JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
31 päivänä toukokuuta 2001 [1]

Sisällys

I Johdanto I-8308

II Asiaa koskevat oikeussäännöt I-8308

III Tosiseikat ja menettely I-8314

IV Oikeudelliset seikat I-8315

A Alustavat kysymykset I-8315

1. Kanteen tutkittavaksi ottaminen I-8315

a) Asianosaisten väitteet I-8315

b) Tutkittavaksi ottamisen edellytykset I-8318

c) Arviointi asiasta I-8320

2. Yhteisöjen tuomioistuimen 25.2.1999 antaman tuomion oikeudelliset seuraukset I-8322

a) Asianosaisten esittämät väitteet ja niiden perustelut I-8322

b) Arviointi asiasta I-8322

V Pääasia I-8325

A Väite, joka perustuu direktiivin 5 artiklaan I-8325

1. Asianosaisten väitteet I-8325

2. Arviointi asiasta I-8326

B Väite, joka perustuu direktiivin 6 artiklaan I-8326

1. Asianosaisten väitteet I-8326

2. Arviointi asiasta I-8328

C Väite, joka koskee direktiivin 10 artiklaa I-8330

1. Asianosaisten väitteet I-8330

2. Arviointi asiasta I-8331

VI Kustannukset I-8331

VII Ratkaisuehdotus I-8331

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii esillä olevassa asiassa EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italia ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY [2] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Komission vaatimus jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisesta koskee konkreettisesti direktiivin 5, 6 ja 10 artiklaa ja sen liitteitä III, IV ja V.

2. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin asiassa komissio vastaan itävalta 25.2.1999 antamassaan tuomiossa [3] tuominnut Italian direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Huomautan, että mainitussa asiassa annettu tuomio, joka liittyy sisällöllisesti esillä olevaan asiaan, annettiin perustellun lausunnon jälkeen mutta ennen kuin esillä olevaan asiaan johtanut kanne jätettiin yhteisöjen tuomioistuimelle.

2 — EYVL L 375, s. 1.

3 — Asia C-195/97, Kok. 1999, s. I-1169.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Direktiivin tavoitteena on maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen (1 artikla). Jäsenvaltioiden on yksilöitävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, jos säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta direktiivin liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaisesti (3 artiklan 1 kohta). Niiden on kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta (joka tapahtui 19.12.1991) ilmoitettava pilaantumisalttiit vyöhykkeet komissiolle (3 artiklan 2 kohta).

4. Jäsenvaltioiden on direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten kahden vuoden kuluessa kyseisten vyöhykkeiden yksilöimisestä (5 artiklan 1 kohta). Direktiivin 5 artiklassa säädetään toimintaohjelmasta edelleen seuraavaa:

"2. Toimintaohjelma voi koskea kaikkia jäsenvaltion alueella olevia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, tai jos jäsenvaltio pitää sitä aiheellisena, eri pilaantumisalttiita vyöhykkeitä tai vyöhykkeiden osia varten voidaan laatia eri ohjelmia.

3. Toimintaohjelmassa on otettava huomioon:

a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet;

b) ympäristöolosuhteet kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla.

4. Toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta, ja niissä on oltava seuraavat pakolliset toimenpiteet:

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet;

b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa, lukuun ottamatta niitä, jotka on korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä."

— —

5. Pakollisista toimenpiteistä säädetään direktiivin liitteessä III. Toistan ne kokonaisuudessaan, koska ne ovat tärkeitä tämän oikeudenkäynnin kannalta.

"1. Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

1. kausia, joina tietynlaisten lannoitteiden levitys maahan on kielletty;

2. lietelantasäiliöiden tilavuutta; tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle;

3. lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista hyvän maatalouskäytännön mukaisesti ottaen huomioon asianomaisen pilaantumis-

alttiin vyöhykkeen ominaisuudet, erityisesti:

a) maaperän tilan, laadun ja kaltevuuden;

b) ilmasto-olosuhteet, sademäärän ja kastelun;

c) pellon käytön ja maatalouskäytännöt, mukaan lukien vuoroviljelyjärjestelmät,

joka perustuu seuraavien seikkojen väliseen tasapainoon:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

ja

ii) viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saama typen määrä, joka vastaa:

— maaperässä olevan typen määrää hetkellä, jona viljelykasvit alkavat käyttää sitä merkittävässä määrin (jäljelle jäävät määrät talven lopussa);

— maaperässä olevan orgaanisen typen nettomineralisaation tuloksena muodostuvaa typen määrää;

— karjanlannasta peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia;

— keinolannoitteista ja muista lannoitteista peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia.

2. Näillä toimenpiteillä varmistetaan, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää.

Tämä hehtaarikohtainen määrä on lantamäärä, joka sisältää 170 kg typpeä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin:

a) ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa sallia jopa 210 kg typpeä sisältävän lantamäärän;

b) ensimmäisen nelivuotisen toimintaohjelman aikana ja sen jälkeen vahvistaa edellä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät. Nämä määrät on vahvistettava siten, että ne eivät vaaranna 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista, ja ne on voitava perustella puolueettomin perustein, kuten esimerkiksi:

— pitkät kasvuajat;

— suuria typpimääriä kuluttavat kasvustot;

— pilaantumisalttiin alueen suuri nettosademäärä;

— maaperät, joiden denitrifikaatiokapasiteetti on poikkeuksellisen suuri.

Jos jäsenvaltio sallii b kohdan mukaisesti poikkeavan määrän, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle, joka tutkii määrän perusteltavuuden 9 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

3. Jäsenvaltiot voivat laskea 2 kohdassa tarkoitetut määrät eläinmäärien perusteella.

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, miten ne soveltavat 2 kohdan säännöksiä. Saamiensa tietojen perusteella komissio voi tehdä neuvostolle aiheellisia ehdotuksia, jos se pitää sitä tarpeellisena."

6. Direktiivin 6 artikla koskee nitraattipitoisuuksien valvomista, ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden

määrittelyä ja niistä laaditun luettelon tarkistamista varten jäsenvaltioiden on:

a) kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta valvottava makeiden vesien nitraattipitoisuutta vuoden ajan:

i) pintaveden näytteenotto-asemilla, joista on säädetty direktiivin 75/440/ETY 5 artiklan 4 kohdassa, ja/tai muilla jäsenvaltioiden pintavesiä edustavilla näytteenotto-asemilla vähintään joka kuukausi ja tulva-aikana jopa useammin;

ii) jäsenvaltioiden pohjavesiesiintymiä edustavilla näytteenottoasemilla säännöllisin väliajoin direktiivin 80/778/ETY säännökset huomioon ottaen;

b) toistettava a kohdassa esitetty valvontaohjelma vähintään joka neljäs vuosi, paitsi niillä näytteenottoasemilla, joilla kaikkien edellisten näytteiden nitraattipitoisuus on ollut alle 25 mg/l ja joilla ei ole esiintynyt mitään uutta tekijää, joka voisi lisätä nitraattipitoisuutta, jolloin valvontaohjelma täytyy toistaa vain joka kahdeksas vuosi;

c) tarkasteltava uudelleen makeiden pintavesiensä sekä rannikko- ja suistovesiensä rehevöitymistilanne joka neljäs vuosi.

