JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
25 päivänä syyskuuta 1997 *

1. Tässä asiassa Euroopan yhteisöjen komissio vaatii EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla sen vahvistamista, että Italia ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annettua neuvoston direktiiviä 79/923/ETY. [1]

2. Tarkkaan ottaen komissio väittää, että Italia ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 3—5 artiklaa.

Simpukkavesidirektiivi

3. Direktiivi koskee simpukkavesien laatua, ja sitä sovelletaan rannikko- ja murtovesiin, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet suojelua tai parantamista tarvitseviksi, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu ja jotta osaltaan edistettäisiin suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua. [2] Johdanto-osansa mukaan direktiivillä on tarkoitus suojella vesiä, mukaan lukien simpukkavedet, pilaantumiselta ja eräitä simpukkakantoja erilaisilta haittavaikutuksilta, jotka aiheutuvat saastuttavien aineiden päästöistä mereen. [3]

4. Direktiivin johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"Tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä ne vedet, joihin direktiiviä sovelletaan, ja vahvistettava raja-arvot tietyille parametreille; veden laadun on nimetyissä vesissä vastattava näitä arvoja kuuden vuoden kuluessa nimeämisestä." [4]

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1979, L 281, s. 47.

2 — Direktiivin 1 artikla.

3 — Direktiivin ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

4 — Direktiivin kuudes perustelukappale.

5. Kyseessä olevissa direktiivin säännöksissä todetaan seuraavaa:

"3 artikla

1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava nimettyjä vesiä varten arvot liitteessä annetuille parametreille siinä määrin kuin arvot on annettu G sarakkeessa tai I sarakkeessa. Niiden on noudatettava näissä kahdessa sarakkeessa esitettyjä huomautuksia.

2. Jäsenvaltiot eivät saa säätää liitteessä olevassa I sarakkeessa esitettyjä arvoja sallivampia arvoja, ja niiden on pyrittävä noudattamaan G sarakkeessa esitettyjä arvoja ottaen huomioon 8 artiklassa esitetty periaate. [5]

— —

5 — Direktiivin 8 artiklassa säädetään, että tämän direktiivin mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpano ei missään tapauksessa saa suoraan tai välillisesti johtaa rannikko- ja murtovesien pilaantumisen lisääntymiseen.

4 artikla

1. Jäsenvaltioiden on nimettävä simpukkavedet ensimmäisen kerran kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta.

2. Jäsenvaltiot voivat myöhemmin nimetä lisää vesiä.

3. Jäsenvaltiot voivat tarkistaa tiettyjen vesien nimeämistä erityisesti sellaisten tekijöiden perusteella, jotka eivät olleet ennakoitavissa nimeämisajankohtana, ottaen huomioon 8 artiklassa esitetty periaate.

5 artikla

Jäsenvaltiot laativat ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät kuuden vuoden kuluessa 4 artiklan mukaisesta nimeämisestä sekä jäsenvaltioiden 3 artiklan mukaisesti vahvistamat arvot että liitteessä olevan G ja I sarakkeen huomautukset."

6. Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tietoja, jotka muun muassa koskevat direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti nimettyjä vesiä.

7. Direktiivin 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Direktiivi annettiin tiedoksi 5.11.1979, joten kyseinen määräaika päättyi 5.11.1981.

8. Direktiivin liitteessä määritellään tiettyjä parametrejä vesien lämpötilalle ja värille, suspendoituneille kiinteille aineille, suolapitoisuudelle ja useiden kemiallisten aineiden ja muiden aineiden pitoisuuksille. Liitteessä olevassa 8 kohdassa mainitaan organohalogenoidut aineet ja 9 kohdassa luetellaan tiettyjä metalleja. Tietyt parametrit ovat ohjeellisia (G sarake), tietyt ovat pakottavia (I sarake, jossa käytetty alkukirjain on ilmeisesti peräisin ranskankielisestä versiosta) ja tiettyjen osalta lukuja on molemmissa sarakkeissa.

