vesi johdetaan suoraan mereen ilman muuta käsittelyä kuin mekaaninen suodatus verkolla, jonka aukkojen läpimitta on 6 millimetriä. Vesi johdetaan merenalaista 1,2 kilometrin putkea pitkin.

72. Perustellussa lausunnossa vahvistettua päivämäärää (1.2.2009) edeltävinä vuosina Whitburnista johdettiin käsittelemättömiä vesiä jäljempänä olevan taulukon mukaisesti. Tiedot ovat komission esittämiä, mutta Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kiistänyt niiden paikkansapitävyyttä.

Vuosi	Päästöjen lukumäärä	Päästetty määrä (m^3)
2005	27 [16]	542 070
2006	25	248 130
2007	28	478 620
2008	47	732 150

73. Komission mukaan nämä tiedot osoittavat, että käsittelemättömiä vesiä johdettiin ympäristöön liian paljon, mikä on yhteensoveltumatonta direktiivissä jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden kanssa.

74. Kantaansa perustellakseen komissio tukeutuu laajasti kertomukseen, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan ympäristöministeriön nimeämä riippumaton tarkastaja (jäljempänä tarkastaja) esitti 25.2.2002 sen johdosta, että Whitburnin järjestelmää hallinnoiva yhtiö oli pyytänyt eräitä muutoksia lupaan, jonka perusteella se hallinnoi kyseistä järjestelmää. Kertomuksessa on eräitä erittäin kriittisiä toteamuksia Whitburnin keräysjärjestelmästä, jonka katsotaan olevan riittämätön siihen, että käsittelemättömien vesien johtamista ympäristöön pystyttäisiin rajoittamaan asianmukaisesti. [17] Tarkastajan mukaan Whitburnin keräysjärjestelmän riittämättömyys johtaa siihen, että käsittelemättömiä vesiä johdetaan mereen toistuvasti myös kohtalaisen sateen aikana tai sateettomina kausina. Tarkastajan kertomuksen esittämistä seuranneina vuosina Whitburnin keräysjärjestelmään ei ole tehty mitään fyysisiä muutoksia. Muutettu on ainoastaan sääntöjä, jotka koskevat vesien varastointitunnelin hallinnointia ylikuormitustilanteissa, ja näiden uusien sääntöjen johdosta päästöt ovat harventuneet, mutta ympäristöön johdettujen käsittelemättömien vesien määrät ovat vuosina 2001–2008 pysyneet suurin piirtein samoina ollen enimmillään 732 150 kuutiometriä (2008) ja vähimmillään 248 130 kuutiometriä (2006).

75. Komission mukaan nämä käsittelemättömät vesimäärät vastaavat sellaisten taajamien vesimääriä, joiden asukasluku on yli 3 700 (vuoden 2006 vesimäärä) ja yli 11 000 (vuoden 2008 vesimäärä) ja joka tapauksessa suurempi kuin asukasvastineluku 2 000, jonka ylittyessä taajamassa on direktiivin mukaan oltava keräysjärjestelmä ja jätevedenpuhdistamo. Tämä voidaan ilmaista toisin niin, että aivan kuin olisi olemassa kokonainen tämän suuruinen taajama, jossa jätevesiä ei kerätä eikä käsitellä millään tavalla.

15 — Keräysjärjestelmän kuivan ajan virtaama on vesimäärä, joka johdetaan keräysjärjestelmään sateettomana aikana.

16 — Kirjeessä, jonka Yhdistynyt kuningaskunta lähetti komissiolle 15.6.2006 vastauksena perusteltuun lausuntoon, vuoden 2005 päästöjen lukumääräksi on sitä vastoin ilmoitettu 85. Päästetyn veden kokonaismääräksi on kuitenkin aina ilmoitettu 542 070 kuutiometriä.

17 — Ks. erityisesti 16.5.1.4–16.5.1.5, 16.5.1.7–16.5.1.9, 16.5.5.1 ja 16.5.11.2–16.5.11.3 kohta. Kertomuksessa on kuitenkin puollettu olemassa olevan luvan ehtojen muuttamista siinä tarkoituksessa, että hallinnointiyhtiö saisi hätätapauksissa johtaa käsittelemättömiä vesiä mereen käyttäen Whitburnin merenalaista putkea. Tarkastajan kritiikki kohdistui sitä vastoin jäteveden johtamisen hallinnointiin tavanomaisissa tilanteissa, kuten on todettu.

