JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

28 päivänä lokakuuta 1999 *

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Kreikkaa vastaan sillä perusteella, että tämä valtio ei ole pannut täytäntöön tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 76/464/ETY. [1]

2. Kreikan hallitusta moititaan erityisesti siitä, että se ei ole vahvistanut ohjelmia, joiden avulla vesiympäristön pilaantumista voidaan vähentää tiettyjen direktiivin liitteessä mainittujen aineiden osalta ja jotka sisältävät laatutavoitteita ja joissa määritellään määräajat ohjelmien täytäntöönpanoa varten. Komissio moittii Kreikan hallitusta myös siitä, että se ei edellytä, että sellaisten kyseisiin vesiin päästettävien päästöjen, jotka voivat sisältää edellä mainittuja aineita, osalta on oltava toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardi, joka perustuu pilaantumisen vähentämistä tavoittelevissa ohjelmissa määrättyihin laatutavoitteisiin.

I Direktiivi 76/464/ETY

3. Direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa säädetään, että " — — yleiset ja samanaikaiset jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat kiireellisesti tarpeen yhteisön vesiympäristön suojelemiseksi erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet aiheuttavat — — ".

4. Tällä pyritään estämään vesiympäristön pilaantuminen tiettyjen luettelossa I mainittujen erityisen vaarallisten aineiden osalta ja vähentämään pilaantumista tiettyjen toisten luettelossa II mainittujen erityisen vaarallisten aineiden osalta. Nämä luettelot ovat direktiivin liitteenä. [2] Jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. [3]

5. Luettelo I " — — sisältää tiettyjä yksittäisiä myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella valittuja aineita, jotka kuuluvat seuraavien aineiden luokkiin ja ryhmiin [lueteltu liitteessä], lukuun

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 129, s. 23, jäljempänä direktiivi.

2 — 2 artikla.

3 — Ibid.

ottamatta niitä, jotka ovat biologisesti vaarattomia tai jotka nopeasti muuttuvat biologisesti vaarattomiksi aineiksi — — ".[4]

6. Jäsenvaltioiden tulee direktiivin 3 ja 5 artiklan mukaan vaatia, että vesiympäristöön päästettävien päästöjen, jotka voivat sisältää luettelossa I mainittuja aineita, osalta on oltava toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, ja vahvistaa päästöstandardi, joka ei voi ylittää tiettyjä raja-arvoja. Direktiivin 6 artiklan mukaan raja-arvot vahvistaa neuvosto.

7. Luettelo II sisältää aineita, jotka esiintyvät luettelossa I, mutta joille neuvosto ei ole vielä asettanut raja-arvoja.[5]

8. Direktiivin 7 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulee vahvistaa ohjelmat, joilla vesiympäristön pilaamista voidaan vähentää ja joissa on vahvistettava veden laatutavoitteet (jäljempänä ohjelmat). Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että kaikkiin sellaisiin vesiympäristöön tehtäviin päästöihin, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin luettelon II ainetta, on oltava asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardit. Tällaisten standardien on perustuttava saman artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla vahvistettuihin laatutavoitteisiin. Lisäksi 5 kohdassa tarkennetaan vielä, että "ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten".

9. Direktiivin 7 artiklan 6 kohdan mukaan "ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle".

10. Direktiivissä ei ole säädetty direktiivin täytäntöönpanolle määräaikaa, mutta 12 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, että "komissio tekee, mikäli mahdollista, ensimmäiset 7 artiklan 7 kohdan mukaiset ehdotukset kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta".[6] Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään seuraavaa: "Komissio vertailee säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. Pitäessään sitä tarpeellisena komissio tekee neuvostolle tätä varten aiheelliset ehdotukset".

11. Luettelosta I käy ilmi, että se sisältää pääasiallisesti aineryhmiä ja -luokkia, eli komissio on katsonut tarpeelliseksi yksilöidä mainitut aineet ennen päästöjen raja-arvojen tai laatutavoitteiden määrittelemistä.

4 — Direktiivin liite.

5 — Direktiivin liitteessä oleva luettelo II, ensimmäinen luetelmakohta.

6 — Direktiivi annettiin tiedoksi 5.5.1976.

12. Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatinut 129 yksittäisen aineen luettelon, joka on liitetty komission neuvostolle 22.6.1982 antamaan tiedonantoon vaarallisista aineista, jotka voivat esiintyä direktiivin 76/464/ETY luettelossa I. [7]

13. Vesien pilaantumisen torjunnasta 7 päivänä helmikuuta 1983 annetussa neuvoston päätöslauselmassa [8] korostetaan, että komission tiedonannossa esitetty 129 aineen luettelo otetaan perustaksi, kun yhteisö jatkaa direktiivin toteuttamiseen liittyviä toimia.

14. Luetteloon on myöhemmin lisätty kolme muuta ainetta. Näistä 132 aineesta 18:lle neuvosto on määrännyt päästöjen raja-arvot ja laatutavoitteet, ja tämän lisäksi 15 muusta aineesta säädetään neuvoston direktiivin 76/464/ETY muutosehdotuksessa, jonka komissio on antanut 14.2.1990. [9]

15. Loput 99 ainetta ovat luettelossa I, mutta niin kauan kuin neuvosto ei ole määrännyt näiden aineiden päästöille raja-arvoja, aineet kuuluvat luetteloon II, kuten ilmenee luettelon ensimmäisestä kohdasta.

7 — EYVL C 176, s. 3.
8 — EYVL C 46, s. 17.
9 — EYVL C 55, s. 7, 2 artikla.

II Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

16. Komissio huomautti 27.12.1990 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan Kreikan viranomaisille, että Kreikan tulisi soveltaa direktiivin 7 artiklaa. Komissio totesi, että yhteisö on laatinut direktiivin liitteenä olevan 132 aineen luettelon I, jonka 33 aineesta on jo säännöksiä tietyissä direktiiveissä tai direktiiviehdotuksissa. Komissio kiinnitti Kreikan hallituksen huomiota siihen, että jäljelle jäi vielä 99 aineen luettelo, joka ei ollut tai joka ei lähitulevaisuudessa tulisi olemaan sääntelyn kohteena ja johon sovelletaan 7 artiklan mukaisia velvoitteita.

17. Komissio muistutti myös aikaisemmissa kirjeissään esitetystä pyynnöstä, jossa se esitti, että sille toimitettaisiin päivitetty luettelo niistä 99 aineesta, joita päästettiin Kreikan vesiympäristöön, laatutavoitteet, jotka olivat voimassa sillä hetkellä, kun lupa saatiin viranomaisilta eri päästöalueilla tapahtuviin päästöihin, perustelut sille, miksi laatutavoitteita ei ollut asetettu, sekä suunnitelma siitä, minä ajankohtana laatutavoitteet tullaan asettamaan.

18. Samassa kirjeessä komissio kehotti Kreikkaa — huomautettuaan Kreikan hal-

litusta siitä, että direktiivin 7 artiklaa ei ollut noudatettu ja ettei valtio ollut noudattanut direktiivin ja perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan — esittämään perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

19. Komissio ei ollut liittänyt kirjeeseensä 99 aineen luetteloa. Väärinkäsitysten välttämiseksi komissio tarkensi 5.10.1993 päivätyssä täydentävässä kirjeessään, että 132 aineen luettelo ilmenee edellä mainitusta 22.6.1982 annetusta neuvoston tiedonannosta [10] ja että neuvosto on hyväksynyt luettelon niin ikään edellä mainitulla 7.2.1983 antamallaan päätöslauselmalla ja että luetteloon oli vielä lisätty kolme ainetta. Komissio liitti kirjeeseensä täyden 99 aineen luettelon.

20. Tässä yhteydessä komissio pyysi uudelleen Kreikan hallitusta ilmoittamaan huomionsa ohjelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta kahden kuukauden kuluessa pyynnöstä.

21. Kreikan hallitus vastasi komissiolle 12.8.1994 päivätyllä kirjeellään ja ilmoitti, että ainoa uusi seikka aikaisemmissa kirjeissä ilmoitetun lisäksi on se, että hallitus on tehnyt sopimuksen Egean yliopiston kanssa erityisen tutkimuksen tekemisestä. Kreikan viranomaiset antoivat lisäksi joitakin tietoja direktiivissä mainituista aineista, joita esiintyy Kreikassa.

