JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
18 päivänä kesäkuuta 1998 *

1. Italian tasavaltaa vastaan nostettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne kuuluu niihin kanteisiin, jotka komissio on nostanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (jäljempänä direktiivi) [1] täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.

2. Komissio arvostelee kyseisiä jäsenvaltioita erityisesti siitä, että ne ovat direktiivin 7 artiklan vastaisesti laiminlyöneet laatia vesien pilaamisen vähentämistä koskevia ohjelmia, joihin sisältyisivät veden laatutavoitteet.

3. Nyt käsiteltävään asiaan liittyy se erityispiirre, että se kuuluu niihin harvoihin kanteisiin, joista yhteisöjen tuomioistuimen on annettava yksipuolinen tuomio, koska Italian tasavalta ei ole esittänyt vastinetta määräajassa ja -muodossa.

4. Tämän vuoksi komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan 1 kohdan nojalla, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian komission vaatimusten mukaisesti eli:

"— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut vesien pilaamisen vähentämistä koskevia ohjelmia, joihin sisältyisivät veden laatutavoitteet liitteessä lueteltujen 99 vaarallisen aineen osalta, eikä ilmoittanut näistä ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle rikkoen siten direktiivin 76/464/ETY 7 artiklaa ja koska se ei EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan vastaisesti ole toimittanut komissiolle tätä asiaa koskevia tarpeellisia tietoja ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut".

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 129, s. 23.

Direktiivin yleinen sisältö

5. Direktiivi on annettu ETY:n perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan perusteella, ja sen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että

"yleiset ja samanaikaiset jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat kiireellisesti tarpeen yhteisön vesiympäristön suojelemiseksi erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet aiheuttavat".

6. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet lopettaakseen 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamisen liitteen luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvilla vaarallisilla aineilla ja vähentääkseen mainittujen vesien pilaamista liitteen luettelon II aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvilla vaarallisilla aineilla, jonka päämäärän saavuttamisessa tämän direktiivin säännökset ovat vasta ensimmäinen askel."

7. Luetteloon I sisältyy tiettyjä yksittäisiä lähinnä myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella valittuja aineita, jotka kuuluvat siinä lueteltujen aineiden luokkiin ja ryhmiin. Direktiivin 6 artiklan mukaan neuvosto määrää luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvia vaarallisia aineita koskevat raja-arvot, joita päästöstandardit eivät saa ylittää, sekä laatutavoitteet.

8. Direktiivin liitteen määräysten mukaan luetteloon II sisältyvät

"— luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden tämän direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritelty,

— 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."

9. Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Kaikkiin sellaisiin 1 artiklassa tarkoitettuihin vesiin 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 laatutavoitteisiin, jotka määrätään 3 kohdassa säädetyllä tavalla.

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

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

5. Ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten.

6. Ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle.

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

10. Direktiivin 12 artiklan mukaan

"1. Neuvosto tekee yhdeksän kuukauden kuluessa yksimielisen päätöksen kustakin komission 6 artiklan mukaisesti tekemästä ehdotuksesta — —.

— —

2. Komissio tekee, mikäli mahdollista ensimmäiset 7 artiklan 7 kohdan mukaiset ehdotukset kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti yhdeksän kuukauden kuluessa."

11. Direktiivin 13 artiklassa säädetään lopuksi, että direktiivin täytäntöönpanoa varten jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä toimitettava sille muun muassa lisätiedot 7 artiklassa tarkoitetuista ohjelmista.

12. Direktiivissä, joka tuli voimaan julkaisupäivänään eli 5.5.1976, ei säädetä nimenomaisesta määräajasta, jossa siinä säädetyt velvoitteet olisi pantava konkreettisesti täytäntöön.

13. Komissio arvostelee kannekirjelmässään Italian tasavaltaa siitä, ettei se ole laatinut vesien pilaamisen vähentämistä koskevia ohjelmia, joihin sisältyisivät veden laatutavoitteet kanteen liitteessä I lueteltujen 99 aineen osalta.