76. Direktiivin rikkominen on komission mukaan sitäkin vakavampaa sen vuoksi, että merenalainen putki on lähellä eräitä rantoja, joilla on usein havaittu mitä todennäköisimmin Whitburnin keräysjärjestelmästä peräisin olevaa ainesta.

77. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä suurinta osaa komission esiin tuomista tosiseikoista, mutta tämä ei koske rannoilta löytynyttä ainesta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tämä aines ei nimittäin voi olla peräisin Whitburnin järjestelmästä, koska veden johtamiseen käytettävässä vedenalaisessa putkessa on suodatinverkot, joten aineksen, jonka määrä on sitä paitsi vähentynyt viime vuosina, on oltava peräisin jostain muualta. Muilta osin Whitburnia koskevat tosiseikat ovat kuitenkin kiistattomia, ja Yhdistyneen kuningaskunnan puolustus perustuu pääasiallisesti direktiivin tulkintaan.

78. Yhdistynyt kuningaskunta painottaa erityisesti, että päästöillä ei ole ollut kielteisiä vaikutuksia niiden vesien laatuun, joihin ne on johdettu, mistä todistaa sekin, että paikallisten rantojen edustan vedet ovat aina vastanneet uimavesiä koskevassa unionin oikeudessa säädettyjä rajoja. [18]

79. Seuraavaksi Yhdistynyt kuningaskunta on tukeutunut vuonna 2010 tehtyyn tutkimukseen, jonka tarkoituksena oli tutkia Whitburnin tilannetta komission perustellun lausunnon ja täydentävän perustellun lausunnon valossa. Tutkimuksessa on erityisesti arvioitu mahdollisia vaikutuksia, joita aiheutuisi, jos päästöjen lukumäärää laskettaisiin alle 20 vuotuisen päästön rajan, mitä komissio näytti vaativan erityisesti täydentävässä perustellussa lausunnossa. Tutkimuksessa katsottiin, että ainoa mahdollinen ratkaisu, jolla päästöjen lukumäärä saadaan pysymään vuosittain alle 20:ssä, on laajentaa keräystunnelia, jonka kapasiteetti pitäisi nostaa 10 800 kuutiometriin Tällainen muutos kuitenkin parantaisi purkuvesistön laatua vain minimaalisesti eli noin 0,31 prosenttia laskettuna uimaveden arvioimisessa tavanomaisesti käytettävillä muuttujilla. Näistä syistä tutkimuksessa ei suositeltu mitään muutoksia Whitburnin keräysjärjestelmään.

2. Asian arviointi

80. Selvittääkseni, onko Yhdistynyt kuningaskunta jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan Whitburnin tilanteen osalta, noudatan edellä esittämääni kaksivaiheista mallia.

81. Komissio on mielestäni ensinnäkin näyttänyt riittävällä tavalla toteen, ettei käsittelemättömien vesien johtaminen vesistöön ole poikkeuksellista. Kuten edellä on todettu, viime vuosina tapahtuneesta tilanteen paranemisesta huolimatta Whitburnin keräysjärjestelmästä johdetaan edelleen käsittelemättömiä vesiä ympäristöön säännöllisesti, mitä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole edes kiistänyt. Kuten on jo todettu, ei ole mahdollista ilmoittaa päästökertojen lukumäärää, joka olisi poikkeukselliset ja toistuvat tapahtumat erottava kiinteä raja, sillä vaikka komissio edellä todetuin tavoin käyttää usein rajana 20:tä päästöä, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tilaamassa Lontoon tilannetta koskevassa kertomuksessa [19] on pidetty perusteltuna vielä tiukempaa rajaa eli 12:ta päästöä vuodessa. Käytetystä mallista riippumatta on joka tapauksessa todettava, ettei ole epäilystä siitä, että Whitburnin tilanteelle olivat perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä joka tapauksessa tunnusomaisia päästöt, joiden lukumäärä ja voimakkuus viittasivat siihen, että ne olivat toistuvia eivätkä varmasti ainakaan satunnaisia. Kuten 72 kohdassa esitetystä taulukosta ilmenee, vuodesta 2006 vuoteen 2008 päästöjä oli joka vuosi 25–47. Tällainen lukumäärä ei selvästikään ole osoitus poikkeuksellisesta tapahtumasta, eikä edes Yhdistynyt kuningaskunta ole väittänyt Whitburnin päästöjä poikkeuksellisiksi.