22. Viranomaiset mainitsivat, että tietyt kummassakin luettelossa esiintyvät 32 ainetta hajotetaan joko fotokemiallisesti tai mikrobiologisesti, eikä niitä päästetä suoraan vesiympäristöön. Viranomaiset totesivat myös, että maatalousministeri ei myönnä lainkaan lupia torjunta-aineiden päästöihin vesiympäristöön, paitsi sellaisen aineen päästöihin, jota käytetään torjunta-ainevalmisteena riisipelloilla ja jonka pakkaamisesta vastaavat teolliset tuotantolaitokset eivät tee jäteveden päästöjä.

23. Kreikan hallitus totesi vielä, että 9 kyseisistä aineista ei ole kaupallisessa valmistuksessa Kreikassa. Hallitus myönsi, että jätevesistä saattaa löytyä 17:ää luettelon aineista. Mitään näistä aineista ei hallituksen mukaan päästetä pintavesiin. Mitä tulee 10 muuhun aineeseen ja niihin aineisiin, joista Kreikan hallituksella ei ole ollut mitään tarvetta tehdä ilmoitusta, se totesi, että niistä ollaan tekemässä tutkimusta, jotta saataisiin tietoa aineiden pitoisuuksista tuotantolaitosten jätteissä ja jotta saataisiin selville muiden luettelossa II olevien aineiden mahdollinen esiintyminen vesiympäristössä.

10 — Komission kirjeessä mainittu luku ei ole oikea, koska kyseinen luettelo ei sisällä kuin ensimmäiset 129 ainetta. Oikea luku saadaan kuitenkin lisäämällä 3 uutta ainetta.

24. Kreikan hallitus totesi, että lupien antaminen niille vesiin päästettäville jätevesien päästöille, jotka saattavat sisältää jotain luettelossa II lueteltuja aineita, kuuluu terveysosastolle, joka antaa luvan, mikäli kaikille päästöjen kohteena oleville vesille asetettuja laatutavoitteita noudatetaan niiden vesien osalta, joista on tehty hallinnollinen päätös.

25. Komissio teki esitetyn perusteella sen johtopäätöksen, että 99 luettelon II aineesta 72 aineen osalta Kreikan viranomaiset eivät olleet toteuttaneet tarpeellisia toimenpiteitä vähentääkseen näistä aineista aiheutuvaa vesistön pilaantumista, koska mitään tietoja ei ollut annettu tai koska tiettyjen aineiden mahdollinen esiintyminen vesistössä on myönnetty tai lopulta koska annetut tiedot ovat osoittautuneet riittämättömiksi.

26. Komission todettua, että direktiivissä säädettyjä velvoitteita ei ollut noudatettu, se esitti vaatimuksensa Kreikalle perustellussa lausunnossaan, joka annettiin tälle tiedoksi 23.12.1996.

27. Kreikan hallitus toimitti 20.3.1997 päivätyssä kirjeessään komissiolle tietoja, jotka liittyivät direktiivin luettelossa I olevien aineiden pysyvään seurantaan, joka oli aloitettu vuonna 1996; lisäksi kirjeestä ilmeni viranomaisten tekemät toimet, jotka koskivat luettelon II aineita, ja mainittiin erityisesti Egean yliopistolle annettu tutkimustyö, jonka aiheena on luettelon II aineiden esiintyminen Kreikassa. Kreikka ilmoitti, että tutkimuksen perusteella luotaisiin tarvittaessa pysyvä kyseisten aineiden seurantajärjestelmä sekä vahvistettaisiin aineiden vähentämiseen tähtäävä ohjelma.

III Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne

Asianosaisten perustelut

28. Komissio moittii Kreikkaa ensiksikin siitä, ettei se ole vahvistanut ohjelmia, joilla pyritään vähentämään vesien pilaantumista tiettyjen aineiden osalta, ja toiseksi, ettei se ole edellyttänyt tällaisten päästöjen osalta toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antamaa lupaa, jossa vahvistetaan päästöstandardit ohjelmissa määrättyjen laatutavoitteiden mukaan.

29. Komissio vetoaa kanteessaan siihen, että vaikka mitään määräaikaa ei ole säädetty direktiivin täytäntöönpanolle, jäsenvaltioiden olisi pitänyt direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan ilmoittaa

komissiolle viimeistään 5.8.1978 mennessä ohjelmista, joilla pyritään vähentämään luettelossa II mainituista aineista aiheutuvaa pilaantumista. Komissio toteaa, että koska jäsenvaltiot eivät tällöin ilmoittaneet ohjelmistaan, se on 3.11.1976 päivätyllä kirjeellään pyytänyt jäsenvaltioita välittämään tiedon ohjelmista 15.9.1981 mennessä, eivätkä jäsenvaltiot ole vastustaneet tätä määräaikaa.