2. Jäsenvaltioiden on käytettävä liitteessä IV määriteltyä vertailumittausmenetelmää."

7. Vertailumittausmenetelmät vahvistetaan siis liitteessä IV. Keinolannoitteiden osalta ne ovat seuraavat:

"Typpiyhdisteiden mittaus on suoritettava lannoitteiden näytteenotto- ja analyysimenetelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 22 päivänä kesäkuuta 1977 annetussa neuvoston direktiivissä 77/535/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 89/519/ETY, esitettyä menetelmää noudattaen."

Makeiden vesien, rannikkovesien ja merivesien osalta ne ovat seuraavat:

"Nitraattipitoisuus mitataan yhteisen menettelyn perustamisesta yhteisön makeiden pintavesien laatua koskevien tietojen vaihtoa varten 12 päivänä joulukuuta 1977 annetun neuvoston päätöksen 77/795/ETY 4 a artiklan 3 kohdan mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 86/574/ETY."

8. Direktiivin 10 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toimittamaan säännöllisesti tietoja komissiolle, kun siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle liitteessä V tarkoitetut tiedot sisältävä kertomus tämän direktiivin tiedoksi antamista seuraavalta nelivuotiskaudelta ja kultakin sitä seuraavalta nelivuotiskaudelta.

2. Jäsenvaltioiden on tämän artiklan mukaisesti annettava komissiolle kertomus kuuden kuukauden kuluessa kunkin kertomuskauden päättymisestä."

9. Liitteessä V ilmoitetaan, mitkä tiedot kertomukseen tulee vähintään sisällyttää. Nämä tiedot ovat:

"1. Selostus 4 artiklan mukaisesti toteutetuista ehkäisevistä toimista.

2. Kartta, josta käy ilmi:

a) 3 artiklan 1 kohdan ja liitteen I mukaisesti määritellyt vedet ja kunkin tällaisen veden osalta tämän määrittelemiseksi käytetty peruste;

b) määriteltyjen pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden sijainti siten, että eritellään edellisissä kertomuksissa ja viimeisimmässä kertomuksessa määritellyt vyöhykkeet.

3. Yhteenveto 6 artiklan mukaisesti toteutetun valvonnan tuloksista, jossa on selvitys seikoista, jotka ovat johtaneet kunkin pilaantumisalttiin vyöhykkeen määrittelyyn sekä kaikkiin pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyihin tehtyihin muutoksiin ja lisäyksiin.

4. Yhteenveto 5 artiklan mukaisesti laadituista toimintaohjelmista ja erityisesti:

a) edellä 5 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti vaadituista toimista,

b) liitteen III 4 kohdan mukaisesti vaadituista tiedoista;

c) edellä 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti toteutetuista lisätoimenpiteistä tai vahvistetuista toimista;

d) yhteenveto 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti toteutettujen valvontaohjelmien tuloksista;

e) jäsenvaltioiden arviot todennäköisestä aikataulusta, jonka kuluessa 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyjen vesien voidaan olettaa vastaavan toimintaohjelmassa toteutettuihin toimenpiteisiin, sekä maininta näiden arvioiden epävarmuusasteesta."

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

10. Komissio lähetti 25.4.1997 Italian hallitukselle virallisen huomautuksen, koska se ei ollut saanut direktiivin 10 artiklassa tarkoitettua kertomusta. Virallisessa huomautuksessa todettiin myös, että komissiolle ei ollut toimitettu mitään tietoja 5 artiklassa tarkoitetuista toimintaohjelmista ja 6 artiklassa tarkoitetusta valvonnasta. Italian viranomaiset vastasivat viralliseen huomautukseen 16.7.1997 päivätyllä kirjeellä ja ilmoittivat komissiolle Italiassa suoritetuista toimenpiteistä.

11. Komissio ei ollut tyytyväinen saamiinsa tietoihin ja se lähetti 19.2.1998 Italialle perustellun lausunnon, jossa se arvosteli Italiaa direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Vastauksena tähän Italian viranomaiset lähettivät 18.9.1998 päivätyssä kirjeessä komissiolle laajan selvityksen direktiivin täytäntöönpanon etenemisestä.

12. Yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltiin tämän kirjeenvaihdon aikana asiaa C-195/97 (katso tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohta), joka johti seuraavaan tuomiolauselmaan:

"Italian tasavalta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin ole-

vien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle ja koska se ei ole täyttänyt erityisesti direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä velvoitetta."

13. Italian tasavalta antoi 11.5.1999 uuden säädöksen eli asetuksen nro 152 (joka julkaistiin GURIssa 29.5.1999). Asetuksessa säädetään muun muassa direktiivin 3 artiklassa tarkoitettujen pilaantumisalttiiden alueiden määrittelemisestä. Italian hallituksen mukaan mainitulla asetuksella pannaan täytäntöön 25.2.1999 annettu tuomio.

IV Oikeudelliset seikat

A *Alustavat kysymykset*

14. Esillä olevaan asiaan liittyy kaksi alustavaa prosessuaalista kysymystä, joita Italian hallitus pitää oleellisina:

— oikeudenkäyntiväite, joka on esitetty sen takia, että Italian hallituksen mukaan kanne sisältää muita väitteitä kuin mitä komissio on esittänyt perustellussa lausunnossaan

— kanta, jonka mukaan komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan saman seikan jonka se totesi 25.2.1999[4] antamassaan tuomiossa, jolla Italia tuomittiin direktiivin noudattamatta jättämisestä. Italian hallitus viittaa tässä yhteydessä ne bis in idem -periaatteeseen.

1. Kanteen tutkittavaksi ottaminen

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

15. Italian hallitus ja komissio ovat kirjallisen käsittelyn aikana ja suullisessa käsittelyssä taittaneet perusteellisesti peistä ensimmäisestä alustavasta kysymyksestä. Esitän seuraavaksi asianosaisten tärkeimmät väitteet ja niiden perustelut ja arvioin niitä sen jälkeen.

4 — Katso tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohta.

16. Italian hallituksen mukaan kanne poikkeaa 19.2.1998 annetusta perustellusta lausunnosta neljässä oleellisessa kohdassa:

a. komissio on luopunut direktiivin täytäntöönpanematta jättämistä koskevasta perustavanlaatuisesta väitteestään

b. direktiivin 5 artiklaan perustuvaa väitettä on muutettu. Väite ei enää koske itse toimintaohjelmien puuttumista vaan 5 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttävien toimintaohjelmien puuttumista

c. direktiivin 6 artiklaan perustuvaa väitettä on muutettu ja se koskee nyt valvontatoimien epätäydellisyyttä ja epäasianmukaisuutta

d. direktiivin 10 artiklaan perustuvaa väitettä on muutettu ja se koskee nyt sitä, että täydellistä kertomusta ei ole esitetty.

