JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

7 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

1. Tällä EY 226 artiklan nojalla nostetulla kanteella komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että Espanja ei ole noudattanut neuvoston direktiivin 76/160/ETY [2] (jäljempänä uimavesidirektiivi) 4 artiklan 1 kohdan ja neuvoston direktiivin 79/923/ETY [3] (jäljempänä simpukkavesidirektiivi) 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole "virallisesti nimennyt" Galician rannikolla Moañassa, Ría de Vigossa sijaitsevia uimarantoja A Videira, Niño do Corvo ja Canabal uimavesiksi ja koska se ei ole laatinut ohjelmaa pilaantumisen vähentämiseksi Ría de Vigon osalta.

Uimavesidirektiivin mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Uimavesidirektiivi

2. Uimavesidirektiivin tarkoitus on sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ympäristön ja yleisen terveyden suojeleminen vähentämällä uimaveden saastumista ja suojelemalla tällaista vettä, jottei sen laatu huononisi edelleen.

3. Direktiivin soveltamisala määritellään sen 1 artiklassa seuraavasti:

"1. Tämä direktiivi koskee uimaveden laatua, lukuun ottamatta hoitotarkoituksiin tarkoitettua vettä ja uima-altaissa käytettävää vettä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1).

3 — Simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/923/ETY (EYVL L 281, s. 47).

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'uimavedellä' kaikkia virtaavia tai seisovia makeita vesiä tai niiden osia ja merivettä,

— joissa uimisen kunkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset nimenomaisesti sallivat tai

— joissa uiminen ei ole kiellettyä ja huomattava määrä uimareita ui siellä säännöllisesti,

b) 'uintialueella' paikkaa, jossa on uimavettä,

c) 'uintikaudella' ajanjaksoa, jonka aikana voidaan ennakoida suurta määrää uimareita, ottaen huomioon paikalliset käytännöt ja mukaan lukien mahdolliset uimista koskevat paikalliset säännöt sekä sääolot."

4. Direktiivin liitteessä, joka 2 artiklan mukaan on direktiivin erottamaton osa, on taulukko, jossa esitetään uimaveteen sovellettavat fyysiset, kemialliset ja mikrobiologiset muuttujat. Kyseisessä taulukossa on G sarakkeessa ne ohjeelliset arvot ja I sarakkeessa ne pakolliset arvot, joiden mukaiset jäsenvaltioiden uimavesien on direktiivin 3 artiklan mukaan oltava.

5. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava uimaveteen sovellettavat arvot liitteessä kaikilla tai kullakin yksittäisellä uima-alueella liitteessä ilmoitettujen muuttujien osalta. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden uimavesiinsä vahvistamien arvojen "on oltava vähintään yhtä tiukkoja kuin liitteessä olevassa I sarakkeessa annettujen arvojen". Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä noudattamaan arvoja, jotka on esitetty liitteessä olevassa G sarakkeessa ja jotka on tarkoitettu ohjeellisiksi.

6. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava "tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu noudattaa 3 artiklan mukaisesti vahvistettuja raja-arvoja kymmenen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta".

7. Jäsenvaltiot arvioivat yhdenmukaisuuden pakollisten arvojen kanssa käyttäen näytteenottomenetelmää, joka kuvaillaan tarkasti 5 ja 6 artiklassa. Näytteenoton vähimmäistiheys ja muuttujat, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon, on säädetty direktiivin liitteessä.

8. Direktiivin 8 artiklassa on tyhjentävä lista niistä tilanteista, jolloin näiden muuttujien noudattamisesta voidaan poiketa.

9. Direktiivin 13 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järkeistämisestä 23 päivänä joulukuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/692/ETY,[4] mukaan näytteenoton tulokset on lähetettävä jokaisen uintikauden lopussa komissiolle, joka julkaisee lyhyen kertomuksen.

10. Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan[5] 395 artikla ei sisällä yhtään Espanjan tekemää poikkeusta, joka koskisi uimavesidirektiivin saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja täytäntöönpanoa. Näin ollen Espanjan uimavesien laadun olisi tullut olla yhdenmukainen tämän direktiivin mukaisten pakollisten raja-arvojen kanssa 1.1.1986 mennessä.

Asian arviointi

11. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanja ei ole "virallisesti nimennyt" kyseessä olevia kolmea rantaa uimavesidirektiivin mukaisiksi uimavesiksi. Komissio väittää ja Espanja ei kiistä tätä väitettä, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan tällainen velvollisuus.

12. Uimavesidirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tai missään muussakaan kohdassa ei nimenomaisesti velvoiteta jäsenvaltiota "nimeämään" tai "yksilöimään", virallisesti tai millään muulla tavalla, mitkä niiden kansallisista vesistä on katsottava direktiiviä sovellettaessa uimavesiksi. Komissio vetoaa kuitenkin tulkintansa tueksi julkisasiamies Léger'n asiassa komissio vastaan Portugali 23.10.2003 antamaan ratkaisuehdotukseen. Tämän ratkaisuehdotuksen mukaan tällainen velvollisuus

4 — EYVL L 377, s. 48.
5 — EYVL 1985, L 302, s. 32.

seuraa uimavesidirektiivin teleologisesta tulkinnasta.[6] Yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä asiaa tuomiossaan, koska se ratkaisi asian muilla perusteilla.

13. En ole vakuuttunut siitä, että velvollisuus "virallisesti nimetä" uimavedet seuraisi uimavesidirektiivin säännöksistä tai voisi olla johdettavissa sen tavoitteista.

14. Uimavesidirektiivi on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan direktiivi, jossa edellytetään "jäsenvaltioilta hyvin täsmällisten ja konkreettisten tulosten saavuttamista tietyssä määräajassa".[7] Noiden tulosten saavuttamiseksi direktiivissä asetetaan tietyt konkreettiset ja yksityiskohtaiset velvollisuudet jäsenvaltioille. Velvollisuutta "virallisesti nimetä" tai edes "yksilöidä" kyseisiä vesiä ei kuitenkaan nimenomaisesti ole. Tällaisen velvollisuuden puuttumista uimavesidirektiivistä korostaa se seikka, että muissa direktiiveissä, jotka koskevat luonnonsuojelua ja yleistä terveyttä, on nimenomainen säännös, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot "nimeämään" tai "yksilöimään" tietyt alueet tai vedet tiettyyn päivämäärään mennessä.[8]

15. Uimavesidirektiivin tavoitteiden toteuttaminen edellyttää selvästi, kuten julkisasiamies Léger toi esille, että jäsenvaltiot ensin yksilöivät uimavedet, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Näin on erityisesti silloin, kun on kyse 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaisista uimavesistä, joissa uiminen ei ole kiellettyä ja joissa huomattava määrä uimareita ui säännöllisesti.

16. Vaikka direktiivin säännöksistä voikin olla johdettavissa velvollisuus yksilöidä direktiivin soveltamisalaan kuuluvat uimavedet,[9] se ei kuitenkaan ole sama asia kuin velvoittaa jäsenvaltiot "virallisesti nimeämään" tuollaiset vedet. Mielestäni jälkimmäinen vaihtoehto ei edellyttäisi pelkästään sitä, että jäsenvaltio yksilöisi ne vedet, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, vaan se edellyttäisi myös tätä tarkoitusta varten suoritettavaa nimenomaista virallista toimea.

6 — "Näitä [uimavesidirektiivin] tavoitteita ei saavuteta, jos — — uimarantoja, joilla uimista — — viranomaiset eivät nimenomaisesti salli, mutta eivät myöskään kiellä, ja joilla uidaan, ei yksilöidä uintialueiksi direktiivin mukaisesti ja jotka poistetaan tällä tavalla komission harjoittaman valvonnan piiristä", asia C-272/01, komissio v. Portugali, ratkaisuehdotus 23.10.2003, 34 kohta (tuomio 15.7.2004, Kok. 2004, s. I-6767).

7 — Asia C-60/01, komissio v. Ranska, tuomio 18.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5679, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 — Ks. esimerkiksi edellä alaviitteessä 3 mainitun simpukkavesidirektiivin 4 artiklan 1 kohta, suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY 4 artiklan 1 kohta (EYVL L 222, s. 1), vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 3 artiklan 1 kohta (EYVL L 375, s. 1). Ks. myös yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21 päivänä toukokuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY 5 artiklan 1 kohta (EYVL L 135, s. 40).

9 — On huomioimisen arvoista, että edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Portugali komissio nosti kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä Portugalia vastaan siksi, että tämä ei ollut yksilöinyt kyseeseen tulevia sisävesiä eikä siksi, ettei se olisi "virallisesti nimennyt" niitä niin kuin käsillä olevassa tapauksessa.

