YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

11 päivänä marraskuuta 1999 *

Asiassa C-184/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja G. zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder ja saman ministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski, Postfach 13 08, D—53003 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

koska se ei ole hyväksynyt tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) mukaisia, laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia kyseisen direktiivin liitteessä olevaan luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja R. Schintgen, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä (esittelevä tuomari), sekä tuomarit G. Hirsch ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: J. Mischo,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 6.5.1999 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.6.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.5.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23; jäljempänä direktiivi) mukaisia, laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia kyseisen direktiivin liitteessä olevaan luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi.

Direktiivi

2 Direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan direktiivin tarkoituksena on suojella yhteisön vesiympäristöä erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet aiheuttavat. Näiden aineiden luokat ja ryhmät on lueteltu direktiivin liitteessä.

3 Direktiivissä vaaralliset aineet jaetaan tätä tarkoitusta varten kahteen kategoriaan, jotka esitetään direktiivin liitteessä olevissa luetteloissa I ja II.

4 Luettelo I sisältää tiettyjä yksittäisiä aineita, jotka kuuluvat siinä lueteltuihin luokkiin ja ryhmiin ja jotka on valittu pääasiassa aineiden myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella.

5 Direktiivin 2 ja 3 artiklasta käy ilmi, että luettelon I tarkoituksena on lopettaa vesien pilaaminen näillä aineilla, joiden päästöt edellyttävät asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antamaa lupaa, jossa tapauksen mukaan vahvistetaan päästöstandardit.

6 Direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan neuvosto määrää komission ehdotuksesta näille aineille raja-arvot, joita päästöstandardit eivät saa ylittää, sekä laatutavoitteet, jotka vahvistetaan pääasiallisesti sen myrkyllisyyden, pysyvyyden ja kertyvyyden perusteella, joka mainituilla aineilla on elävissä organismeissa ja sedimentissä.

7 Luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan kyseinen luettelo sisältää sellaiset luettelon I luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden raja-arvoja neuvosto ei ole vahvistanut 6 artiklan mukaisesti. Luetteloon II kuuluu tällä hetkellä 99 luettelon I ainetta.

8 Luettelon II toisen luetelmakohdan mukaan kyseinen luettelo sisältää myös aineet, joiden haitalliset vaikutukset vesiympäristöön voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja jotka ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista.

9 Luetteloon II kuuluviin aineisiin sovellettavalla järjestelmällä pyritään direktiivin 2 artiklan mukaan siihen, että jäsenvaltiot toteuttavat aiheelliset toimenpiteet näiden aineiden aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi.

10 Toimenpiteistä säädetään yksityiskohtaisesti direktiivin 7 artiklassa, joka kuuluu seuraavasti:

"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 1 artiklassa tarkoitettuihin vesiin tehtäviin [sellaisiin] 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."

11 Direktiivin 10 artiklan mukaan "yksi tai useampi jäsenvaltio voi tilanteen vaatiessa yksin tai yhdessä muiden kanssa antaa tässä direktiivissä säädettyjä tiukempia määräyksiä".

12 Direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

13 Komissio pyysi 4.4.1990 päivätyllä kirjeellään Saksan hallitusta toimittamaan tiedot vesiympäristöön päästetyistä aineista ja päästöluvissa vesiympäristöille vahvistetuista laatutavoitteista sekä toimittamaan tarvittaessa perusteet laatutavoitteiden puuttumiseen ja niiden vahvistamiseksi asetetun aikataulun.

14 Saksan viranomaiset ilmoittivat 21.9.1990 päivätyssä vastauksessaan hyväksyneensä direktiivin 10 artiklan nojalla ankarampia toimenpiteitä kuin direktiivin 7 artiklassa säädetään, sillä Wasserhaushaltsgesetzin (vesitaloutta koskeva laki; jäljempänä WHG) mukaan kaikki vesiympäristöön tapahtuvat jätevesipäästöt edellyttivät viranomaisten antamaa ennakkolupaa. Lisäksi asiaa koskevissa hallinnollisissa määräyksissä vahvistettiin vesiympäristön tilasta riippumatta vähimmäisedellytykset vallitsevan tekniikan tason mukaisesti sekä luetteloon I ja II kuuluvia aineita erottelematta. Saksan viranomaiset olivat myös hyväksyneet alakohtaisia säännöksiä ja sovelsivat parametrejä, jotka kattoivat pääosin direktiivissä luetellut aineryhmät.