17. Italian hallituksen mukaan komissio on tehnyt väitteisiin mainitut muutokset tutkittuaan 18.9.1998 päivätyn kertomuksen. Italian hallituksen mukaan komission olisi kuitenkin pitänyt esittää merkittäviltä osin muuttuneet väitteet uudelleen oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja osoittaa uusi perusteltu lausunto tai täydentää jo annettua perusteltua lausuntoa. Italian hallitus katsoo, että sen puolustautumisoikeutta on loukattu, koska Italian suorittamat toimenpiteet otetaan käsiteltäviksi vasta kanteessa. Italian hallitus väittää vastauksessaan, että kanteen tietyt osat eivät millään tavoin perustu perusteltuun lausuntoon. Tämä koskee erityisesti 10 artiklassa tarkoitetun kertomuksen epätäydellisyyttä ja väitettä siitä, että 6 artiklassa tarkoitettu valvonta ei eräillä nimetyillä alueilla täyttäisi direktiivissä säädettyjä edellytyksiä.

18. Komissio kiistää Italian hallituksen väitteiden pätevyyden tosiseikkojen ja juridisten perusteiden nojalla.

19. Komission mukaan perusteltu lausunto sisältää seuraavat tiedot:

— siinä ilmoitetaan selvästi, mitkä edellytykset toimintaohjelmien, valvontatoimien ja kertomusten tulee täyttää direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan perusteella

— siinä todetaan, että Italia ei ole noudattanut mainittujen velvoitteiden täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteitaan

ja että se ei 25.4.1997 lähetetystä virallisesta huomautuksesta huolimatta ole ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin, joiden avulla komissio pystyisi selvittämään, oliko näitä velvoitteita noudatettu

— siinä todetaan, että Italia ei ole pannut täytäntöön direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

20. Komissio jatkaa, että väitteet eivät kohdistu ensisijaisesti toimintaohjelmien, valvontatoimien ja kertomuksen puuttumiseen vaan ennen kaikkea siihen, että ne eivät täytä direktiivissä asetettuja vaatimuksia.

21. Vaikka perustellussa lausunnossa mainittu kahden kuukauden määräaika oli päättynyt jo paljon aiemmin, komissio tutustui huolellisesti Italian viranomaisten 18.9.1998 päivätyssä kirjeessä lähettämään vastaukseen selvittääkseen, sisälsikö se tietoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että Italia on sittenkin täyttänyt direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaiset velvoitteensa. Kirjeestä kävi ilmi, että Italian viranomaiset olivat kylläkin ryhtyneet joihinkin toimenpiteisiin, mutta että kyseiset toimenpiteet eivät täyttäneet niille direktiivissä asetettuja edellytyksiä.

22. Italian hallituksen kannan juridisen perusteen osalta komissio huomauttaa, että EY 226 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on jäsenvaltioiden oikeuksien suojelemisen lisäksi myös tarkentaa oikeudenkäyntimenettelyn kohdetta. Väite siitä, että kanteessa olisi jälkikäteen muutettu väitteitä siitä, millaisina ne esitettiin perustellussa lausunnossa, on komission mukaan tässä tapauksessa perusteeton. Komission moitteet eivät alun alkujaankaan koskeneet säädettyjen ohjelmien, valvonnan ja kertomusten täydellistä puuttumista vaan nimenomaan niiden epätäydellisyyttä ja virheellisyyttä. Komission mukaan Italian hallitus on näin ollen pannut direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan täytäntöön puutteellisesti.

23. Komissio kiistää Italian hallituksen kannan, jonka mukaan sen puolustautumisoikeuksia olisi menettelyssä loukattu. Komissio sanoo tutkineensa Italian perusteltuun huomautukseen lähettämän vastauksen — vaikka se tulikin myöhässä — täysin oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä koskevien sääntöjen mukaisesti. Tutkinnan yhteydessä kävi ilmi, että komissio ei sille esitettyjen tietojen perusteella voinut todeta, että Italia olisi täyttänyt direktiivin mukaiset velvoitteet riittävällä ja virheettömällä tavalla, joten komissio nosti esillä olevan kanteen täysin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä koskevan normaalin käytännön mukaisesti.

24. Komissio lisää vielä, että Italian hallituksen vastineessaan aineellisesta kysymyksestä esittämät väitteet ovat sisällöllisesti samat kuin 18.9.1998 päivätyssä kir-

jeessä. Komission mukaan tämä nimenomaan ei viittaa siihen, että Italian hallituksen puolustautumisoikeuksia olisi tässä tapauksessa loukattu.

6 ja 10 artiklasta aiheutuvat velvoitteet, sekä se, että komissio ei esillä olevassa asiassa ole ottanut käsiteltäväksi toimenpiteiden mahdollista viivästymistä, johtavat arvioon, että toimenpiteiden suorittamisajankohta ei ole kiistan aiheena esillä olevassa asiassa. Tämä ei tietenkään koske täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka on suoritettu mainitun, 18.9.1998 päivätyn kirjeen lähettämisen jälkeen.

b) Tutkittavaksi ottamisen edellytykset

25. Ennen kuin siirryn arvioimaan kysymystä tutkittavaksi ottamisesta, muistutan, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena, kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [5]

26. On selvää, että Italian hallitus vastasi 18.9.1998 päivätyllä kirjeellään perusteltuun lausuntoon liian myöhään. En kuitenkaan halua päätellä tämän perusteella, että myös tässä kirjeessä kuvatut täytäntöönpanotoimenpiteet olisi suoritettu myöhässä. Pelkästään se tosiasia, että komissio on tutkinut toimenpiteitä arvioidessaan, täytettiinkö niillä direktiivin 5,

27. Perusteltua lausuntoa ja kannetta tarkasteltaessa voidaan välittömästi havaita merkittävä ero. Lausunto on lyhyt asiakirja, jossa Italialle huomautetaan melko yleisin sanamuodoin, että se ei ole noudattanut 5, 6 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Lausunnossa kylläkin viitataan Italian hallituksen kirjalliseen vastineeseen, jonka se lähetti 16.7.1997 vastauksena 25.4.1997 päivättyyn viralliseen huomautukseen. Perustellussa lausunnossa todetaan kirjeen osalta, että kirjeen sisältämät tiedot eivät riittäneet sen vahvistamiseen, että Italia olisi täyttänyt 5, 6 ja 10 artiklan mukaiset velvoitteensa. Kanteessa sen sijaan käsitellään yksityiskohtaisesti Italian jo suorittamia toimenpiteitä ja ilmoitetaan, miltä osin ne eivät riitä täyttämään direktiivin vaatimuksia. On kiistatonta, että paino, joka aluksi oli noudattamatta jättämisessä, on siirtynyt velvoitteiden virheelliseen toteutukseen. Nyt tuleekin käsitellä kysymystä siitä, täytyykö tämän painopisteen siirtämisen johtaa toteamukseen, että komission kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi.