17. Koska uimavesidirektiivissä ei ole mitään erityistä nimeämisvelvoitetta tai tähän liittyvää menettelyä, ne keinot, joilla tällaiset alueet yksilöidään, jätetään jäsenvaltioiden harkintavaltaan edellyttäen tietysti, että kaikista vesistä, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, otetaan näytteet ja että direktiivin tavoitteet saavutetaan. On mahdollista kuvitella tilanne, jossa jäsenvaltio ei olisi laatinut virallista listaa kyseeseen tulevista vesistä mutta on kuitenkin täyttänyt uimavesidirektiivin mukaiset erityiset velvoitteet ja saavuttanut direktiivin asettaman laatutavoitteen. Tuollaisessa tilanteessa en katso, että direktiivin velvoitteita olisi rikottu sillä, että virallinen nimeäminen puuttuu.

18. Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että näytteitä ei otettu vaaditulla vähimmäistiheydellä — väite, jota Espanja ei kiistä — kyseessä olevien kolmen uimarannan vesistä. Jos nuo uimarannat, kuten komissio väittää, kuuluisivat uimavesidirektiivin soveltamisalaan asianomaisella hetkellä, direktiiviä ei olisi rikottu siksi, että Espanja olisi laiminlyönyt uimarantojen virallisen nimeämisen direktiivin mukaisiksi uimavesiksi, vaan siksi, että pakollisia näytteitä ei ole otettu. [10]

19. Komissio ei kuitenkaan vaadi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan tätä. Ottaen huomioon, että EY 226 artiklan nojalla käytävässä oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on vahvistaa, onko kyseessä oleva jäsenvaltio laiminlyönyt velvoitteensa, kuten komissio väittää, olen sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi hylätä komission kanne siltä osin kuin se koskee väitettyä uimavesidirektiivin mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

20. Käsittelen kuitenkin Espanjan esittämät väitteet siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei yhdy edellä esitettyyn ja katsoo komission vaateiden mukaisesti, että velvollisuus "virallisesti nimetä" ne vedet, joita uimavesidirektiivi koskee, seuraa implisiittisesti direktiivin yleisestä rakenteesta ja takaalalla olevasta tarkoituksesta.

21. Ensiksi Espanja väittää, että ottaen huomioon sen merkittävät yritykset parantaa vesien laatua ja vähentää pilaantumista siinä osassa rannikkoa, missä kyseiset kolme uimarantaa sijaitsevat, [11] se on täyttänyt

10 — Direktiivissä säädetyn näytteenoton vähimmäistiheyden noudattamisen laiminlyönti on direktiivin mukaisten velvoitteiden rikkomista, vaikka tällaisella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisellä olisi vähäinen merkitys ja sen seuraukset olisivat käytännössä vähäisiä: asia C-226/01, komissio v. Tanska, tuomio 30.1.2003 (Kok. 2003, s. I-1219, 32 ja 33 kohta); ks. myös asia C-198/97, komissio v. Saksa, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3257, 46 kohta).

11 — Tähän liittyen Espanja viittaa vuosiksi 2000–2015 laadittuun "Plan General de Saneamiento de Galiciaan", jonka Xunta de Galicia on hyväksynyt marraskuussa 2000 ja jonka yhtenä tavoitteena on tehdä tarvittavat investoinnit sen varmistamiseksi, että turvallinen uiminen Galician rannoilla on mahdollista, sekä Moañan kunnan, jonka alueella kyseiset kolme uimarantaa sijaitsevat, uuteen viemäröintijärjestelmään, jota asennettiin kanteen nostamishetkellä ja joka valmistui heinäkuussa 2003.

uimavesidirektiivin päätavoitteen, nimittäin sellaisten keinojen käyttöönoton, joiden tarkoituksena on parantaa ja elvyttää uimavesien laatua.

22. En käsitä, kuinka tällaisella väitteellä voisi olla mitään merkitystä käsillä olevassa oikeudenkäynnissä, koska se ei liity niihin perusteisiin, mihin komissio perustaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteensa, nimittäin kyseisten vesien "virallisen nimeämisen" laiminlyöntiin. Joka tapauksessa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, uimavesidirektiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot "tiettyjen tulosten saavuttamiseen, eikä siinä sallita vetoamista muihin kuin direktiivissä säädettyihin erityisolosuhteisiin tämän velvoitteen noudattamatta jättämisen perusteeksi". [12] Jos Espanja on väitteensä mukaisesti tehnyt merkittäviä yrityksiä saavuttaakseen direktiivin vaatimat tulokset, on se kiitettävää mutta ei riitä siihen, että sen katsottaisiin täyttäneen direktiivin mukaiset velvoitteet. [13] Näin ollen tämä väite on hylättävä.