15 Koska komissio piti vastausta direktiivissä asetettuihin vaatimuksiin nähden riittämättömänä, se kehotti 4.2.1992 päivätyllä virallisella huomautuksella perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Saksan hallitusta esittämään huomautuksensa ohjelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta sekä direktiivin

7 artiklassa tarkoitettujen laatutavoitteiden vahvistamisesta kahden kuukauden määräajassa.

16 Saksan hallitus kiisti 25.8.1992 antamassaan vastauksessa tarpeen laatia ohjelmia ja vahvistaa laatutavoitteita sekä viittasi uudelleen siihen, että WHG:ssä asetetut vaatimukset olivat ankarampia kuin direktiivissä ensinnäkin siitä syystä, että vähimmäisedellytyksiä vahvistettaessa sovellettavat parametrit koskivat kaikkia aineita. Lisäksi vesien tutkiminen oli osoittanut, ettei vesiympäristö Saksassa ollut pilaantunut, ja osavaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saattoivat hallintosuunnitelmien perusteella — taikka liittohallitus WHG:n 7a §:ään perustuvien hallinnollisten määräysten nojalla — asettaa ankarampia vaatimuksia tekniikan tasolle sekä rajoittaa tuotantoa tai kieltää päästöt.

17 Komissio ei pitänyt Saksan viranomaisten selvitystä vakuuttavana, mistä syystä se lähetti 22.6.1994 Saksan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Saksan liittotasavalta ei ollut pannut täytäntöön direktiivin 7 artiklaa. Se kehotti tästä syystä kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

18 Koska komissio ei pitänyt Saksan hallitukselta 28.10.1994 saamaansa vastausta riittävänä, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

19 Saksan hallitus on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan komissio on loukannut kollegiaalisuusperiaatetta perustellun lausunnon hyväksymisen ja kanteen nostamisen yhteydessä.

20 Saksan hallitus on kuitenkin suullisen käsittelyn yhteydessä peruuttanut tämän oikeudenkäyntiväitteen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-191/95, komissio vastaan Saksa, 29.9.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-5449, 27—51 kohta) vuoksi, joten oikeudenkäyntiväitettä ei ole tarpeen tutkia.

Aineelliset kysymykset

21 Aluksi on syytä todeta komission täsmentäneen suullisen käsittelyn yhteydessä, että kanteen kohde koskee ainoastaan 99:ää ainetta, jotka kuuluvat tällä hetkellä direktiivissä olevan luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalaan (jäljempänä riidanalaiset aineet). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka on väitetty tapahtuneen, koskee siis ainoastaan näitä aineita eikä kyseisen luettelon toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuja aineita.

22 Komissio arvostelee Saksan hallitusta siitä, että tämä on vastoin direktiivin 7 artiklaa jättänyt hyväksymättä laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia riidanalaisten aineiden aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi. Komission mukaan toimenpiteet, joihin Saksan hallitus vetoaa, kuten käytetyt parametrit, hallinnointisuunnitelmat ja hallinnolliset määräykset, eivät ole direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia. Ainakaan nämä toimenpiteet eivät todennäköisesti vähennä hajanaisista lähteistä peräisin olevien aineiden aiheuttamaa vesiympäristön pilaantumista.

23 Saksan hallitus kiistää kanteen ja esittää kolme puolustautumisperustetta. Se vetoaa jäsenvaltioille direktiivin 10 artiklassa säädettyyn mahdollisuuteen antaa direktiivin säännöksiä tiukempia määräyksiä ja väittää komission syyllistyneen laiminlyöntiin, koska tämä ei ollut tehnyt neuvostolle ehdotusta riidanalaisten aineiden päästöjen raja-arvojen hyväksymiseksi. Toissijaisesti se väittää, että

vesien suojelua koskeva Saksan lainsäädäntö sisältää vähintään samat seikat kuin direktiivin 7 artiklassa edellytetyt ohjelmat, mistä syystä kyseinen artikla on pantu tehokkaasti täytäntöön ja WHG:tä on sisällöllisesti pidettävä ohjelmana, joka täyttää direktiivin kyseisen säännöksen edellytykset.

Ensimmäinen puolustautumisperuste

24 Saksan hallitus vetoaa jäsenvaltioille direktiivin 10 artiklassa säädettyyn mahdollisuuteen antaa direktiivissä säädettyjä tiukempia määräyksiä ja väittää hyväksyneensä käytännössä tällaisia määräyksiä vahvistaessaan WHG:n 7a §:n nojalla kaikille luetteloon I ja II sisältyville aineille yhtenäisesti sovellettavat päästöjen raja-arvot. Saksassa hallinnollista lupaa edellytetään aina, kun kyseisiä aineita päästetään vesistöön, riippumatta siitä, kumpaan luetteloon kulloinenkin aine kuuluu, ja lupa myönnetään ainoastaan, jos päästöt ovat vähäisiä ja jäävät alle niille asetettujen raja-arvojen.

