JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
12 päivänä marraskuuta 1998 *

1. Kanteessaan Euroopan yhteisöjen komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että "Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa säännöksiä, joita vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun direktiivin 91/676/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää, eikä ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle ja koska se ei ole täyttänyt erityisesti direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä velvoitetta". Lisäksi komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Koska direktiivi oli annettu jäsenvaltioille tiedoksi 19.12.1991, täytäntöönpanolle varattu määräaika oli päättynyt 19.12.1993.

3. Jäsenvaltioiden oli direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan samaan määräaikaan mennessä määriteltävä direktiivissä säädettyjen perusteiden mukaisesti ensimmäisen kerran pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu pilaantuneisiin tai pilaantumisalttiisiin vesiin. Niiden oli myös ilmoitettava tästä ensimmäisestä määrittelystä komissiolle kuuden kuukauden kuluessa.

Saman artiklan 5 kohdassa jäsenvaltiot kuitenkin vapautetaan velvoitteesta määritellä erityiset pilaantumisalttiit vyöhykkeet, jos ne pitävät koko aluettaan pilaantumisalttiina sekä laativat toimintaohjelmat maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi ja soveltavat niitä koko alueellaan.

4. Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voitaisiin varmistaa, jäsenvaltioiden oli direktiivin 4 artiklan mukaan laadittava saman määräajan kuluessa hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattaisivat vapaaehtoisesti.

5. Komissio ei ollut määräajan päätyttyä saanut ilmoitusta siitä, että Italian tasavalta olisi saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Komissiolle ei myöskään ollut ilmoitettu, että Italian tasavalta olisi määritellyt pilaantumisalttiit vyöhykkeet tai että se olisi 3 artiklan 5 kohdan nojalla vapautettu

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 375, s. 1.

tästä erityisestä velvoitteesta. Komissiolla ei ollut tiedossaan mitään muutakaan seikkaa, jonka perusteella se olisi voinut päätellä Italian tasavallan täyttäneen velvoitteensa, minkä vuoksi se kehotti 10.7.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti Italian hallitusta esittämään huomautuksensa asiasta kahden kuukauden määräajassa. Se kehotti Italian hallitusta esittämään huomautuksensa myös siitä seikasta, että toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet laatineet direktiivin 4 artiklassa edellytettyjä hyvän maatalouskäytännön ohjeita.

6. Koska Italian hallitus ei vastannut viralliseen huomautukseen, komissio lähetti sille 26.7.1996 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian hallitusta toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

7. Italian pysyvä edustusto Euroopan unionissa vastasi komissiolle 20.1.1997 päivätyllä kirjeellään, jossa se myönsi, ettei Italian hallitus ollut vielä hyväksynyt erityistä säädöstä saattaakseen direktiivin 91/676/ETY osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Se kuitenkin korosti Italian hallituksen täyttäneen tärkeimmät direktiivissä säädetyt velvoitteet, missä yhteydessä se viittasi erityisesti direktiivin 3 artiklan 2 kohdan sekä 4 artiklan mukaisiin velvoitteisiin.

8. Komissio otti nämä tiedot huomioon ja päätti luopua väitteestään, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan täytäntöönpano olisi laiminlyöty. Komissio kuitenkin katsoi, etteivät 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä velvoitetta koskevat perustelut olleet riittävät, ja päätti saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista varten.

9. Komission nostama kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 20.5.1997. Italian hallitus vaati kanteen hylkäämistä.

10. Italian hallitus toteaa vastineessaan, että se on perustellun lausunnon antamisen jälkeen ilmoittanut komissiolle useista Italiassa jo toteutettavista toimenpiteistä, jotka eivät ole luonteeltaan lainsäädännöllisiä ja "joiden perusteella voidaan päätellä, että direktiivi 91/676/ETY on tietyiltä osin pantu täytäntöön". [2] Se myös ilmoittaa aikovansa antaa Italian parlamentin valtuuttamana asetuksen (decreto legislativo), jossa "säädetään tyhjentävästi direktiivin soveltamisalaan kuuluvista kysymyksistä".