23. Toiseksi Espanja kiistää, että komission esittämä todistusaineisto osoittaa riittävällä ja vakuuttavalla tavalla, että se ei noudattanut uimavesidirektiivin mukaisia velvoitteitaan

12 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 35 kohta.

13 — Ibid. oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. viimeisimmästä oikeuskäytännöstä edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 34 kohta.

lokakuussa 2001 ja että tämä tilanne jatkui syyskuussa 2002.

24. Tehdäkseen sen johtopäätöksen, että kyseiset kolme uimarantaa kuuluvat 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa olevan määritelmän mukaisiin vesiin, joissa "uiminen ei ole kiellettyä ja huomattava määrä uimareita ui siellä säännöllisesti", ja olisi sen vuoksi täytynyt "virallisesti nimetä", komissio tukeutuu tietoon, jonka kyseisistä uimarannoista saa Espanjan ympäristöministeriön julkaisemasta opaskirjasta "Guide to beaches" (jäljempänä opaskirja). Opaskirjassa on yleistä tietoa Espanjan uimarannoista, kuten valokuvia, karttoja rannoille löytämiseksi, pääominaisuudet, lähistön palvelut, kuten sairaalat, hotellit, leirintäpaikat jne. Opaskirjassa ilmoitetaan myös kunkin uimarannan käyttöaste. Niiden sivujen mukaan, jotka komissio on liittänyt kanteeseensa, kyseisillä kolmella rannalla on korkea käyttöaste.

25. Espanja väittää pääosin, että opaskirja on lähinnä informoiva asiakirja eikä siitä käy ilmi, koska tieto on saatu. Ne sivut, jotka komissio on liittänyt kanteeseensa, eivät osoita, että Espanja ei noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan komission väittäminä ajankohtina.

26. Näkemykseni mukaan opaskirja, joka on Espanjan ympäristöministeriön virallinen julkaisu ja jossa ilmoitetaan kolmen kyseessä olevan uimarannan käyttöaste korkeaksi, on riittävä todiste, johon komissio voi vedota osoittaakseen, että huomattava määrä uimareita ui kyseisillä uimarannoilla säännöllisesti. Lisäksi, kuten komissio huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuin on muissa asioissa hyväksynyt sellaiset leirintäalueita koskevat mainosesitteet, jotka viittaavat tiettyihin alueisiin uintipaikkoina, todisteeksi siitä, että näillä alueilla ui säännöllisesti huomattava määrä uimareita. [14]

27. Tällaisen todistusaineiston edessä Espanjan velvollisuutena olisi osoittaa toista. Sen sijaan Espanja on lähinnä asettanut komission esittämän todistusaineiston arvon kyseenalaiseksi, selittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle syitä siihen, miksi komission päätelmät sen opaskirjasta ovat vääriä. Itse asiassa minusta vaikuttaa siltä, että opaskirjan tekijänä Espanja on ainutlaatuisessa asemassa ilmoittamaan, milloin ja kuinka opaskirjan tiedot on saatu, jos se sillä tavalla voisi asettaa komission väitteen kyseenalaiseksi. Espanja ei ole kuitenkaan tehnyt näin.

14 — Asia C-307/98, komissio v. Belgia, tuomio 25.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3933, 32 kohta).

28. Näin ollen, jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että uimavesidirektiivistä seuraa implisiittinen velvollisuus "virallisesti nimetä" kyseeseen tulevat uimavedet, sen tulisi tehdä johtopäätös, että koska Espanja laiminlöi tämän Moañassa, Ría de Vigossa Galician rannikolla sijaitsevien uimarantojen "A Videira", "Niño do Corvo" ja "Canabal" osalta, se on jättänyt täyttämättä direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaiset jäsenvelvoitteensa.

Simpukkavesidirektiivin mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Simpukkavesidirektiivi

29. Simpukkavesidirektiivin tavoitteet ovat sen johdanto-osan ensimmäisen ja toisen perustelukappaleen mukaan vesien suojeleminen pilaantumiselta, simpukkavedet mukaan lukien, ja eräiden simpukkakantojen suojelu erilaisilta haittavaikutuksilta, jotka aiheutuvat saastuttavien aineiden päästöistä mereen.

30. Direktiivin 1 artiklan mukaan "tämä 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 edistettäisiin osaltaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua".

31. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan "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". Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot olemaan säätämättä liitteessä olevassa I sarakkeessa esitettyjä arvoja sallivampia arvoja, ja pyrkimään noudattamaan G sarakkeessa esitettyjä arvoja, jotka ovat ohjeellisia pikemmin kuin pakollisia.