25 Tältä osin on syytä täsmentää, ettei ole kiistetty sitä seikkaa, että Saksan hallitus on säätänyt riidanalaisia aineita koskevasta ennakkolupajärjestelmästä ja vahvistanut päästöstandardit, jotka koostuvat päästöjen raja-arvoista. Komissio ja Saksan hallitus ovat siten eri mieltä ainoastaan siitä, onko Saksan viranomaisten laadittava ohjelmia ja laatutavoitteita jo hyväksymistään toimenpiteistä huolimatta.

26 Saksan hallituksen mukaan ensinnäkin direktiivin yleisestä rakenteesta käy ilmi, että sen jälkeen kun päästöjen raja-arvot on otettu käyttöön, direktiivin täydellinen soveltaminen edellyttää ainoastaan, että raja-arvojen noudattamisesta

huolehditaan, jolloin ei ole enää tarpeen laatia ohjelmia ja vahvistaa laatutavoitteita 7 artiklan mukaisesti.

27 Siltä osin kuin on kyse riidanalaisia aineita koskevien ohjelmien laatimisesta, on syytä todeta, että vaikka kyseiset aineet sisältyvät luetteloon I, neuvosto ei ole vielä vahvistanut päästöjen raja-arvoja direktiivin 6 artiklassa edellytetyllä tavalla. Näitä aineita on siten väliaikaisesti pidettävä luetteloon II kuuluvina aineina, joita koskevasta järjestelmästä säädetään direktiivin 7 artiklassa (ks. erityisesti asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-275, 34 ja 35 kohta).

28 Kyseisessä säännöksessä edellytetään muun muassa, että jäsenvaltiot hyväksyvät laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia vesistöjä varten ja edellyttävät kaikilta luetteloon II sisältyviltä aineilta ennakkolupaa, jossa vahvistetaan kyseisten laatutavoitteiden mukaisesti määritetyt päästöstandardit.

29 Jäsenvaltio ei siten vapaudu velvollisuudestaan laatia direktiivin 7 artiklassa säädettyjä ohjelmia pelkästään siitä syystä, että se on vahvistanut päästöjen raja-arvot luetteloon II sisältyville aineille.

30 Päinvastoin kuin Saksan hallitus väittää, nämä ohjelmat ovat tarpeen, koska ohjelmat ovat ainoa keino varmistaa, että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet direktiivin mukaiset toimenpiteet vesiympäristön saastumisen ehkäisemiseksi tilanteessa, jossa neuvosto ei ole vielä vahvistanut luetteloon I sisältyville aineille päästöjen raja-arvoja.

31 Kun ohjelmista ja niiden toteuttamisesta saaduista tuloksista on toimitettu direktiivin 7 artiklan 6 kohdassa säädetyllä tavalla tiivistelmät komissiolle, tämä

vertailee ohjelmia 7 artiklan 7 kohdan mukaan säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen, että ohjelmien toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista, ja tekee tarvittaessa neuvostolle ehdotuksia, joista neuvosto päättää direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

32 Jos jäsenvaltio ei laadi ohjelmia, se saattaa haitata jäsenvaltioiden vesiensuojelujärjestelmien vertailemista ja niiden yhdenmukaistamista ja siten estää direktiivin 7 artiklan 7 kohdan ja 12 artiklan 2 kohdan täysimääräisen soveltamisen.

33 Laatutavoitteiden osalta Saksan hallitus väittää, että tällaisten tavoitteiden laatimista koskeva velvollisuus poistuu sen jälkeen, kun päästöjen raja-arvot on vahvistettu ja direktiivin 6 artiklassa säädettyä järjestelmää vastaava vesiensuojelujärjestelmä on otettu käyttöön.

34 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Vaikka direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että neuvosto vahvistaa luetteloon I sisältyvien aineiden laatutavoitteet, direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioilla on vastaava velvollisuus luetteloon II sisältyvien aineiden osalta. Yhteisön lainsäädännössä kiinnitetään siten erityistä huomiota siihen, että laatutavoitteet vahvistetaan kaikille direktiivissä tarkoitetuille aineille.