30. Komission mukaan direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanemiseksi Kreikan olisi pitänyt vahvistaa ohjelmat 99 aineelle kuten myös niille aineluokille ja -ryhmille, jotka mainitaan luettelon II toisessa luetelmakohdassa. [11] Komissio painottaa kuitenkin, että sen kanne on rajattu luettelon II ensimmäisestä kohdasta ilmeneviin 99 aineeseen, koska se ei ollut virallisessa huomautuksessaan eikä perustellussa lausunnossaan viitannut kuin näihin aineisiin.

31. Näin ollen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vahvistanut ohjelmia, joiden avulla vesien pilaantumista voidaan vähentää ja jotka sisältävät laatutavoitteita ja joissa määritellään määräajat ohjelmien täytäntöönpanoa varten, niiden 99 vaarallisen aineen osalta, jotka luetellaan kyseisen direktiivin liitteenä olevan luettelon II ensimmäisessä kohdassa, ja koska se ei siis edellytä, että sellaisten vesiin päästettävien päästöjen osalta, jotka voivat sisältää luettelossa II mainittuja aineita, on oltava toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardi, joka perustuu ohjelmissa määrättyihin laatutavoitteisiin.

32. Kreikka kiistää kanteen. Se esittää 20.3.1997 päivätyn vastauksensa jälkeen uutena seikkana sen, että Egean yliopiston tehtäväksi on annettu edellä mainitun tutkimuksen tekeminen. Yliopiston selonteon mukaan Kreikan viranomaiset ovat antaneet säädöksiä ja ryhtyneet konkreettisiin toimenpiteisiin päästöjen kohteina olevien vesien suojelemiseksi ja ovat määränneet laatutavoitteet vesien suojelemiseksi kaikilta mahdollisilta päästöiltä, jotka aiheutuvat esitetyistä kielletyistä vaarallisista aineista.

33. Kreikka luettelee vastineessaan erilaisia kansallisia toimia — ministeriöiden päätöksiä, läänien yhteisiä päätöksiä, yksittäisten läänien tekemiä päätöksiä, prefektin päätöksiä, ministeriöiden päätöksen ja aluejohtajan päätöksen — joissa määrätään muutamista kielloista ja rajoituksista, jotka koskevat jätteitä, joita saatetaan päästää vesiympäristöön.

11 — Viimeksi mainitun säännöksen mukaan "tietyt yksittäiset aineet ja aineiden luokat, jotka kuuluvat alla lueteltuihin aineiden luokkiin ja ryhmiin, ja joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista".

34. Kreikka ilmoittaa lisäksi käytettävissä olevat tiedot vuosilta 1983—1989 Kreikan maahantuomista 17 luettelossa II olevista 25 kasvinsuojeluaineesta. Kreikan hallitus esittää, että vaikka tiettyjä kasvinsuojeluaineita tuodaan maahan huomattavia määriä, ympäristöministeriön teettämät pintavesianalyysit eivät ole paljastaneet, että kasvinsuojeluaineita esiintyisi niin paljon, että ne aiheuttaisivat saastumisen vaaran.

35. Kreikka esittää lisäksi, että tekeillä olevan tutkimuksen mukaan 52 itsenäisestä hallintoalueesta 24:n alueella ei harjoiteta toimintaa, jossa syntyisi jätteitä, jotka sisältäisivät komission perustellussa lausunnossa esitettyjä aineita. Muiden itsenäisten hallintoalueiden osalta tutkimus on vielä kesken, joten niiden osalta ei voida antaa täydellisiä tietoja.

36. Kreikka toteaa täyttäneensä direktiivin asettamat velvoitteet. Laatutavoitteet on määrätty niille päästöjen kohteena oleville vesille, joiden osalta tämä toimenpide on ollut tarpeellinen, ja pintavesiin päästettävien jätevesien enimmäismäärät on vahvistettu. Lisäksi kaikki maan alueet kuuluvat ainakin yhteen seuraavista kolmesta luokasta: läänit, jotka ovat vahvistaneet laatutavoitteet, läänit, jotka ovat määränneet päästörajat päästöjen kohteena oleviin vesiin, tai läänit, joissa ei ole teollista toimintaa mutta joissa aiheutuu päästöjä, jotka saattavat sisältää jotain luettelossa II mainituista 99 aineesta.