28. Muistutan aluksi yhteisöjen tuomioistuimen tämäntapaisiin asioihin liitty-

5 — Katso esimerkiksi asia C-185/96, komissio v. Kreikka, tuomio 29.10.1995 (Kok. 1995, s. I-6601, 18 kohta).

västä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jota edustaa muun muassa asiassa komissio vastaan Saksa 20.3.1997 annettu tuomio, jossa todetaan seuraavaa: [6]

"22. Tältä osin on muistutettava aluksi siitä, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus noudattaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja puolustautua tehokkaasti komission esittämiä väitteitä vastaan (— —)

23. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (— —) 169 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan näin ollen kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Näin ollen kanne voi perustua ainoastaan perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin (— —).

24. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut (— —) että perustellussa lausunnossa on mainittava johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on päätynyt katsomaan, että asianomainen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin perustamissopimuksen mukaista velvoitettaan."

6 — Asia C-96/95, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1653).

29. Edellä lainatuista kohdista seuraa mielestäni, että perustellun lausunnon tarkoituksena on kuvata ja rajata oikeudenkäyntimenettelyn kohde. Jäsenvaltioon kohdistuvien moitteiden kuvauksen ja rajaamisen tarkoituksena on muun muassa suojella jäsenvaltion oikeuksia. Esillä olevassa asiassa on siis selvitettävä, onko menettelyn kohde kuvattu ja rajattu perustellussa lausunnossa riittävän johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti sekä pysyykö kanne näin määritetyn kohteen sisällä.

30. Haluan vastata tähän kysymykseen seuraavasti. Perusteltu lausunto määrittää sisällölliset puitteet, joiden sisällä yhteisöjen tuomioistuimessa nostetun kanteen täytyy pysyä. Tutkittavaksi ottamatta jättäminen voi tulla kyseeseen vasta silloin, kun kanne koskee useampia tai muita velvollisuuksia kuin mitä perustellussa lausunnossa on kuvattu. Perusteltu lausunto määrittää siis toisin sanoen rajat, joiden sisällä kanteen täytyy pysyä: ei muita eikä useampia velvollisuuksia. Tämä ei tarkoita, että kanteen tulisi sisällöltään vastata täysin perusteltua lausuntoa: väitteet saavat olla rajatumpia kuin ne, jotka on muotoiltu perustellussa lausunnossa, mikäli ne koskevat samoja velvollisuuksia.

31. Tämä seuraa myös EY 226 artiklassa kuvatusta menettelystä. Menettely on luonteeltaan eteenpäin pyrkivä ja dynaaminen. Virallisen huomautuksen jäsenvaltiolle antaa komissio. Se ottaa huomioon jäsenvaltion vastauksen ja päättää sen jälkeen perustellun lausunnon antamisesta ja sen sisällöstä. Jäsenvaltio voi tarkemmassa vastineessaan käsitellä huomautusta.

Komissio voi tämän jälkeen päättää muun muassa vastineen huomioon ottaen kanteen nostamisesta ja siitä, mitä alkuperäisistä väitteistä siihen sisällytetään. Tämän menettelyn edetessä voidaan rajata alun perin esitettyjä väitteitä ja niitä voidaan tarkentaa tapahtuneeksi väitettyjen jäsenvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osalta. Käytännössä alkuperäiset noudattamatta jättämiset usein supistuvat laajuudeltaan menettelyn kuluessa, koska jäsenvaltiot alkavat panna täytäntöön velvollisuuksiaan.

32. Edellä olevasta voidaan johtaa kaksi kanteen tutkittavaksi ottamista koskevaa ehtoa:

— kanteen täytyy pysytellä perustellussa lausunnossa määritetyn kohteen sisällä

— kanteessa täytyy kuvata väitetyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset riittävän tarkasti ja ottaa tässä yhteydessä huomioon jäsenvaltion oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä toimittamat tiedot.

Lyhyesti sanottuna kanteen täytyy olla kohtuullisen ennalta-arvattava seuraus komission ja jäsenvaltion oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana käymästä keskustelusta. Jos nämä vaatimukset täyttyvät, kyseessä ei voi olla puolustautumisoikeuden loukkaaminen. Lisään vielä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Saksa [7] tutkittavaksi ottamista arvioidessaan, että melko yleinen toteamus velvoitteiden noudattamatta jättämisestä on riittävä. Tämä ei estä sitä, että kuten kyseisessä asiassa tapahtuikin, väitteiden epämääräinen muoto voi johtaa kanteen hylkäämiseen.

c) Arviointi asiasta

33. Kun edellä esitettyä sovelletaan nyt esillä olevassa asiassa, Italian hallituksen yleisluonteista kantaa, jonka mukaan kannetta ei tulisi ottaa tutkittavaksi, koska kanne sisältää sen mukaan muita väitteitä kuin mitä komissio on esittänyt perustellussa lausunnossaan, ei voida hyväksyä.

34. Oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä käy ilmi seuraavaa:

— komissio huomautti 25.4.1997 päivätyssä virallisessa huomautuksessa, että

7 — Asia C-431/92, tuomio 11.8.1998 (Kok. 1998, s. I-2189).

Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

alueella ja että niiden sisältö oli edelleen puutteellinen. Komission kanteessaan esittämät väitteet koskivat erityisesti vielä jäljellä olevia puutteita ja epätäydellisyyksiä.

— Italian viranomaiset vastasivat viralliseen huomautukseen 16.7.1997 päivätyllä kirjeellä, jossa ne lähettivät paljon asiakirjoja, joista niiden mukaan kävi ilmi, että Italia oli asianmukaisesti noudattanut mainittuja velvollisuuksia

— komissio lähetti Italian tasavallalle 19.2.1998 perustellun lausunnon, koska se katsoi, että tiedot eivät olleet maantieteelliseltä laajuudeltaan ja sisällöltään riittävät. Komissio totesi tämän perusteella, että Italia ei ollut asianmukaisesti noudattanut direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan

35. Katson edellä esitetyn perusteella, että komissio on kanteessaan pysytellyt perustellussa lausunnossaan rajaamansa oikeudenkäynnin kohteen sisällä. Väitteiden painopiste on ehkä siirtynyt (asianmukaisen) täytäntöönpanon puuttumisesta puutteelliseen ja epätäydelliseen täytäntöönpanoon ja väitteiden kuvausta on rajattu edelleen ja tarkennettu, mutta varsinainen sisältö on ennallaan: Italia ei ole pannut riittävällä tavalla täytäntöön direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Väitteiden laajuus on oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana pienentynyt, mutta niiden sisältö ja tavoitteet ovat ennallaan.