9. Direktiivin 6 ja 7 artiklassa säädetään yksityiskohtaisista perusteista sen arvioimiselle, täyttävätkö vedet 5 artiklassa säädetyt edellytykset. Nämä perusteet koskevat näytteenottopisteitä ja -kausia (näytteenottotiheyttä käsitellään direktiivin liitteessä) ja sitä, kuinka monta prosenttia on oltava sellaisia näytteitä, joiden on täytettävä asetetut arvot ja huomautukset kunkin parametrin osalta.

10. Italian viranomaiset toimittivat joulukuussa 1981 komissiolle säädöksen, jolla oli tarkoitus panna täytäntöön edellä mainitut direktiivin säännökset. Komissio katsoi kuitenkin, ettei kyseisellä säädöksellä täytetty direktiivissä asetettuja edellytyksiä erityisesti parametrien osalta. Tämän vuoksi komissio pyysi lisätietoja simpukkavesien nimeämisestä. Koska komissio ei saanut mitään vastausta, se lähetti Italialle elokuussa 1991 virallisen huomautuksen, jossa Italiaa pyydettiin esittämään näkemyksensä väitetyistä laiminlyönneistä.

11. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettu asetus (decreto legislativo) nro 131 julkaistiin vuonna 1992. Asetuksen 4 artiklassa säädetään, että kyseisten Italian hallinnollisten alueiden on nimettävä simpukkavedet 180 päivän kuluessa asetuksen voimaantulosta ja että ympäristöministeri asettaa yhdessä terveysministerin ja teollisuusministerin kanssa raja-arvot petrolihiilivetyjen, organohalogenoitujen aineiden ja metallien pitoisuuksille vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

12. Komissio myönsi, että asetuksella nro 131 pannaan direktiivi täytäntöön suurelta osin. Asetuksen 4 §:ssä viitataan kuitenkin myöhempiin toimenpiteisiin, joiden toteuttaminen kuuluu Italian hallinnollisille alueille; tällaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan ollut tuohon mennessä ilmoitettu komissiolle direktiivin 13 artiklan mukaisesti. Tämän vuoksi komissio lähetti Italialle perustellun

lausunnon heinäkuussa 1993. Italia lähetti maaliskuussa 1994 tähän lausuntoon vastauksen, jota komissio piti epätyydyttävänä, minkä jälkeen se päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

13. Komissio on vaatinut sen toteamista, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole nimennyt direktiivin 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu, ja/tai se ei ole ilmoittanut näin nimettyjä vesiä komissiolle direktiivin 13 artiklan mukaisesti;

— se ei ole laatinut direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

— se ei ole vahvistanut direktiivin 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta.

14. Komissio toteaa, että simpukkavesiä ei ole vielä nimetty ainakaan koko Italian alueen osalta tai että nimettyjä vesiä ei ole vielä ilmoitettu sille. On selvää, että jos vesiä ei ole nimetty, toimivaltaiset viranomaiset eivät voi laatia direktiivin 5 artiklassa edellytettyjä ohjelmia; näin ollen ei ole mahdollista selvittää, onko direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettuja arvoja noudatettu.

15. Komissio toteaa myös, että asetuksesta käy selvästi ilmi, että raja-arvojen asettaminen liitteessä olevissa 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta on delegoitu annettavaksi myöhemmällä ministerin päätöksellä. Koska tällaista päätöstä tai muuta vastaavaa toimenpidettä ei ole ilmoitettu komissiolle, on katsottava, että Italia ei ole täysin noudattanut niitä velvoitteitaan, jotka johtuvat direktiivin 3 artiklasta ja direktiivin liitteessä olevista 8 ja 9 kohdasta.