37. Komissio esittää vastauskirjelmässään, että Egean yliopistolla teetetty tutkimus olisi yksi niistä ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, joihin tulisi ryhtyä, jotta voitaisiin toteuttaa direktiivin 7 artiklassa mainitut ohjelmat, ja että tämä on osoitus siitä, että tällaisia ohjelmia ei vielä ole olemassa.

38. Komissio kiistää sen, että Kreikan esittämiä kansallisia säädöksiä voitaisiin pitää direktiivin 7 artiklan mukaisina ohjelmina, koska näillä säädöksillä on sen mukaan ollut tarkoitus taata eräiden muiden yhteisöjen direktiivien täytäntöönpano. Komissio toteaa, ettei sille ole vielä annettu tiedoksi ohjelmia.

39. Komissio toteaa, ettei Kreikka pysty vahvistamaan laatutavoitteita ilman jätteiden päästöstandardeja. Päästörajojen asettaminen kyseessä oleville aineille ei toisaalta poista velvollisuutta määritellä laatutavoitteet pilaantumisen vähentämiseksi direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Teollisten tuotantolaitosten puuttuminen joil-

tain alueilta ei vapauta Kreikkaa velvollisuudesta vahvistaa ohjelmia näille alueille.

40. Komissio lisää vielä, että vastaajavaltio on vahvistanut laatutavoitteet vain tietyille alueille ja tietyille luettelossa II mainituille aineille. Laatutavoitteet eivät ole syntyneet sellaisen konkreettisen tutkimuksen seurauksena, jossa tutkittaisiin tämän hetkistä saastumisen tilaa ja jossa määriteltäisiin menetelmät saastumisen vähentämiseksi. Näin ollen laatutavoitteiden merkitystä on mahdotonta arvioida direktiivin kannalta. Laatutavoitteissa ei myöskään pyritä direktiivin edellyttämällä tavalla jo todetun pilaantumisen vähentämiseen vaan näillä laatutavoitteilla on erityiset päämäärät, jotka on vahvistettu muissa direktiiveissä.

41. Kreikan hallitus toteaa, että Egean yliopistolla teetetyn tutkimuksen ensimmäinen vaihe — joka koskee saastelähteiden ja luettelon II myrkyllisten aineiden inventaariota, kerättyjen tietojen arvioimista, luettelon muodostamista aineista, jotka saattavat esiintyä Kreikan vesiympäristössä, sekä pintavesien valvontajärjestelmän perustamista — on valmis. Tutkimuksen toinen vaihe — jossa otetaan näytteitä ja tehdään analyysejä päästöjen kohteena olevista pintavesistä, tehdään näytteiden perusteella väliaikaisia teknisiä selontekoja ja lopullisia muistioita, joissa määritellään kyseisten aineiden vähentämiseen tähtäävät ohjelmat — aloitetaan heinäkuussa 1998, ja tutkimus kestää 16 kuukautta.

42. Kreikka vetoaa siihen, että saastelähteet on arvioitu koko maan osalta ja että valvontajärjestelmän piiriin kuuluvat melkein kaikki Kreikan pintavedet kuten myös luettelossa II mainittuja aineita sisältäviä jätevesiä päästävät teollisuuslaitokset. Tiettyjen päästöjen kohteina olevien vesien osalta sekä tiettyjen luettelossa II mainittujen aineiden osalta on ryhdytty toimenpiteisiin laatutavoitteiden vahvistamiseksi. Kreikan hallitus vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvaan periaatteeseen, jonka mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeutta ei välttämättä edellytä direktiivin säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista yksittäisessä säädöksessä vaan — direktiivin sisältö huomioon ottaen — yleinen oikeustila voi olla tältä osin riittävä. [12]