— Italian viranomaisten seuraavassa 18.9.1998 päivätyssä kattavassa vastineessa Italian viranomaiset ilmoittivat vielä kerran, mihin toimiin ne olivat tuohon mennessä ryhtyneet direktiivistä koituvien velvoitteiden johdosta

36. Totean siten, että Italian hallituksen esittämää kantaa, jonka mukaan kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, ei voida hyväksyä.

— komissio katsoi tämän perusteella, että Italian tasavalta ei edelleenkään ollut toteuttanut täytäntöönpanotoimenpiteitä riittävän laajalla maantieteellisellä

37. Tästä huolimatta on eri väitteitä tarkasteltaessa tutkittava, täyttävätkö ne johdonmukaisuutta ja yksityiskohtaisuutta koskevat vaatimukset.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen 25.2.1999 antaman tuomion oikeudelliset seuraukset

a) Asianosaisten esittämät väitteet ja niiden perustelut

38. Italian tasavalta on jo 25.2.1999 annetulla tuomiolla [8] tuomittu direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvoitteen täyttämättä jättämisestä. Italia ei nimittäin ollut yksilöinyt pilaantumisalttiita vyöhykkeitä. Tuomion täytäntöönpanemiseksi Italia antoi 11.5.1999 asetuksen nro 152. Italian hallitus katsoo, että ne bis in idem -periaatteen vastaista on, että komissio aloittaa ensimmäisen menettelyn jälkeen toisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn, joka koskee olennaisilta osin samaa aihetta.

39. Komissio pitää tätä Italian hallituksen kantaa mahdottomana hyväksyä, kun otetaan huomioon asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio. [9] Mainitussa tuomiossa Espanjan kuningaskunta tuomittiin, koska se ei ollut laatinut direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toiminta-ohjelmia; Espanjan kuningaskunta oli jo aiemmin tuomittu, koska se ei ollut (muun muassa) yksilöinyt pilaantumisalttiita vyöhykkeitä direktiivin 3 artiklan mukaisesti. [10] Komissio viittaa tässä yhteydessä myös asiassa komissio vastaan Espanja annettuun tuomioon, [11] joka koski luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 79/409/ETY [12] viivästynyttä täytäntöönpanoa.

b) Arviointi asiasta

40. Komission ja Italian kannoissa on perustavanlaatuinen ero siltä osin, mitä merkitystä ne antavat esillä olevan asian ja 25.2.1999 annettuun tuomioon johtaneen menettelyn välisille yhteyksille. Haluan tämän mielipide-eron takia käsitellä asiaa laajemmassa asiayhteydessä.

41. Kun kyseessä on tässä käsiteltävän direktiivin tapaiset ympäristödirektiivit, joiden tavoitteena on vähentää tiettyjen aineiden ympäristölle aiheuttamaa rasitusta, estää lisäsaastuminen ja korjata jo tapahtuneet vahingot, jäsenvaltioiden velvoitteisiin kuuluu toimenpidejärjestelmän laatiminen. Toimenpiteet kytkeytyvät toisiinsa ja ne toteutetaan pitkän ajan

8 — Katso alaviite 3.

9 — Asia C-274/98, tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2823).

10 — Asia C-71/97, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5991).

11 — Asia C-355/90, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4221, 20—22 kohta).

12 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1).

kuluessa. Tavoitellut päämäärät — tässä tapauksessa vesien laadun parantaminen nitraattikuormitusta vähentämällä — voidaan saavuttaa vain pitkäjänteisellä työllä.

42. Aikatekijällä on suuri merkitys direktiivin täytäntöönpanemisessa. Direktiivissä tarkoitetut toimenpiteet täytyy suorittaa ajoissa lisävahinkojen välttämiseksi. Ne täytyy lisäksi sovittaa ajallisesti toisiinsa, jotta ne olisivat tehokkaita. Toimenpiteiden keskinäisestä sovittamisesta huolehditaan toimintaohjelmien avulla. Niissä määriteltyjen aikataulujen noudattamatta jättäminen merkitsee olennaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, joka vahingoittaa direktiivin tehokasta vaikutusta.

43. Mielestäni on olemassa neljä tärkeää syytä, joiden vuoksi nimenomaan tämän direktiivin osalta säädettyjen toimenpiteiden tehokas täytäntöönpano vaatii jäsenvaltioilta erityistä huomiota. Ensinnäkin direktiivin tavoitteena on parantaa ympäristön laatua jäsenvaltioiden sisällä ja eri jäsenvaltioiden välillä voimakkaasti vaihtelevissa olosuhteissa. Lähteet, joista peräisin olevat nitraatit pilaavat vesiä voivat vaihdella, jo tapahtuneen pilaantumisen aste voi vaihdella paljonkin, eikä ympäristön absorptiokyky ole kaikkialla samanlainen. Lisäksi tässä käsiteltävän direktiivin täytäntöönpanolle on ominaista kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten laaja harkintavalta. Toiseksi direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen edellyttää ryhtymään useisiin toimenpiteisiin, jotka kestävät vuosikausia. Direktiivin täytäntöönpanoa ei varmastikaan ole suoritettu loppuun siinä vaiheessa kun se on muunnettu kansallisiksi säädöksiksi tai määräyksiksi. Kolmanneksi tämän direktiivin täytäntöönpano voi aiheuttaa laajojakin rajoituksia tietyille maatalouden toiminnoille, esimerkiksi intensiiviselle karjankasvatukselle tai muille maaperän käyttömuodoille, joihin liittyy korkea typpikuormitus. Onkin mahdollista, että tästä seuraava asianomaisten piirien vastustus johtaa direktiivin täytäntöönpanon hidastumiseen ja epätäydelliseen täytäntöönpanoon. Neljänneksi yhtäläisen ympäristönlaadun varmistaminen yhteisön sisällä liittyy maatalousalan tasavertaiseen kilpailuun. Suuret erot siinä, kuinka intensiivisesti jäsenvaltiot panevat täytäntöön tätä nitraattidirektiiviä, aiheuttaisivat vakavia kilpailun häiriöitä.

44. Edellä esitetystä käy ilmi, että vaikka direktiivin täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonta ei ole yksinkertaista, se on välttämättömän tärkeää direktiivin päämäärien saavuttamiseksi. Tästä syystä direktiivissä otetaan käyttöön toimintaohjelma-, valvonta- ja raportointijärjestelmä. Järjestelmän tarkoituksena on yhtäältä valmistaa, että toteutetaan pai-

kallisten olosuhteiden mukaisia toimenpiteitä, jotka tosiasiassa vähentävät nitraattikuormitusta. Toisaalta sen avulla on mahdollista valvoa direktiivin noudattamista tehokkaammin.

45. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen pilaantumisalttiiden alueiden yksilöimisen viivästymisellä ei voi olla sitä oikeudellista seurausta, että asianomaisen jäsenvaltion ei tarvitsisi huolehtia muista direktiivin mukaisista velvoitteistaan. Tällöinhän tavallaan palkittaisiin se, että direktiivin jotakin osaa ei ole pantu ajoissa täytäntöön. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut saman selvästi useita kertoja 39 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä.

46. Myöskään Italian hallituksen kantaa siitä, että menettelyn sisältö vastaisi 25.2.1999 annettuun tuomioon johtaneen menettelyn sisältöä, ei voida hyväksyä. Direktiivin 3 artiklassa säädetyt velvoitteet eivät ole sisällöltään samat kuin 5, 6 ja 10 artiklan velvoitteet.

47. Mielestäni näiden velvoitteiden välillä ei myöskään ole olemassa sellaista sisällöllistä yhteyttä, että 3 artiklan mukaisen yksilöimisvelvoitteen noudattamatta jättämisestä seuraisi välttämättä, että direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan velvoitteita ei voitaisi panna täytäntöön.

48. Direktiivin 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat laaditaan lähtökohtaisesti vain yksilöidyille pilaantumisalttiille alueille. Jos alueiden muodollinen yksilöinti on kuitenkin viivästynyt, direktiivissä ei estetä sellaisten valmistelevien toimenpiteiden aloittamista, joilla pyritään toimintaohjelmien laatimiseen. Kun otetaan huomioon 39 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, pilaantumisalttiiden alueiden viivästyneestä yksilöimisestä ei varmastikaan saa seurata, että toimintaohjelmien laatimiselle varattua määräaikaa pidennettäisiin niin, että se päättyisi kaksi vuotta sen jälkeen, kun suojellut alueet on — myöhässä — yksilöity.

49. Direktiivin 6 artiklan mukaisesti tehtävä valvonta on suunniteltu 3 artiklassa tarkoitettuja pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten, mutta sitä voidaan suorittaa myös ilman, että vyöhykkeet on yksilöity. Direktiivin 6 artiklasta voidaan jopa päätellä, että pilaantumisalttiit vyöhykkeet tulisi yksilöidä tässä artiklassa tarkoitetun, aiemmin toteutetun valvonnan perusteella.

50. Direktiivin 10 artiklaan perustuvaa kertomuksen antamisvelvoitetta voidaan ilman muuta pitää pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden yksilöimisestä erillisenä.

V Pääasia

omaisten vyöhykkeiden ympäristöolosuhteita

A *Väite, joka perustuu direktiivin 5 artiklaan*

— Italian keski- ja eteläosien osalta toimintaohjelmiin ei ollut sisällytetty lainkaan direktiivin liitteessä III tarkoitettuja toimenpiteitä. Tämä koskee erityisesti Abruzzin, Apulian ja Calabrian alueiden lisäksi käytännössä myös muita alueita

1. Asianosaisten väitteet

51. Komissio esittää kannekirjelmässään yhteenvedon eräistä asioista, joiden perusteella sen mukaan on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan:

— tiettyjen Pohjois-Italian alueiden osalta (Piemonte, Lombardia, Veneto ja Emilia-Romagna) toimintaohjelmiin ei ollut sisällytetty kaikkia liitteestä III seuraavia erityisvelvoitteita

— kun komissio nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, Italia ei ollut laatinut vielä yhtään direktiivin 5 artiklan vaatimukset täyttävää toimintaohjelmaa

— Italian viranomaisten tekemät aloitteet ovat liian erilaisia tai liian yleisiä.

— kuten 25.2.1999 annetusta tuomiosta käy ilmi, Italia ei ollut yksilöinyt pilaantumisalttiita vyöhykkeitä suurimmalle osalle aluettaan. Täten ei myöskään ollut mahdollista laatia toimintaohjelmia, jotka vastaavat asian-

52. Komissio esittää edelleen katsauksen Italian suorittamista toimista. Komission mukaan ne ovat joko liian hajanaisia tai liian yleisiä tai epätäydellisiä. Komission mukaan ne eivät täytä direktiivin 5 artiklan vaatimuksia.

53. Italian hallitus huomauttaa, että se on jo yksilöinyt pilaantumisalttiit vyöhykkeet Piemonten, Lombardian, Veneton ja Emilia-Romagnan alueilla. Näitä vyöhykkeitä varten oli jo laadittu toimintaohjelmat. Muiden alueiden osalta toimintaohjelmia ei ollut laadittu, koska niiden pilaantumisalttiita vyöhykkeitä ei ollut yksilöity.

54. Komission ja Italian viranomaisten välinen vastauskirjelmässä käyty keskustelu keskittyy Italian hallituksen edellä jo käsiteltyyn väitteeseen, jonka mukaan se ei ollut voinut noudattaa direktiivin 5 artiklan velvoitteita ennen kuin se oli yksilöinyt pilaantumisalttiit vyöhykkeet.

2. Arviointi asiasta

55. Tämä väite voidaan arvioida lyhyesti, kun otetaan huomioon edellä esitetty. Arviointi on oleellisilta osiltaan seuraava. Italian viranomaiset eivät perustellussa lausunnossa asetetun määräajan kuluessa olleet laatineet toimintaohjelmia osalle maata eli maan keski- ja eteläosille. Italian hallitus ei kiistä tätä seikkaa, mutta väittää vastineessaan, että ohjelmia oli mahdotonta laatia myöskään sen takia, että pilaantumisalttiita vyöhykkeitä ei ollut yksilöity. Kuten totesin jo tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa, väitettä ei voida hyväksyä. Toimintaohjelmat oli laadittu neljälle pohjoisen alueelle (Piemonte, Lombardia, Veneto ja Emilia-Romagna), mutta komission mukaan ne eivät täyttäneet direktiivissä esitettyjä vaatimuksia muun muassa siitä syystä, että niihin ei ollut sisällytetty direktiivin liitteessä III vaadittuja toimenpiteitä. Italian viranomaiset kiistävät tämän väitteen ja sanovat sen olevan "epämääräinen" ja "yleinen", mutta ne eivät kiistä komission toteamuksen paikkansapitävyyttä. Ne eivät myöskään käsittele komission mainitsemia esimerkkejä toimintaohjelmissa esiintyvistä puutteista. Näin ollen on mielestäni riittävällä tavalla osoitettu, että Italian hallitus ei ole myöskään mainittujen neljän pohjoisen alueen osalta vahvistanut direktiivin edellytykset täyttäviä toimintaohjelmia.

B *Väite, joka perustuu direktiivin 6 artiklaan*

1. Asianosaisten väitteet

56. Komissio muistuttaa, että 6 artikla velvoittaa jäsenvaltiot valvomaan nitraattipitoisuuksia. Direktiivissä säädetään ensimmäinen valvontasarja tehtäväksi 20.12.1993 edeltävän vuoden kuluessa ja

sen jälkeen toistamaan valvontaohjelma todetun pilaantumisasteen mukaan neljän tai kahdeksan vuoden välein.