35 Laatutavoitteiden tärkeää merkitystä korostetaan myös direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan "edellä 1 kohdan mukaisesti määritellyt raja-arvot ovat voimassa lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa jäsenvaltio voi neuvoston komission ehdotuksesta vahvistaman tarkastusmenettelyn mukaisesti osoittaa komissiolle, että 2 kohdan mukaisesti vahvistetut laatutavoitteet tai tiukemmat yhteisön laatuvaatimukset täytetään ja niitä pidetään yllä alueella, johon päästöt

mahdollisesti vaikuttavat muun muassa tuon jäsenvaltion toimenpiteiden seurauksena". Kuten julkisasiamieskin on todennut ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa, tästä säännöksestä käy ilmi, että vaikka raja-arvojen noudattamisesta voidaan myöntää poikkeus, se on mahdollista ainoastaan laatutavoitteiden noudattamisen osalta.

36 Komissio toteaa lisäksi perustellusti, että laatutavoitteita sisältävät ohjelmat ovat tarpeen myös hajanaisista lähteistä peräisin olevien aineiden aiheuttamien pilaantumistapausten huomioon ottamiseksi.

37 Toiseksi Saksan hallitus katsoo, että direktiivin 7 artiklaa ei sovelleta nyt käsiteltävään asiaan, koska Saksan viranomaisten käyttämä menetelmä päästöjen raja-arvojen vahvistamiseksi on jo sinällänsä ankarampi toimenpide kuin ohjelmien laatiminen ja laatutavoitteiden noudattaminen. Se väittää, että direktiivissä säädetään päästöjen raja-arvojen vahvistamismenetelmästä vaarallisempina pidettyjen, luetteloon I sisältyvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen poistamiseksi, kun taas vähemmän vaarallisina pidettyjen, luetteloon II kuuluvien aineiden osalta direktiivissä ei säädetä pilaantumisen poistamisesta vaan laatutavoitteita sisältävien ohjelmien laatimisesta pilaantumisen vähentämiseksi. Koska Saksan hallitus on vahvistanut päästöjen raja-arvot kaikille aineille, se on hyväksynyt ankarampia toimenpiteitä kuin direktiivissä edellytetään.

38 Saksan hallitus arvioi, että Saksan hyväksymien toimenpiteiden ankarammasta luonteesta on osoituksena myös vesistöjen laadun selvä paraneminen Saksan alueella. Saksan hallituksen mukaan vain vesistön laadun tosiasiallista parantumista tarkastelemalla voidaan arvioida, onko kansallinen toimenpide direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu tiukempi määräys. Komission asiantuntijaryhmän ja Saksan asiantuntijakomitean ehdottamat laatutavoitteet on jo kauan sitten saavutettu 72 riidanalaisen aineen osalta. Jäljelle jäävien 27 aineen osalta Saksan

hallitus ilmoittaa, ettei sillä ole käytettävissään mittaustietoja kyseisten aineiden merkityksettömyyden vuoksi tai siitä syystä, että jotkin kasvinsuojeluaineet ovat kiellettyjä Saksassa, taikka siksi, että eri menetelmien yhteiskäytössä sovellettavia laatutavoitteita ei ole mahdollista arvioida analyyttisesti. Lisäksi viiden vuoden välein laaditut, vesistöjen laatua kuvaavat kartat osoittavat Saksan hallituksen mukaan, että vesistöjen laatu on selvästi parantunut Saksan alueella.

39 Tältä osin on syytä huomauttaa, että vaikka neuvoston suorittamalla päästöjen raja-arvojen vahvistamisella pyritäänkin poistamaan luetteloon I kuuluvien aineiden aiheuttama vesien pilaantuminen, se ei onnistu pelkästään raja-arvoja vahvistamalla, sillä pilaantumisen lopullinen poistuminen riippuu täysin vahvistettujen raja-arvojen tasosta, kuten julkisasiamieskin on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa.

40 On siten hylättävä perusteettomana Saksan hallituksen väite, jonka mukaan direktiivin perusteella voidaan päätellä, että päästöjen raja-arvoja koskeva menetelmä yksinään olisi ankarampi toimenpide kuin 7 artiklassa säädetyt ohjelmat.

41 Myöskään Saksan vesistöjen laadun väitetyn parantumisen perusteella ei voida päätellä, että kyseisen hallituksen valitsema menetelmä olisi ankarampi kuin direktiivin 7 artiklassa säädetyt ohjelmat. Vaikka Saksan vesistöjen laatu olisikin parantunut, kuten Saksan viranomaiset väittävät, samaan tulokseen olisi päästy laatimalla direktiivin 7 artiklassa säädettyjä ohjelmia, mitä julkisasiamieskin on korostanut ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa.