Kanneperusteiden arviointi

43. Ensimmäisen kanneperusteen osalta, jonka mukaan Kreikka ei ole vahvistanut ohjelmia, komissio toteaa, että tämän jäsenvaltion velvoitteisiin kuului kartoittaa tilanne sellaisen sisävesien ja rantavesien pilaantumisen osalta, joka on peräisin luettelossa II olevista 99 aineesta, ja saatujen tietojen perusteella vahvistaa pilaantumisen vähentämiseen tähtäävä ohjelma,

12 — Ks. asia C-13/90, komissio v. Ranska, tuomio 1.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4327); asia C-14/90, komissio v. Ranska, tuomio 1.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4331); ja asia C-64/90, komissio v. Ranska, tuomio 1.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4335).

jossa määritellään laatutavoitteet ja määräajat niiden vahvistamiselle. [13]

44. Vastaajavaltio ilmoitti noudattaneensa sille kuuluvia velvoitteita, mutta hieman epäjohdonmukaisesti myönsi samalla, että Egean yliopistolla teetetty tutkimus, jonka tarkoituksena oli aluksi tehdä kartoitus kreikkalaisen vesiympäristön pilaantumisesta luettelossa II mainittujen aineiden osalta ennen lopullista tutkimusmuistiota, jossa ohjelmien sisältö määriteltäisiin, oli vielä heinäkuussa 1998 kesken. Hallitus lisäsi vielä, että tutkimuksen tulisi olla valmis 16 kuukauden päästä eli joulukuussa 1999. [14]

45. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava sen perusteella, mikä oli tilanne perustellussa lausunnossa määrätyn määräajan päättyessä. Tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia ei enää oteta huomioon. [15]

46. Vastaajavaltio myöntää, että tutkimuksen inventaario-osa, jonka tarkoituksena oli selvittää kreikkalaisen vesiympäristön saastumislähteet ja joka on alustava vaihe 7 artiklan 1 kohdan mukaisten ohjelmien laatimiselle, ei ollut valmis kaikkien itsenäisten hallintoalueiden osalta ja " — — täten ei ole mahdollista antaa täydellisiä tietoja pintavesien tilasta siltä osin kuin on kyse pilaantumisesta, joka on aiheutunut tutkimuksessa tarkoitetuista aineista". [16]

47. Vaikka Kreikan viranomaisten teettämä lopullinen muistio olisikin ollut valmiina ilmoitettuna päivänä, on selvää, että siinä vaiheessa kun kanne nostettiin yhteisöjen tuomioistuimessa, [17] direktiivin edellyttämiä ohjelmia ei ollut vahvistettu. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että komission perusteltu lausunto toimitettiin Kreikan hallitukselle 23.12.1996 ja siinä sitä kehotettiin toteuttamaan direktiivi kahden kuukauden kuluessa. Sillä kuten Kreikan hallituksen vastinekirjelmän liitteestä II ilmenee — ja johon myös komissio on vedonnut — tutkimuksen teettämistä koskeva päätös on tehty 4.6.1997. [18]

48. Jo Egean yliopiston tutkimuksen keskeneräisyys komission määräämän mää-

13 — Kanteen 20 kohta.

14 — Vastauskirjelmän 2 kohta.

15 — Asia C-214/96, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.1998, Kok. 1998, s. I-7661, 25 kohta.

16 — Vastinekirjelmän ranskankielisen käännöksen sivu 31.

17 — Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva 6.11.1997 päivätty kanne, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimeen 10.11.1997.

18 — Tutkimus, jonka otsikkona on: "Tutkimus pintavesien pilaantumisesta, joka aiheutuu luettelon II myrkyllisistä aineista, jotka saattavat kuulua direktiivin 76/464/ETY luetteloon I sekä pintavesien laadun tarkkailun perustamisesta/toimimisesta niiltä osin kuin kyse on tutkimuksessa löytyneista aineista."

räajan päättyessä riittäisi mielestäni osoittamaan komission kanteen tueksi esitetyn ensimmäisen kanneperusteen aiheellisuuden, koska ohjelmia ei ollut tuohon ajankohtaan mennessä laadittu.

49. Asiassa tulee kuitenkin tutkia myös muut Kreikan hallituksen esittämät argumentit, joiden mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeutta on joka tapauksessa turvattu erilaisilla säädöksillä.

50. Ohjelmat, jotka tulee laatia direktiivin 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi, on selkeästi määritelty aikaisemmissa muita jäsenvaltioita vastaan nostetuissa tuomioistuimessa esillä olleissa riita-asioissa.