16. Italia väittää, että sen oli mahdotonta saada perustellussa lausunnossa asetetussa kahden kuukauden määräajassa tietoonsa direktiivin alueellisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yksityiskohtia ja ilmoittaa näitä toimenpiteitä tässä määräajassa komissiolle. Tämän jälkeen Italiassa on kuitenkin kerätty nämä tiedot vesien nimeämisestä ja osittain myös ohjelmien vahvistamisesta; toimenpiteitä on toteutettu 12:lla yhteensä 15:stä Italian rannikolla olevasta alueesta, ja näistä toimenpiteistä on ilmoitettu komissiolle. Lisäksi lähiaikoina saatetaan loppuun menettely, jossa vahvistetaan direktiivin liitteessä olevissa 8 ja 9 kohdassa mainitut parametrit.

17. Komissio toteaa vastineessaan, että Italia ei ole edelleenkään pannut direktiiviä täysimääräisesti täytäntöön. Italian mainitsemista 12 alueesta ainoastaan 11 aluetta on komission mukaan ilmeisesti nimennyt simpukkavedet direktiivin 4 artiklassa säädetyllä tavalla (Sisilia ei ole tehnyt näin). Komission mukaan direktiiviä ei voida katsoa asianmukaisesti täytäntöönpannuksi, kun ilmoittamisvelvollisuuden on täyttänyt vain 11 Italian 20 alueesta, mikä vastaa vain vähän yli puolta koko Italian alueesta. Lisäksi ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ei ole tiettyjä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta laadittu tai ilmoitettu. Koska kaikki alueet eivät ole nimenneet simpukkavesiä, on joka tapauksessa välttämättä niin, että myöskään niitä ohjelmia, joilla varmistetaan, että nimetyt vesialueet ovat direktiivin mukaisia, ei ole laadittu kaikkien alueiden osalta. Lopuksi on todettava, että kuten Italian hallitus itsekin myöntää, direktiivin liitteessä olevissa 8 ja 9 kohdassa mainittuja parametreja ei ole vielä vahvistettu.

18. Italia on esittänyt sinänsä varsin järkeenkäyvän väitteen, jonka mukaan tuskin voidaan olettaa, että sisämaa-alueiden olisi nimettävä simpukkavesiä, jotka ovat ainakin tätä direktiiviä sovellettaessa aina rannikkovesiä. Lisäksi Italia toteaa, että direktiivissä ei säädetä perusteista, joita sovelletaan simpukkavesiä nimettäessä, minkä vuoksi jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa tältä osin, ja Italian mukaan jäsenvaltion on katsottava vesiä nimeämällä täyttäneen velvollisuutensa panna direktiivi asianmukaisesti täytäntöön, jollei nimettyjä alueita ole erittäin vähän tai jolleivat nämä toimenpiteet ole selvästi riittämättömiä.

19. Mielestäni ensimmäinen näistä väitteistä vaikuttaa perustellulta, ja voi olla, että tällä hetkellä direktiivi on jo pantu näiltä osin riittävällä tavalla täytäntöön niillä toimenpiteillä, joita Italian valtio ja Italian alueet ovat toteuttaneet. On kuitenkin selvää, että Italia ei ollut nimennyt vesiä säädetyn määräajan kuluessa — eli kahden kuukauden kuluessa perustellusta lausunnosta — tai ilmoittanut niitä komissiolle kyseistä määräaikaa noudattaen eli kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon antamisesta, minkä vuoksi komissio voi vaatia sen vahvistamista, että Italia on syyllistynyt näihin laiminlyönteihin.

20. Muiden kanneperusteiden osalta Italia myöntää, että se ei ole vielä pannut täytäntöön direktiiviä, ja toteaa, että täytäntöönpanotoimenpiteet ilmoitetaan piakkoin komissiolle. Komission kanteen nämäkin osat on näin ollen hyväksyttävä.

Ratkaisuehdotus

21. Ehdotan siten, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska

   — se ei ole nimennyt simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu, ja/tai ilmoittanut näin nimettyjä alueita komissiolle direktiivin 13 artiklan mukaisesti;

   — se ei ole laatinut direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

   — se ei ole vahvistanut direktiivin 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta; ja

2) velvoittaa Italian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.