42 Kun otetaan huomioon, että tämän tuomion 27—36 kohdassa on todettu olevan tarpeen laatia ohjelmia ja laatutavoitteita, se seikka, että direktiivin päämäärä on

mahdollisesti saavutettu parantamalla vesien laatua, ei vapauta Saksan hallitusta velvollisuudesta hyväksyä direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä.

43 Saksan hallituksen ensimmäinen puolustautumisperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Toinen puolustautumisperuste

44 Saksan hallituksen mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon komissio katsoo sen syyllistyneen, johtuu itse asiassa komission laiminlyönnistä. Komission olisi pitänyt täyttää direktiivin 6 artiklan mukainen velvollisuutensa ja ehdottaa, että neuvosto hyväksyisi luetteloon I kuuluvien riidanalaisten aineiden päästöjä koskevat raja-arvot, joita sovellettaisiin yhtenäisesti yhteisön alueella. Jos se olisi tehnyt nämä ehdotukset, väite, jonka mukaan Saksan liittotasavalta on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteensa, olisi menettänyt merkityksensä, sillä direktiivin 7 artiklaa ei olisi enää voitu soveltaa riidanalaisiin aineisiin. Komission nyt käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavaltaa vastaan nostama kanne, joka koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä komission laiminlyönnin vuoksi, on Saksan hallituksen mukaan luottamuksensuojaa koskevan yleisen oikeusperiaatteen vastainen.

45 Tältä osin riittää kun todetaan, että direktiivissä säädetään sitovasti toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava, jos neuvosto ei vahvista päästöjen raja-arvoja luetteloon I sisältyville aineille. Direktiivissä ei siten vapauteta jäsenvaltiota velvollisuudesta noudattaa siinä säädettyjä edellytyksiä, vaikka neuvosto ei olisikaan vielä hyväksynyt 6 artiklan mukaisia toimenpiteitä.

46 On aiheellista lisätä, että komission mahdollinen laiminlyönti, joka olisi ratkaistava erillisenä asiana, ei vaikuta millään tavalla perustamissopimuksen rik-

komista koskevaan kanteeseen (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 2/62 ja 3/62, komissio v. Luxemburg, tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 813 ja 825; Kok. Ep. I, s. 133).

47 Saksan hallituksen toinen puolustautumisperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Kolmas puolustautumisperuste

48 Saksan hallitus väittää, että direktiivin 7 artikla on otettu täysin osaksi Saksan lainsäädäntöä. Sen mukaan WHG täyttää kyseisessä artiklassa asetetut vaatimukset, koska sitä voidaan sisällöllisesti pitää 7 artiklan 1 kohdan mukaisena ohjelmana. Saksan hallitus toteaa, että kun arvioidaan, täyttääkö WHG direktiivissä ohjelmien laatimiselle asetetut vaatimukset, huomioon on otettava ohjelmien oikeudellinen luonne, sisältö, sitovuus ja niiden täytäntöönpanolle asetettu määräaika.

49 Saksan hallitus arvioi, että direktiivin 7 artiklassa säädettyjen ohjelmien oikeudellisesta luonteesta päättäminen kuuluu jäsenvaltioille, joilla on vapaus valita niille haluamansa muoto ja toteuttamiskeinot.

50 Siltä osin kuin on kyse ohjelmien sisällöstä, direktiivin 7 artiklassa edellytetään ennakkoluvan vaatimista, ja Saksan hallitus katsoo täyttäneensä tämän edellytyksen. Laatutavoitteiden osalta Saksan hallitus sen sijaan katsoo, että direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuilla ohjelmilla pyritään vähentämään vesien pilaantumista.

Jos pilaantumista ei esiinny, laatutavoitteiden vahvistamista ei Saksan hallituksen mukaan edellytetä.

51 Ohjelmien sitovuuden osalta Saksan hallitus väittää, että toisin kuin päästöluvissa vahvistetuilla päästöstandardeilla, laatutavoitteilla ei voi olla sitovaa vaikutusta, koska niillä vain kuvataan toivottua ympäristötavoitetta eivätkä ne sellaisenaan voi vaikuttaa yksittäisten henkilöiden toimintaan. Laatutavoitteilla on Saksan hallituksen mukaan sitova vaikutus ainoastaan silloin, kun yksittäisiin henkilöihin kohdistettujen sitovien sääntöjen noudattamista arvioidaan niiden perusteella.