51. Ohjelmien tulee oikeuskäytännön mukaan olla erityisesti direktiivin tarkoituksia varten laadittu. Yhteisöjen tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut: "Kyseisten ohjelmien luonne erityisohjelmina tarkoittaa, että niiden lähestymistavan on oltava yleinen ja johdonmukainen ja niiden tulee ilmentää konkreettista ja kohta kohdalta etenevää suunnittelua, joka kattaa koko kansallisen alueen ja koskee kaikkien luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä, jolla on merkitystä kyseisessä jäsenvaltiossa, ottaen huomioon näissä ohjelmissa vahvistetut laatutavoitteet päästöjen kohteena olevien vesien osalta. Nämä erityisohjelmat eroavat siten — — yksittäisten toimenpiteiden muodostamista kokonaisuuksista, joiden tarkoituksena on vähentää vesien pilaantumista." [19]

52. Vastaajan esittämillä Kreikan oikeusjärjestyksen säädöksillä on tässä esitetystä poikkeava luonne.

53. Koska Kreikan viranomaiset myöntävät, että tiettyjen maan osien osalta joko ei ole ryhdytty sellaisiin toimenpiteisiin, joilla asetettaisiin *laatutavoitteet*, tai että niiden osalta ei ole olemassa sellaisia säädöksiä, joissa määrätään *päästöstandardit*, [20] viranomaiset näin ollen myöntävät, että tällainen direktiivin täytäntöönpano ei vastaa direktiivin edellyttämää yleistä lähestymistapaa asiaan.

54. Perustellakseen laiminlyöntinsä — kuten sen, että vahvistetut päästöstandardit eivät kata kuin osittain luetteloon II kuuluvat aineet [21] — Kreikka toteaa, että kyseessä olevalla kansallisella alueella ei ole

19 — Asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-275, 40 kohta.

20 — Vastinekirjelmän ranskankielisen käännöksen s. 33, 2 kohta.

21 — Vastinekirjelmän ranskankielisen käännöksen s. 11, 14 ja 30.

teollista toimintaa, josta aiheutuvat jätteet saattaisivat sisältää kyseessä olevia aineita.

55. Kuten komissio onkin oikein esittänyt, tätä perustelua ei voida hyväksyä, koska saastuttavaa toimintaa voi aikanaan syntyä ja kehittyä niillä alueilla, joilla ei ole päästöstandardeihin liittyviä velvoitteita. Jäsenvaltion ei tulisikaan — direktiivin tavoitteet ohittaen — sulkea lopullisesti tiettyjä alueitaan pois sellaisen kansallisen säädöksen soveltamispiiristä, joka on annettu direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

56. Erityisesti kun kyse on ohjelmista, joiden tulee sisältää laatutavoitteet, komissio on oikeassa esittäessään, että alue, jolla ei ole teollista toimintaa, voi olla altis vakaville saastumisriskeille toisenkaltaisten toimintojen takia kuten maataloustoiminnan tai toisilla alueilla sijaitsevan saastuttavan toiminnan takia. Tällainen tilanne edellyttää direktiivin mukaista kokonaisvaltaista sääntelyä.

57. Vaatimusta kansallisen alueen kattavan suunnitelman tekemisestä sellaisen pilaantumisen vähentämiseksi, joka aiheutuu luetteloon II kuuluvista aineista, ei myöskään ole noudatettu niiltä osin kuin tietyissä kansallisissa lainsäädöksissä on säädetty tiettyjen aineiden päästöjen päästörajoista ilman että laatutavoitteet on määrätty etukäteen.[22] Vain laatutavoitteilla, joiden asettamisesta on säädetty direktiivissä, voidaan varmistaa vesiympäristön tilan säännönmukainen tarkistus ja sen seurauksena aikaisemmin määrättyjen päästöstandardien muuttaminen, mikäli nämä osoittautuvat riittämättömiksi. Laatutavoitteiden asettaminen muodostaa näin ollen jäsenvaltioille todellisen velvollisuuden saavuttaa tavoitteet eli turvata ympäristön tehokas suojelu.

58. Kreikka ei ole antanut muun muassa määräaikoja laatutavoitteiden vahvistamiselle, vaikka tavoitteista säädetään tietyissä jo mainituissa säädöksissä.