14. Kyseiset 99 ainetta ovat aineita, jotka komission mukaan kuuluisivat luetteloon I mutta jotka sisältyvät luetteloon II, koska neuvosto ei ole vielä määrännyt direktiivin 6 artiklan mukaisesti päästöjen raja-arvoja ja laatutavoitteita.

15. Koska luettelo I sisältää elohopeaa ja kadmiumia lukuun ottamatta lähinnä aineiden luokkia ja ryhmiä, on näin ollen välttämätöntä määritellä näiden luokkien ja ryhmien sisällä niihin kuuluvat yksittäiset aineet, ennen kuin voidaan määritellä päästöjen raja-arvot tai laatutavoitteet.

16. Komissio laati yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa 129 ainetta käsittävän luettelon, jotka liitettiin 22.6.1982 päivättyyn komission neuvostolle lähettämään tiedonantoon, joka koski direktiivin 76/464/ETY luetteloon I sisällytettäviä vaarallisia aineita. [2]

17. Tämän jälkeen luetteloon on lisätty vielä kolme muuta ainetta, joten siihen sisältyy 132 ainetta. Näistä 18 aineen osalta on neuvoston direktiivillä vahvistettu päästöjen raja-arvot ja laatutavoitteet ja 15 muun aineen osalta komissio on antanut 14.2.1990

2 — EYVL C 176, s. 4.

ehdotuksen direktiivin 76/464/ETY muuttamisesta annettavaksi neuvoston direktiiviksi. [3]

18. Nyt käsiteltävä kanne koskee siis komission edellä mainittuun tiedonantoon liitetyn luettelon jäljelle jääviä 99 ainetta.

Oikeudenkäyntimenettely

19. Kansallisten asiantuntijoiden kanssa pidetyn kokouksen jälkeen komissio pyysi vastaajaa 26.9.1989 päivätyllä tiedonannollaan toimittamaan sille tärkeimpiä aineita koskevat ohjelmat. Vastaaja ei vastannut tähän kirjeeseen.

20. Komissio kehotti 4.4.1990 päivätyllä kirjeellään Italian hallitusta toimittamaan sille ajan tasalla olevan luettelon, josta ilmenisi, mitä edellä mainituista 99 aineesta päästettiin Italiassa vesiympäristöön, ja ilmoittamaan ne veden laatutavoitteet, joita sovellettiin myönnettäessä lupaa päästöihin, joiden voitiin epäillä sisältävän jotakin näistä aineista, sekä tarvittaessa ilmoittamaan syyt, joiden vuoksi tällaisia tavoitteita ei ollut vahvistettu, sekä aikataulun, josta ilmenisi, mihin päivään mennessä vastaaja ne vahvistaisi. Tähän kirjeeseen ei vastattu.

21. Komissio ilmoitti 10.7.1991 päivätyllä virallisella huomautuksella Italian hallitukselle katsovansa, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut laatinut ohjelmia, joihin sisältyisivät laatutavoitteet, tai ilmoittanut näistä ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle rikkoen siten kyseisen direktiivin 7 artiklaa ja koska se ei perustamissopimuksen 5 artiklan vastaisesti ollut toimittanut komissiolle tätä asiaa koskevia tarpeellisia tietoja. Italian hallitus ei vastannut sille annettuun kehotukseen esittää huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

22. Komissio osoitti 15.5.1993 vastaajalle perustellun lausunnon, jossa toistettiin samat väitteet kuin virallisessa huomautuksessa. Kantaja vaati vastaajaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa. Myöskään perusteltuun lausuntoon ei vastattu.

23. Komission kannekirjelmä toimitettiin yhteisöjen tuomioistuimeen 22.8.1996.

3 — EYVL C 55, s. 7.

24. Italian tasavalta ei ole vastannut kannekirjelmään määrämuodossa eikä -ajassa.

Pääasia

Ensimmäinen kanneperuste

25. Komissio on 15.7.1997 päivätyssä kirjeessään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan 1 kohdan mukaisesti vaatinut kannekirjelmään sisältyvien vaatimusten hyväksymistä.