57. Italian hallituksen toimittamista tiedoista voidaan komission mukaan todeta, että direktiivin mukaista valvontaohjelmaa ei ole toteutettu vähintään viidellä alueella, että viidellä muulla alueella ja kahdessa maakunnassa valvontaohjelma on toteutettu osittain epätyydyttävällä tavalla ja että tiedot puuttuvat kolmen alueen (Abruzzi, Apulia ja Calabria) osalta kokonaan. Täten Italia ei ole noudattanut täysimääräisesti direktiivin 6 mukaisesti kuuluvia velvoitteitaan.

58. Italian viranomaiset katsovat, että 6 artikla koskee täytäntöönpanotoimia, joita ei voida tarkastella erillään 5 artiklan nojalla tehtävästä pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden yksilöimisestä. Sen mukaan 6 artiklan noudattamatta jättämisestä voi olla kyse vain siltä osin kuin siitä voi seurata direktiivin 3 artiklan noudattamatta jättäminen, koska pilaantumisalttiita vyöhykkeitä ei yksilöidä. Italian hallituksen mukaan komissio ei osoita, millä tavoin valvontatoimien puutteellisuus olisi merkinnyt 3 artiklan rikkomista. Italian hallitus väittää toissijaisesti, että kanneperuste on perusteeton sen vuoksi, että se on yleinen ja epätäsmällinen eikä sitä ole näytetty toteen. Italian hallitus lisää, että tarkastuksia on suoritettu liitteen IV mukaisesti ja siinä mainittuja direktiivejä soveltaen.

59. Komissio vastaa vastauskirjelmässään, että 6 artiklassa säädetty velvoite on erityinen velvoite, joka voidaan erottaa muista direktiivissä säädetyistä velvoitteista. Sen mukaan 6 artiklan asianmukainen täytäntöönpano edellyttää, että kansalliset viranomaiset noudattavat tässä artiklassa säädettyjä määräaikoja ja yksityiskohtaisia menettelysääntöjä. Turvautuminen direktiivin 6 artiklassa mainituissa direktiiveissä säädettyihin valvontatoimiin, jotka kansalliset viranomaiset ovat ilmoittaneet eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järkeistämisestä annetun direktiivin 91/692/ETY [13] mukaisesti, ei riitä. Näin on varsinkin siksi, että direktiivissä 91/676/ETY säädetään näytteenottotiheydelle, näytteenottopisteiden verkolle ja toimitettavien tietojen tulkinnalle ja käsittelylle eri vaatimukset. Komissio huomauttaa lisäksi, että direktiivi 91/692/ETY on annettu direktiivin 91/676/ETY jälkeen, mutta siinä ei viitata jälkimmäiseen direktiiviin. Lyhyesti sanottuna direktiivin 91/692/ETY mukaisesti toimitetuilla tiedoilla ei ole mitään merkitystä direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanon kannalta. Komissio muistuttaa lopuksi, että se pyysi oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa Italian viranomaisia osoittamaan, että ne ovat noudattaneet 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Toimitetut tiedot osoittavat, että näin ei ole tehty.

13 — Eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järkeistämisestä 23 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/692/ETY (EYVL L 377, s. 48).

60. Italian hallitus vastaa vastauskirjelmässään, että komissio ei ole täsmentänyt sitä perustetta, mikä osoittaa, että direktiiviä ei ole noudatettu ainakaan viidellä alueella. Se katsoo, että komission olisi pitänyt yksityiskohtaisemmin viitata toimitettuihin tietoihin ja osoittaa, mitkä puutteet näistä tiedoista ilmenevät. Italian hallituksen mukaan komission ei olisi pitänyt pitää tietojen puuttumista todisteena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Direktiivin 6 artiklassa ei aseteta jäsenvaltiolle ilmoitusvelvoitetta. Italian mukaan direktiivin liitteessä V olevasta 3 kohdasta käy lisäksi ilmi, että jäsenvaltion tarvitsee toimittaa vain tiedot toimitetun valvonnan tuloksista. [14]

2. Arviointi asiasta

61. Italian hallitus näyttää lähtevän tähän väitteeseen antamassaan vastauksessa siitä, että 6 artiklassa ei ole säädetty jäsenvaltioille itsenäistä, pilaantumisalttiin vyöhykkeen yksilöimisestä riippumatonta velvoitetta. Tämä kanta on selvästi ristiriidassa sekä 6 artiklan sanamuodon että sen soveltamisalan kanssa. Näytteenoton muodossa tapahtuvan valvonnan tulee antaa tiedot myös pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden yksilöimistä varten. Tämän jälkeen arvioidaan valvonnan avulla direktiivin päämäärien toteuttamisen edistymistä.

62. Pidän yhtä huonosti hyväksyttävänä Italian hallituksen kantaa, jonka mukaan komission ei olisi pitänyt perustella tämän artiklan noudattamatta jättämistä saatujen tietojen puutteellisuudella, koska 6 artiklassa ei ole säädetty erityistä tietojen luovuttamisvelvoitetta. Komissio voi EY 226 artiklan mukaisessa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä pyytää jäsenvaltioita toimittamaan kaikki tiedot, joita tarvitaan sen selvittämiseksi, onko jäsenvaltio noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvollisuuksiaan. Jäsenvaltioiden täytyy luovuttaa nämä tiedot, jotta komissio pystyy harjoittamaan sille EY 211 artiklan mukaisesti kuuluvaa valvontatehtävää. Jos jäsenvaltio ei voi tai halua määräajan kuluessa toimittaa siltä EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä pyydettyjä velvollisuuksien noudattamista koskevia tietoja, komissio voi päätellä tästä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut velvoitteitaan. Komissiohan pystyy oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn eri vaiheissa ainoastaan täydellisten ja asianmukaisten tietojen perusteella toteamaan, että jäsenvaltio noudattaa perustamissopimuksen mukaisia velvollisuuksiaan.

63. Pidän merkittävämpänä Italian hallituksen väitettä siitä, että komission väite on liian yleinen ja epätäsmällinen ja että sitä ei ole näytetty toteen. Komissio ei ole määrittänyt tarkemmin, millä perusteella se katsoo, että Italia ei ole pannut direktiivin mukaisia velvoitteitaan täytäntöön vähintään viidellä Italian alueella tai että valvonta olisi suoritettu osittain epätyydyttävästi viidellä muulla alueella ja kahdessa

14 — Direktiivin ranskankielisessä toisinnossa käytetään termiä "résumé", englanninkielisessä tekstissä termiä "summary" ja italiankielisessä tekstissä termiä "sommario".

maakunnassa. Edellä 33 kohdasta alkaen esitetystä tarkastelusta seuraa, että komission täytyy perustella riittävän johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti väitteensä, jonka mukaan jäsenvaltio ei ole noudattanut riittävällä ja täydellisellä tavalla sille kuuluvia velvoitteita.[15] Kanteessa ei ole tehty näin. Se ei sisällä riittävän yksityiskohtaisia ja johdonmukaisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, onko valvontatoimet suoritettu kyseisillä alueilla riittämättömällä ja epätäydellisellä tavalla. Tästä syystä katson, että väite on perusteeton siltä osin kuin se koskee direktiivin 6 artiklan virheellistä tai osittain puutteellista täytäntöönpanoa Ligurian, Lombardian, Veneton, Marchen ja Campanian alueilla ja vastaavasti Piemonten, Umbrian, Latiumin, Molisen ja Sisilian alueilla tai Trenten ja Bolzanon maakunnissa.