59. Voidaan vielä todeta, että vaikka Kreikka esittää vastauskirjelmässään, että " — — kaikkien pintavesien laatua valvotaan niiltä osin kuin on kyse direktiivin luetteloon II kuuluvista aineista tiukan seurantajärjestelmän avulla — — "[23], se on selvästi maininnut vastineessaan — eli

22 — Ks. esim. vastinekirjelmän ranskankielisen käännöksen sivulla 18 mainitut prefektin päätökset. Kreikan hallitus on niin ikään maininnut, että "laatutavoitteet on jo vahvistettu päästöjen kohteina oleville vesille, jotka ovat erityisen alttiita päästöille, jotka sisältävät luetteloon II kuuluvia vaarallisia aineita — — muille päästöjen kohteena oleville ympäristöille, joilla ei ole ongelmaa luetteloon II kuuluvista aineista — — *laatutavoitteiden vahvistamismenettely on vireillä*, sillä asiaa tarkastellaan laajemmin Egean yliopistossa tehtävässä tutkimuksessa".

23 — Vastauskirjelmän 5 kohdan d kohta.

selvästi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen — että tällaista seurantajärjestelmää ei ollut olemassa. Kreikka totesi tällöin, että Egean yliopistolle " — — on annettu tehtäväksi koko maan kattavan päästöjen kohteina olevien pintavesien seurantajärjestelmän luominen — — ".[24]

60. Lopuksi, vaikka Kreikan viranomaisten toteuttamalla sääntelyllä on kieltämättä ympäristönsuojelullisia tavoitteita — ja näin nimen omaan vesiympäristön osalta — sääntelyä ei kuitenkaan ole laadittu direktiivin hengen mukaisesti tai sen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Kuten tuomioistuin on jo lausunut muista kansallisista säädöksistä, jotka on esitetty direktiivin toteuttamiseksi annetuiksi säädöksiksi, myöskään Kreikan antamat säädökset " — — eivät muodosta järjestelmällistä järjestelmää, jossa esitettäisiin yksityiskohtaisesti kulloiseenkin vesistöön ja järveen liittyvät laatutavoitteet — — ".[25] Säädöksiä ei siten voida katsoa direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuksi ohjelmaksi.

61. Näin ollen ehdotamme, että tuomioistuin hyväksyy komission ensimmäisen kanneperusteen.

62. *Toinen kanneperuste* liittyy läheisesti ensimmäiseen siten, että koska Kreikka on jättänyt vahvistamatta direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ohjelmat, 7 artiklan 2 kohdan mukaisia lupiakaan ei ole voitu myöntää.

63. Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut tältä osin seuraavaa: "Juuri tämän viimeksi mainitun säännöksen perusteella mainituissa ennakkoluvissa on oltava yksittäisiin päästöihin sovellettavat päästöstandardit, jotka on hyväksytty ja määritetty saman artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa, vesialueen ja virtaavan veden vettä suojelevassa *ohjelmassa etukäteen vahvistettujen laatutavoitteiden perusteella*. Näin ollen, jos ensimmäinen väite hyväksytään, toisen väitteen on katsottava sisältyvän siihen, jolloin se menettää oman itsenäisen kohteensa, minkä vuoksi sitä ei enää tarvitse tutkia."[26]

64. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ohjelmien puuttuminen tekee mahdottomaksi 7 artiklan 2 kohdan mukaisen ennakkolupajärjestelmän perustamisen. Toista kanneperustetta ei siten tarvitse tutkia.

24 — Vastineen ranskankielisen käännöksen s. 33, 4 kohta.
25 — Ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomion 30 kohta.
26 — Yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998, Kok. 1998, s. I-3343, 28 ja 29 kohta (kursivointi tässä).

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vahvistanut pilaantumisen vähentämiseksi ohjelmia, jotka sisältävät laatutavoitteita ja joissa määritellään määräajat ohjelmien täytäntöönpanoa varten, niiden 99 vaarallisen aineen osalta, jotka luetellaan kyseisen direktiivin liitteenä olevan II luettelon ensimmäisessä kohdassa, ja koska se ei näin ollen edellytä, että sellaisten kyseisiin vesiin päästettävien päästöjen, jotka voivat sisältää tällaisia aineita, osalta on oltava toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardi, joka perustuu ohjelmissa määrättyihin laatutavoitteisiin

— velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.