18 — Tältä osin ks. uimaveden laadusta 8.12.1975 annettu neuvoston direktiivi 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1).

19 — Kyseessä on TTSS-kertomus, josta ks. jäljempänä 90 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

82. On kuitenkin vielä selvitettävä, että kun otetaan huomioon komission esittämä näyttö, onko Yhdistynyt kuningaskunta pystynyt osoittamaan, että tähän asiaan sovelletaan BTKNEEC-lauseketta eli että päästöjen lukumäärän vähentäminen edellyttäisi teknisesti mahdottomia ratkaisuja tai sen kustannukset olisivat täysin suhteettomia hyötyihin nähden.

83. Mielestäni tätä koskeva keskeinen asiakirja on vuonna 2010 tehty tutkimus, johon on viitattu edellä 79 kohdassa. Tutkimuksen valossa on ennen kaikkea selvää, ettei sille, että käsittelemättömien vesien päästöjä Whitburnissa vähennetään merkittävästi, ole tekniseltä kannalta mitään erityisiä esteitä, vaan se edellyttää pääasiassa olemassa olevan varastointitunnelin laajentamista, eikä Yhdistynyt kuningaskunta ole missään kohtaa todennut, että tällainen ratkaisu olisi mahdoton toteuttaa.

84. Tutkimuksessa on samaan aikaan kuitenkin laskettu, kuinka paljon tunnelin laajentaminen ja siitä seuraava päästöjen väheneminen voisi käytännössä parantaa purkuvesistön laatua. Päättelyssä on käytetty vertailukohtana 20 päästön ylärajaa, joten siinä noudatetaan tältä osin komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämiä ohjeita. Tutkimuksessa on tässä yhteydessä päädytty hypoteesiin, että vesien laatu paranee vain 0,3 prosenttia, ja päätelty tämän johdosta, että kustannus-hyötysuhteen vuoksi Whitburnissa ei ollut perusteltua toteuttaa mitään lisätoimenpiteitä.

85. Tässä yhteydessä on muistutettava myös siitä, että Whitburnin edustan meriveden laatu on pikemminkin hyvä ja se on aina vastannut uimavesiä koskevissa unionin oikeussäännöissä vahvistettuja arvoja, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on huomauttanut komission tätä seikkaa riitauttamatta. Vaikka purkuvesistön uimakelpoisuudella ei ole suoraa merkitystä arvioitaessa, onko direktiiviä 91/271 noudatettu, se voidaan edellä toteamani mukaisesti ottaa kokonaisarvioinnissa huomioon pohdittaessa, voidaanko BTKNEEC-lauseketta mahdollisesti soveltaa. Vaikuttaa siten järkevältä, että kansalliset viranomaiset ovat tällaisessa tilanteessa päättäneet olla vaatimatta hankalia muutostöitä, jotka parantaisivat ympäristön tilannetta erittäin vähän.

86. Nämä toteamukset huomioon ottaen katson, että Yhdistyneen kuningaskunnan päättely on pätevä ja ettei komissio ole tässä tapauksessa pystynyt näyttämään toteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä Whitburnin keräysjärjestelmän osalta. Vaikka käsittelemättömiä vesiä on tällä alueella johdettu vesistöön säännöllisesti, Yhdistynyt kuningaskunta on näyttänyt toteen, että komission oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa esittämien ohjeiden noudattamiseksi keräysjärjestelmässä mahdollisesti toteutettavien laajennustöiden hyödyt olisivat olleet niin vähäiset, ettei töitä ollut perusteltua suorittaa niiden vuoksi. Komission kanteen ensimmäinen osa on siten hylättävä.