11. Vastauskirjelmässään komissio pitää kiinni väitteistään.

12. Komissio toteaa ensinnäkin, ettei se ole koskaan antanut ymmärtää, että direktiivin täytäntöönpanon olisi tapahduttava juuri lainsäädännöllisten toimenpiteiden muodossa. Komissio ei arvostele Italian hallitusta siitä, etteivät tämän hyväksymät toimenpiteet ole lainsäädännöllisiä, vaan ilmoittaa Italian tasavallan jättäneen joka tapauksessa täyttämättä direktiivin mukaiset velvoitteensa, koska se ei ole hyväksynyt minkäänlaisia toimenpiteitä.

13. Komissio lisää, että direktiivin asianmukainen täytäntöönpano edellyttää sellaisten toimenpiteiden hyväksymistä, joiden avulla

2 — Vastineen 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

huolehditaan direktiivin tehokkaasta vaikutuksesta, päästään tavoiteltuihin tuloksiin ja noudatetaan tiettyä tapauskohtaista etenemistapaa. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa Italian hallitus on edennyt täysin epäjohdonmukaisella tavalla: se on hyväksynyt direktiivin 4 artiklassa tarkoitettujen hyvän maatalouskäytännön ohjeiden laatimista varten toimenpiteitä, jotka on myös tarkoitus sisällyttää 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin vesien pilaantumisen vähentämiseksi tai estämiseksi, ennen kuin se on määritellyt 3 artiklan 2 kohdassa edellytetyllä tavalla ensimmäisen kerran pilaantumisalttiit vedet ja vyöhykkeet. Tässä vaiheessa hyväksytyt toimenpiteet jäävät siten komission mukaan pelkäksi kuolleeksi kirjaimeksi, koska niillä pyritään suojelemaan vyöhykkeitä, joita ei edes ole vielä määritelty.

14. Vastauskirjelmässään Italian tasavalta vastustaa komission päättelytapaa. Sen mukaan ei olisi hyödyllistä edetä komission suosittelemassa järjestyksessä. Italian tasavalta lisää, että "komissiolle toimitetaan parhaillaan tietoja direktiivin 5 artiklan täytäntöönpanoa varten hyväksytyistä toimenpiteistä". [3]

15. Italian hallitus ei siten ilmeisestikään ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana eikä vastineessaan tai vastauskirjelmässään kiistänyt sitä seikkaa, että se ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä säädetyssä määräajassa eikä vastaavasti täyttänyt tähän liittyvää ilmoitusvelvoitettaan komissiota kohtaan. Se on vain vedonnut joihinkin toimenpiteisiin, jotka saattavat tietyssä tilanteessa täyttää direktiivin 5 artiklassa säädetyt edellytykset. Artiklassa edellytetään nimenomaan toimintaohjelmien laatimista maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja estämiseksi. Toimintaohjelmien on kuitenkin täytettävä tietyt ehdottomat edellytykset, joiden noudattamista on nyt käsiteltävässä tapauksessa mahdoton arvioida. Lisäksi on ilmeistä, että direktiivissä ei ole kyse pelkästään tästä näkökohdasta, vaan jäsenvaltioiden on noudatettava myös muita direktiivissä säädettyjä edellytyksiä.

16. Italian tasavalta ei erityisesti kiistä sitä seikkaa, että se ei ole vielä hyväksynyt yhtään kansallista toimenpidettä eikä ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä komissiolle noudattaakseen direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa, jossa edellytetään pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelemistä.

17. Vastineessaan Italian tasavalta päinvastoin tuo esiin, että lähiaikoina annetaan säädös, jolla direktiivi pannaan kaikilta osin täytäntöön. Lisäksi se vakuuttaa vastauskirjelmässään, että tietoja täydentävistä kansallisista toimenpiteistä toimitetaan parhaillaan komissiolle. Italian tasavalta siis joka tapauksessa myöntää, ettei kaikkia aiheellisia toimenpiteitä ole hyväksytty säädetyssä määräajassa eikä niistä ole ilmoitettu komissiolle.

18. Esitettyjen perustelujen yksityiskohtaisempi tarkasteleminen ei ole tarpeen, vaan jo tässä vaiheessa voidaan todeta, ettei direktiiviä ole pantu täytäntöön säädetyssä määräajassa eikä ilmoitusvelvollisuutta ole noudatettu. Komission nostamaa kannetta voidaan siten pitää perusteltuna. [4]

3 — Vastineen 5 kohdan ensimmäinen alakohta.

4 — Ks. esim. asia C-79/98, komissio v. Belgia, tuomio 6.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6039, 8 kohta).

19. On siten aiheellista päätellä, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa antanut direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle.

20. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

21. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan tuomion:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien 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.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.