52 Saksan hallitus toteaa lisäksi, että ohjelmien täytäntöönpanolle direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan asetettava määräaika koskee ainoastaan 7 artiklan 3 kohdan mukaisia laatutavoitteita.

53 Se ilmoittaa myös hyväksyneensä WHG:n sekä aineiden ja aineryhmien koostumusta ja käyttöä koskevien muiden säännösten mukaisten toimenpiteiden lisäksi yhdessä rannikkovaltioiden kanssa erilaisia, vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä valtioiden rajat ylittäviä toimintaohjelmia sekä toimenpiteitä, joita on toteutettu kansainvälisissä konferensseissa annettujen suositusten perusteella.

54 Tämän viimeisen puolustautumisperusteen osalta on syytä todeta, ettei WHG:n tai muiden Saksan hallituksen toimenpiteiden hyväksymistä voida pitää direk-

tiivin moitteettomana täytäntöönpanona, joka edellyttää laatutavoitteet sisältävien ohjelmien laatimista, kuten tämän tuomion 28 kohdassa on todettu.

55 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 7 artiklan perusteella laadittavien ohjelmien on oltava erityisohjelmia (ks. erityisesti em. asia komissio v. Belgia, tuomion 39 kohta).

56 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että 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 sekä yleisistä tervehdyttämisohjelmista että yksittäisten toimenpiteiden muodostamista kokonaisuuksista, joiden tarkoituksena on vähentää vesien pilaantumista (ks. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 40 kohta).

57 Yhteisöjen tuomioistuin lisää, että ennakkoluvissa vahvistetut päästöstandardit on laskettava kyseisissä ohjelmissa vahvistettujen laatutavoitteiden avulla ja tutkimalla ne vedet, jotka ovat päästöjen kohteena (ks. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 41 kohta).

58 Direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuina ohjelmina ei siten voida pitää jäsenvaltion hyväksymiä yleisiä säännöksiä tai yksittäisiä toimenpiteitä, jotka kyllä sisältävät useita vesien suojelua koskevia säännöksiä mutta joissa ei aseteta laatutavoitteita tietylle virtaavalle tai virtaamattomalle vedelle.

59 Saksan hallitus väittää, että laatutavoitteita ei tarvitse vahvistaa pilaantumattomien vesien osalta; on kuitenkin syytä muistuttaa, että direktiivin 7 artiklan

1 kohdassa säädettyjen ohjelmien tavoitteena on vähentää vesien pilaantumista. Käsitteellä "pilaaminen" tarkoitetaan 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan "aineen tai energian päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön siten, että sen seuraukset ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa elollisille luonnonvaroille ja veden ekosysteemeille, vahinkoa viihtyisyydelle tai haittaa veden muulle oikeutetulle käyttämiselle". Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukainen velvollisuus hyväksyä ohjelmia koskee siten tilanteita, joissa päästöt vaikuttavat vesistöön.

60 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 76 kohdassa, kaikki vesistöt, joihin pääsee riidanalaisia aineita, pilaantuvat joka tapauksessa ennemmin tai myöhemmin.

61 Direktiivissä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus hyväksyä laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia ei siten edellytä, että luetteloon II, jota koskevasta järjestelmästä on säädetty direktiivin 7 artiklassa, kuuluvien aineiden on todettu tosiasiallisesti pilaannuttaneen vedet, vaan velvollisuus koskee myös tilannetta, jossa näitä aineita on käytännössä päästetty vesiympäristöön.

62 Myös Saksan hallituksen kolmas puolustautumisperuste on siten hylättävä perusteettomana.

63 Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että Saksan hallitus ei ole velvollisuuksiensa mukaisesti saattanut direktiivin 7 artiklaa osaksi oikeusjärjestystään.

64 On siten aiheellista todeta, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt direktiivin

7 artiklan mukaisia, laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia vähentääkseen pilaantumista, jota aiheuttavat direktiivin liitteessä olevaan luetteloon I kuuluvat 99 ainetta, joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan käsiteltävä jälkimmäiseen luetteloon sisältyvinä aineina.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt direktiivin 7 artiklan mukaisia, laa-**

tutavoitteita sisältäviä ohjelmia vähentääkseen pilaantumista, jota aiheuttavat direktiivin liitteessä olevaan luetteloon I kuuluvat 99 ainetta, joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan käsiteltävä jälkimmäiseen luetteloon kuuluvina aineina.

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Schintgen Hirsch Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä marraskuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida

kuudennen jaoston puheenjohtaja