D *Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin tilanne*

1. Tosiseikat ja asianosaisten kannat

87. Komission kanne koskee Lontoon osalta Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin alueita. Tarkemmin sanottuna kanne koskee kaikkien kolmen alueen jätevedenpuhdistamoja, joiden katsotaan olevan riittämättömiä direktiivin noudattamisen varmistamiseen ja siten direktiivin 4 ja 10 artiklan vastaisia. Becktonissa ja Crossnessissa on komission mukaan rikottu lisäksi direktiivin 3 artiklaa, koska myös niiden keräysjärjestelmät ovat riittämättömiä.

88. Kaikki kolme mainittua paikkaa kuuluvat Lontoon keräys- ja puhdistusjärjestelmään, jonka toiminta-alueen asukasvastineluku on yhteensä yli 9 miljoonaa. Järjestelmä on pääasiallisesti sekajärjestelmä, joka suunniteltiin 19. vuosisadalla ja jota on asteittain laajennettu ja muutettu kaupunkitaajaman kasvaessa.

89. Lontoossa on ilmennyt kahdentyyppisiä ongelmia. Ensinnäkin keräysjärjestelmän kapasiteetin ylittyessä käytetään ylivuotokynnyksiä samalla tavoin kuin Whitburnissa. Lontoon järjestelmässä niitä on 57, joista melkein kaikista vedet johdetaan Thamesiin ja joissa ei ilmeisesti edelleenkään ole edes alkeellisinta johdettavien vesien suodatusjärjestelmää. Toiseksi eräät jätevedenpuhdistamoista, joihin keräysjärjestelmissä kerätyt vedet ohjataan, eivät tällaisissa tilanteissa pysty käsittelemään kaikkia vastaanottamiaan vesimääriä, jolloin osa vesistä johdetaan vesistöön vain vähäisen käsittelyn jälkeen.

90. Pääasiallinen näyttö, johon komissio perustaa Lontoota koskevat väitteensä, on kertomus, jonka eräs Thames Tideway Strategic Studyn (jäljempänä TTSS) yhteydessä toiminut työryhmä esitti helmikuussa 2005. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perusti TTSS:n vuonna 2000 arvioimaan Thamesin ympäristötilannetta.

91. TTSS:n kertomuksessa todetaan erityisesti, että Lontoon järjestelmän 57 ylivuotokynnyksestä 36:lla oli kielteisiä ympäristövaikutuksia. Järjestelmässä tapahtuu vuosittain keskimäärin noin 60 käsittelemättömien vesien päästöä myös vähäsateisina kausina. Ympäristöön johdetaan joka vuosi miljoonia tonneja käsittelemätöntä vettä, ja tämä vastaa sellaisen taajaman tuottamaa jätevesimäärää, jossa on satojatuhansia asukkaita. Ongelmaa pahentaa, että Thamesin vesi kulkee mereen hyvin hitaasti, jolloin siihen johdetun saastuneen veden laimentuminen kestää melko kauan.

92. TTSS:n kertomuksen mukaan jätevedenpuhdistamojen tilanne ei ole keräysjärjestelmän tilannetta parempi. Niiden kapasiteetti riittää kuivana aikana, mutta sateella ne päästävät ympäristöön vain osittain käsiteltyä vettä, mikä pahentaa keräysjärjestelmien ylivuotokynnysten aiheuttamaa jo ennestään merkittävää saastekuormitusta.

93. TTSS laati marraskuussa 2005 hallitukselle täydentävän kertomuksen, jossa esitettiin mahdolliset ratkaisut Thamesin saastumisongelmaan. On erityisesti todettava, että parhaana pidetty ratkaisu muodostui keskeisesti siitä, että rakennetaan noin 30 kilometrin pituinen maanalainen tunneli, jonka tilavuus on 1,5 miljoonaa kuutiometriä ja jonne ylimääräinen vesi voidaan varastoida sateella ja josta se sitten myöhemmin ohjataan takaisin järjestelmään käsiteltäväksi.

94. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti huhtikuussa 2007 päättäneensä toteuttaa TTSS:n ehdotuksen ja siis erityisesti uutta tunnelia koskevan ehdotuksen. Kirjeessä, jonka ympäristöministeriö lähetti 17.4.2007 Lontoon keräys- ja puhdistusjärjestelmää hallinnoivalle yhtiölle ja jonka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt oikeudenkäynnissä, todettiin, että tunneli päätettiin toteuttaa, jotta ”Lontoossa olisi 21. vuosisadan vaatimuksia vastaava joki ja *Yhdistynyt kuningaskunta noudattaisi – – direktiivissä asetettuja velvoitteita*”.[20] Kuten istunnossa on ilmennyt, myös Yhdistyneen kuningaskunnan nykyinen hallitus on äskettäin vahvistanut tukensa maanalaisen tunnelin rakentamiselle, ja tunnelin on tällä hetkellä arvioitu valmistuvan vuosina 2021–2023. Parlamentille 3.11.2011 lähetetyssä ministeriön kirjallisessa ilmoituksessa[21] todettiin erityisesti, että ”on edelleen varmaa, että on tarpeen vahvistaa Lontoon viemärijärjestelmää, jonka kapasiteetti joiltakin osin täyttyy jo sateettomanakin aikana, ja löytää ratkaisu tästä johtuviin ympäristöhaasteisiin – –”. Rakennustöiden pitäisi alkaa vuonna 2016.

95. Yhdistynyt kuningaskunta ei kiistä komission esittämiä tosiseikkoja. Se korostaa, että uuden maanalaisen suurtunnelin toteuttamista koskevan hankkeen lisäksi käynnissä on muitakin töitä Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamojen kapasiteetin kasvattamiseksi. Näiden töiden pitäisi valmistua vuosina 2012–2014. On lisäksi suunniteltu rakennettavaksi toinen, pienempi tunneli, jonka olisi tarkoitus valmistua jo vuonna 2014 ja jonka pitäisi merkittävästi vähentää käsittelemättömien vesien johtamista vesistöön Becktonin ja Crossnessin alueilla.

20 — Kursivointi tässä.

21 — Unionin tuomioistuin otti tämän Yhdistyneen kuningaskunnan istunnon aikoihin esittämän asiakirjan huomioon ja liitti sen asiakirja-aineistoon.

96. Yhdistyneen kuningaskunnan puolustus perustuu erityisesti Lontoon järjestelmän täysin poikkeukselliseen laajuuteen ja siihen, että kaikki toimenpiteet, jotka kohdistuvat 19. vuosisadalla suunniteltuihin keräysjärjestelmiin, ovat väistämättä monimutkaisia. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että kun asiaa tarkastellaan tästä näkökulmasta, sen ei voida katsoa laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamista, sillä se on heti direktiivin voimaantulon jälkeen ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin tutkimus- ja suunnittelutoimenpiteisiin noudattaakseen unionin oikeutta täysimääräisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan BTKNEEC-lauseke edellyttää, että jäsenvaltion ei ole katsottava rikkoneen direktiiviä, jos se on niin lyhyessä ajassa kuin on käytännössä mahdollista ryhtynyt konkreettisesti kaikkiin tarvittaviin toimiin direktiivin täytäntöön panemiseksi.

2. Asian arviointi

97. Ensimmäisessä perustellussa lausunnossaan komissio arvosteli yleisesti koko Lontoon järjestelmän toimintaa. Täydentävässä perustellussa lausunnossaan se sitä vastoin päätti rajata kanteen kohteen nykyisen laajuiseksi tutkittuaan väitteitä ja perusteluja, joita Yhdistynyt kuningaskunta oli esittänyt vastauksenaan perusteltuun lausuntoon.

98. Kuten edellä on todettu, komissio arvostelee erityisesti sitä, että Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamot sekä kahteen ensiksi mainittuun johtavat keräysjärjestelmät ovat riittämättömiä direktiivin noudattamiseksi.

99. Aluksi on pohdittava, minkä *tyyppistä* näyttöä komission on esitettävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. En viittaa tässä todistustaakkaan, koska sitä koskeva oikeuskäytäntö on selvä ja vakiintunut, ja tämän mukaan komission on näytettävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen toteen, eikä se voi nojautua olettamuksiin.[22] Tässä yhteydessä tarkoitan sitä vastoin komission näytön *kohdetta*.