28. Komissio arvostelee Italian tasavaltaa ensiksi siitä, että se ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut vesien pilaamisen vähentämistä koskevia ohjelmia, joihin sisältyisivät veden laatutavoitteet kannekirjelmän liitteessä lueteltujen 99 vaarallisen aineen osalta, eikä ilmoittanut ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle rikkoen siten direktiivin 7 artiklaa.

Tutkittavaksi ottaminen

26. Työjärjestyksen 94 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on julkisasiamiestä kuultuaan tutkittava kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja tarkastettava, onko muotovaatimukset täytetty asianmukaisesti.

29. Sekä direktiivin yleisestä sisällöstä, joka on esitetty yksityiskohtaisesti edellä, että asiassa komissio vastaan Luxemburg annetusta tuomiosta [4] ilmenee, että jäsenvaltioilla oli velvollisuus laatia direktiivin 7 artiklassa tarkoitetut vesien pilaamisen vähentämistä koskevat ohjelmat ja ilmoittaa näistä ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle. Kyseisestä tuomiosta ilmenee niinikään, että jäsenvaltioilla oli velvollisuus sisällyttää edellä mainitut 99 ainetta vesien pilaamisen vähentämistä koskeviin ohjelmiinsa.

27. Koska asiassa ei mielestäni ole tehty sellaista menettelyvirhettä, joka voisi vaikuttaa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin, komission vaatimusten perusteltavuus voidaan tutkia.

30. Komission ensimmäinen kanneperuste on siis hyväksyttävä.

4 — Asia C-206/96, komissio v. Luxemburg, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3401, 20 kohta).

Toinen kanneperuste

31. Komissio väittää toisessa kanneperusteessaan Italian tasavallan rikkoneen perustamissopimuksen 5 artiklaa, koska se ei ole toimittanut komissiolle tämän pyytämiä direktiivin soveltamista koskevia tietoja.

32. Komissio katsoo, että Italian tasavalta on tästä syystä laiminlyönyt perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltioille määrätyn velvoitteen toimia yhteistyössä yhteisön toimielinten kanssa helpottaakseen yhteisön päämäärän toteuttamista.

33. Asiakirjoista ilmenee, että komissio vetoaa tähän kanneperusteeseen sen vuoksi, että Italian tasavalta ei ole vastannut kahteen kirjeeseen, jotka oli päivätty 26.9.1989 ja 4.4.1990 ja joilla komissio oli pyytänyt Italian tasavallalta tietoja edellä mainituista 99 aineesta.

34. Tältä osin on huomautettava, että silloin, kun jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille direktiivin mukaan kuuluvat velvoitteet, ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [5] ole tarpeen tutkia sitä, onko se jättänyt täyttämättä myös sille perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan kuuluvat velvoitteet.

35. Tässä tapauksessa komission pyytämät tiedot eivät oleellisesti eroa niistä, joiden olisi pitänyt ilmetä vesien pilaamisen vähentämistä koskevasta ohjelmasta, joka Italian tasavallan oli direktiivin 7 artiklan nojalla laadittava ja ilmoitettava komissiolle.

36. Koska Italian jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on tämän erityisen velvoitteen osalta todettu komission ensimmäisen kanneperusteen osalta, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää toisen kanneperusteen.

Oikeudenkäyntikulut

37. Koska kanteen pääasiallinen kohde on se, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklasta johtuvia velvoitteitaan, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa vastaajana olevan hallituksen korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut siitä huolimatta, että toinen kanneperuste hylätään.

5 — Ks. esim. asia C-133/94, komissio v. Belgia, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2323, 56 kohta).

Ratkaisuehdotus

38. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut vesien pilaamisen vähentämistä koskevia ohjelmia, joihin sisältyisivät veden laatutavoitteet komission kannekirjelmän liitteessä lueteltujen 99 vaarallisen aineen osalta, eikä ilmoittanut näistä ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista komissiolle rikkoen siten tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 7 artiklaa;

— hylkää kanteen muilta osin ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.