64. Näin ei kuitenkaan ole siltä osin kuin väite noudattamatta jättämisestä koskee Abruzzin, Apulian ja Calabrian alueilla tehtyä valvontaa. Komissio huomauttaa, että näiden alueiden tiedot puuttuvat kokonaan, eikä Italian hallitus kiistä tätä. Italian hallitus ei myöskään väitä, että 6 artiklassa vaaditut valvontatoimet olisi suoritettu mainituilla alueilla ja ettei valvonta olisi pakollista noilla alueilla. Totean täten, että näiden kolmen alueen valvontaa koskeva väite on riittävän johdonmukainen ja näytetty toteen.

65. Komission ja Italian hallituksen välillä on vielä näkemysero siitä, pidetäänkö riittävänä, että jäsenvaltio suorittaa valvontatoimet, joista on säädetty direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan I ja II luetelmakohdassa mainituissa direktiiveissä ja jotka tulee ilmoittaa komissiolle direktiivin 91/692/ETY mukaisesti. Hyväksyn komission kannan siitä, että mainitusta 6 artiklasta käy riittävän selvästi ilmi, että muissa direktiiveissä säädetyt valvontatoimet eivät riitä. Direktiivin 6 artiklan tekstiä ei tältä osin voi ymmärtää millään muulla tavalla. Tämän toteaminen ei horjuta 63 kohdassa esittämääni toteamusta.

66. Edellä esitetty huomioon ottaen totean, että Italia ei ole noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole pannut täytäntöön 6 artiklan sekä liitteen IV säännöksiä Abruzzin, Apulian ja Calabrian alueilla ja että 6 artiklaa koskeva kanne on muilta osin hylättävä.

15 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-96/95, komissio v. Saksa.

C *Väite, joka koskee direktiivin 10 artiklaa*

1. Asianosaisten väitteet

67. Jäsenvaltioiden on direktiivin 10 artiklan mukaan annettava kertomus nelivuotiskausittain. Ensimmäinen kertomus, joka kattaa ensimmäisen nelivuotiskauden, olisi pitänyt toimittaa komissiolle ennen 20.6.1996. Kertomukseen tulee sisällyttää kaikki direktiivin liitteessä V luetellut tiedot. Italian hallitus ei ollut lähettänyt kertomusta mainittuun määräaikaan mennessä.

68. Komission mukaan Italian viranomaisten vastaukseksi lähettämät, 16.7.1997 päivättyyn kirjeeseen sisältyneet asiakirjat olivat epätäydellisiä ja sisällöltään riittämättömiä.

69. Myöskään 18.9.1998 lähetetty kertomus ei täytä direktiivin vaatimuksia. Komissio mainitsee neljä puutetta:

— kertomus ei ole maantieteellisesti kattava

— siitä puuttuu direktiivin liitteessä V olevassa 2 kohdassa mainittu yksityiskohtainen kartta, josta käy ilmi (mahdolliset) pilaantuneet vedet ja pilaantumisalttiit vyöhykkeet

— maininta nitraattipitoisuuksien valvontatuloksista puuttuu lähes puolelta alueista

— toimintaohjelmista esitetty katsaus on riittämätön. Siinä mainitaan vain tietyt toimenpiteet ja nekin vain joidenkin alueiden osalta. Järjestelmällinen esitys liitteessä V olevassa 4 kohdassa mainituista aiheista puuttuu.

70. Komissio toteaa tämän perusteella, että Italia ei ole noudattanut velvollisuuttaan antaa ajoissa kertomus, joka täyttää direktiivin vaatimukset.

71. Italian hallitus taas katsoo, että sen toimittamassa kertomuksessa esitetään yhteenvedonomaisesti katsaus todetusta nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta sekä toteutetuista toimenpiteistä. Kertomuksen suppeahko luonne ei sen mukaan ole liitteen V vaatimusten vastainen.

2. Arviointi asiasta

72. Mielestäni oleellista on se tosiseikka, että asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että Italian hallitus ei ole lähettänyt kertomusta komissiolle ajoissa eli ennen 20.6.1996. Pelkästään tämä riittää mielestäni toteamukseen, että direktiivin 10 artiklaa on rikottu. Lisäksi on otettava huomioon seuraava. Italia lähetti 18.9.1998 — eli reilusti direktiivissä säädetyn määräajan päättymisen jälkeen — komissiolle vielä kertomuksen. Direktiivin liitteessä V luetellaan yksityiskohtaisesti, mitä tietoja kertomukseen tulee sisällyttää. Komissio esittää kanteessaan yhtä yksityiskohtaisesti, mitkä tiedot puuttuvat. Italian hallitus ei kiistä puutteita, mutta väittää vastauksessaan muun muassa, että yhteenvedonomainen esitystapa voi olla riittävä ja että 10 artikla ja liite V ovat niin epätarkkoja, että noudattamatta jättämistä ei voida perustella niiden avulla. On selvää, että en hyväksy tätä väitettä.

73. Näin ollen totean, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 10 artiklan ja liitteen V mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toimittanut kertomusta komissiolle ajoissa ja koska toimitettu kertomus on lisäksi puutteellinen.

VI Oikeudenkäyntikulut

74. Edellä esitetystä käy ilmi, että pidän komission väitteitä enimmäkseen toteennäytettyinä. Esitän kanteen hylkäämistä vain yhden, rajoitetun kohdan osalta. Näin ollen on mielestäni kohtuullista, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan.

VII Ratkaisuehdotus

75. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

1) Hylkää kanteen siltä osin kuin se koskee direktiivin 91/676/ETY 6 artiklan noudattamista Ligurian, Lombardian, Veneton, Marchen ja Campanian

alueilla, Piemonten, Umbrian, Latiumin, Molisen ja Sisilian alueilla sekä Trenten ja Bolzanon maakunnissa.

2) Toteaa muilta osin, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 91/676/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se

— ei ole toteuttanut kyseisen direktiivin 5, 6 ja 10 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä,

— tai joka tapauksessa koska se ei ole ilmoittanut komissiolle näistä toimenpiteistä.

3) Velvoittaa yhteisöjen tuomioistuimen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.