100. Kanteesta nimittäin ilmenee, että vaikka komissio on päättänyt rajata moitteensa koskemaan eräitä Lontoon jäteveden keräys- ja puhdistusjärjestelmän tiettyjä erityisiä osia, se ei ole tuonut selvästi esiin, mitkä ovat kanteen kohteena olevien sektoreiden erityispiirteet. Se on päinvastoin perustanut koko argumentaationsa todisteisiin ja erityisesti TTSS:n kertomukseen, jotka koskevat järjestelmän ongelmia yleisesti eivätkä ongelmia, jotka ovat erityisiä kanteen kohteena oleville järjestelmän osille (Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin alueet).

101. On siis selvitettävä, onko komission esittämällä näytöllä, joka todistaa Lontoon ongelmallisesta ympäristötilanteesta yleisesti, näytetty toteen erityinen rooli, joka kullakin esiin tuodulla tilanteella on ollut kokonaistilanteen muodostumisessa.[23]

102. Tältä osin ratkaiseva merkitys on komission kanteeseen liittämillä asiakirjoilla ja erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan komission perusteltuun lausuntoon 15.6.2006 antamalla vastauksella. Tässä asiakirjassa Yhdistynyt kuningaskunta on vastatessaan Lontoon koko järjestelmää koskevaan arvosteluun itse asiassa johtanut ongelman järjestelmän yksittäisiin osiin, joihin komissio on tämän jälkeen päättänyt rajata kanteensa. Vaikka asiakirjassa ei muodollisesti myönnetäkään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, sen päätelmäosassa on todettu erityisesti, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ”*myöntää, että Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamojen kapasiteettia on tarpeen kasvattaa*”, ja ”*myöntää, että on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä Becktonin ja Crossnessin keräysjärjestelmien eräistä ylivuotokynnyksistä johtuvan pilaantumisen vähentämiseksi*”.

22 — Ks. esim. asia C-438/07, komissio v. Ruotsi, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9517, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. vastaavasti asia C-335/07, komissio v. Suomi, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9459, 88 kohta).

103. Katson tämän asiakirjan valossa, että vaikka komission esiin tuomat seikat koskevat Lontoon järjestelmää kokonaisuutena, voidaan katsoa, että niihin voidaan tukeutua erityisesti Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamojen osalta ja Becktonin ja Crossnessin keräysjärjestelmien osalta. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole myöskään esittänyt tältä osin mitään vastaväitteitä.

104. On vielä tutkittava, riittävätkö komission esittämät todisteet näyttämään toteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Noudatan myös tätä tätä kysymystä tarkasteltaessa kaksivaiheista lähestymistapaa, jota olen jo käyttänyt Whitburnin tilanteeseen.

105. Katson, että TTSS:n kertomus, johon komissio on perustanut kanteensa olennaisilta osin, on mielestäni paitsi riittävä myös hyvin vaikeasti kiistettävissä oleva osoitus siitä, että ongelma on olemassa ja ettei se ole satunnainen, etenkin kun otetaan huomioon, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on itse tilannut tämän asiakirjan. Kuten edellä on todettu, kertomuksessa osoitetaan erityisesti sekä se, että keräysjärjestelmistä johdetaan vesistöihin käsittelemätöntä vettä erittäin usein, että se, että jätevedenpuhdistamoista johdetaan vesistöihin vain vähän puhdistettua vettä erittäin usein. Kaiken lisäksi näitä tapauksia ei esiinny pelkästään poikkeuksellisten sääolojen aikana vaan säännöllisesti myös kohtalaisen sateen aikana.

106. Komission voidaan siis katsoa näyttäneen toteen, etteivät päästöt, joista se arvostelee Yhdistynyttä kuningaskuntaa, olleet poikkeuksellisia eivätkä satunnaisia, eikä tämä jäsenvaltio myöskään kiistä komission esittämien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä.

107. Lopuksi on tutkittava, onko Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus näyttänyt toteen, että direktiivin noudattaminen on teknisesti mahdotonta tai että kustannukset ovat täysin suhteettomia hyötyihin nähden, jolloin voi BTKNEEC-lausekkeen perusteella voi olla perusteltua, ettei jätevesiä kerätä ja/tai käsitellä täydellisesti.

108. Vastaus on mielestäni kieltävä.

109. Yhdistynyt kuningaskunta on nimittäin yhtäältä todennut, että nyttemmin on päätetty uudesta suuresta rakennustyöstä (veden varastointitunneli), jonka johdosta direktiiviä pysytään noudattamaan täysin, kuten komissio on todennut oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa. Tekniset ratkaisut tilanteen parantamiseksi ovat siis olemassa, eikä niiden kustannuksia ole pidettävä suhteettomina, koska niiden toteuttamisesta on jo päätetty.

110. Ei voida hyväksyä myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan väitteitä, jotka perustuvat vaadittavien töiden monimutkaisuuteen ja pitkään kestoon. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava perustellussa lausunnossa asetetun päivämäärän (tässä tapauksessa 1.2.2009) tilanteen mukaan ja että jäsenvaltio ei voi saada kannetta hylättyä pelkästään sen perusteella, että työt ja toiminta, jotka tulevaisuudessa johtavat siihen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen loppuu, ovat käynnissä.[24] Ei ole sitä paitsi unohdettava myöskään sitä, että direktiivi on annettu yli 20 vuotta sitten, joten sitä ei selvästikään voida pitää säädöksenä, johon jäsenvaltioilla ei olisi ollut aikaa tutustua. Oikeuskäytännössä on katsottu nimenomaan direktiivin 91/271/ETY – vaikkakin eri artiklan kuin nyt kyseessä olevien artiklojen – osalta, että perustellussa lausunnossa asetettu määräaika, joka päättyi 9.9.2004, oli enemmän kuin riittävä.[25]

24 — Ks. esim. asia C-119/02, komissio v. Kreikka, tuomio 24.6.2004 (52–54 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-27/03, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.2004 (39–40 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

25 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 25–28 kohta.

111. Yhdistynyt kuningaskunta näyttää ehdottaneen erityisesti istunnossa, että töiden väistämätöntä pitkäkestoisuutta on pidettävä BTKNEEC-lausekkeen soveltamista puoltavana seikkana, joten kun jäsenvaltion on toteutettava laajamittaisia töitä noudattaakseen unionin oikeutta, sen ei Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan voida väittää laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteitaan, jos työt ovat käynnissä ja etenevät tavanomaisessa ja järkevässä aikataulussa.

112. Tätä päättelyä ei voida hyväksyä. Kuten edellä on todettu, BTKNEEC-lauseketta on tulkittava niin, että se viittaa *teknisiin ratkaisuihin*, jotka yleisesti voidaan toteuttaa, eikä *ajankohtaan*, jolloin ne voidaan toteuttaa. Ajankohta, joka on otettava huomioon arvioitaessa yhteisön säädöksen noudattamista, on komission perustellussa lausunnossa asetettu ajankohta. Asia olisi toisin, jos Yhdistynyt kuningaskunta olisi näyttänyt toteen, että ongelmaan valittu ratkaisu ja siten erityisesti veden varastointitunneli ei aiemmin ollut teknisesti mahdollinen. Tällöin BTKNEEC-lausekkeeseen voitaisiin vedota pätevästi. Näin ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa, sillä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole missään vaiheessa viitannut siihen, että tunnelin toteuttaminen tai jätevedenpuhdistamojen laajentaminen olisivat tulleet teknisesti mahdollisiksi vasta äskettäin.

113. Yhteenvetona katson siis, että kanne on hyväksyttävä, siltä osin kuin se koskee Lontoon kaupunkia.

E *Oikeudenkäyntikulut*

114. Kuten edellä on todettu, sekä komissio että Yhdistynyt kuningaskunta ovat vaatinet, että vastapuoli on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy toisen komission kanteen kahdesta osasta ja hylkää toisen, katson, että unionin tuomioistuimen on sovellettava työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohtaa ja määrättävä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken.

V Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

— Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut yhdyskuntajätevesien keräilyä ja käsittelyä koskevan direktiivin 91/271/ETY 3 artiklan ja liitteessä I olevan A kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut, että Becktonissa ja Crossnessissa on käytössä asianmukaiset keräysjärjestelmät, eikä direktiivin 4 ja 10 artiklan ja liitteessä I olevan B kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole huolehtinut, että Becktonin, Crossnessin ja Mogdenin jätevedenpuhdistamoissa jätevesi käsitellään asianmukaisesti

— kanne hylätään muilta osin

— asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.