32. Direktiivin 5 artiklassa säädetään, että "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".

33. Direktiivin 6 artiklassa säädetään, että "edellä 5 artiklan täytäntöönpanoa varten nimettyjen vesien katsotaan täyttävän tämän direktiivin säännökset, jos tällaisista vesistä liitteessä määritellyn vähimmäistiheyden mukaisesti samasta näytteenottopisteestä kahdentoista kuukauden aikana otetut näytteet osoittavat, että ne täyttävät sekä jäsenvaltioiden 3 artiklan mukaisesti vahvistamat arvot että liitteessä olevan G ja I sarakkeen huomautukset" siten, että jokaisen liitteessä annetun muuttujan osalta on otettava näyte tietyn prosenttiosuuden mukaisesti.

34. Liitteen muuttujalle numero 10, "suolistokolibakteerit/100 ml", on asetettu ohjeellinen arvo "≤ 300 simpukoiden lihassa ja kuoren sisäisessä nesteessä". Huolimatta siitä, että tämä arvo on G sarakkeessa, siihen liittyvässä alaviitteessä säädetään, että "ennen simpukkatuotteiden kuluttajien suojelua koskevan direktiivin antamista on kuitenkin olennaista, että tätä arvoa noudatetaan vesissä, joissa elää suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukoita", ja sen vuoksi tämä arvo on siirtymäkaudella pakollinen.

35. Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjan [15] 395 artikla ei sisällä yhtään Espanjan tekemää poikkeusta, joka koskisi simpukkavesidirektiivin saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja täytäntöönpanoa. Näin ollen simpukkavesidirektiivin 5 artiklassa tarkoitetut ohjelmat olisi tullut panna täytäntöön viimeistään 30.10.1987 mennessä.

15 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

Muu asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

36. Neuvosto antoi 15.7.1991 edellä 34 kohdassa mainitun simpukkatuotteiden kuluttajien suojelua koskevan direktiivin (jäljempänä simpukkatuotteiden kuluttajien suojeludirektiivi).[16] Sen liitteessä olevassa I luvussa velvoitetaan toimivaltainen viranomainen yksilöimään tuotantoalueet, mukaan lukien ne alueet, joilla eläviä simpukoita voidaan pyytää sellaisenaan elintarvikkeena käytettäväksi. Näiden simpukoiden on täytettävä vaatimukset, jotka esitetään liitteessä olevassa V luvussa, jossa asetetaan ne vaatimukset, joiden mukaisia "sellaisenaan" ihmisravintona käytettävien elävien simpukoiden (joita kutsun jatkossa yleisemmin simpukoiksi) on oltava. Nämä vaatimukset liittyvät lähinnä simpukoiden fyysisiin ominaisuuksiin sekä niiden kemikaali- ja bakteerikoostumukseen.

Asian arviointi

37. Komissio katsoo, että Espanja ei ole noudattanut simpukkavesidirektiivin 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut ohjelmaa pilaantumisen vähentämiseksi Ría de Vigon osalta.

38. Komissio väittää ja Espanja ei kiistä tätä väitettä, että Espanja on nimennyt Ría de Vigon simpukkavesiksi. Ría de Vigo kuuluu siten simpukkavesidirektiivin 5 artiklan soveltamisalaan, ja näin ollen on laadittava ohjelma pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että sen vedet vastaavat direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Koska tällaista ohjelmaa ei ole koskaan ilmoitettu komissiolle huolimatta siitä, että tämä on sitä virallisesti pyytänyt, komissio on tehnyt sen johtopäätöksen, että ohjelmaa ei ole laadittu.

39. Espanja esittää puolustuksekseen kaksi väitettä. Ensiksi se väittää, että Ría de Vigo ei kuulu simpukkavesidirektiivin soveltamisalaan, ja toiseksi, jos sen katsotaan kuuluvan, Espanja väittää vaihtoehtoisesti, että se on joka tapauksessa noudattanut 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

40. Ensimmäisen väitteensä osalta Espanja esittää, että 1 artiklan mukaan simpukkavesidirektiiviä sovelletaan ainoastaan sellaisiin

16 — Terveyttä koskevista vaatimuksista elävien simpukoiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/492/ETY (EYVL L 268 s. 1).

vesiin, joissa tuotetaan "suoraan" ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukkatuotteita. Koska viimeisimmän vuoden 1998 luokituksen mukaan Ría de Vigon simpukkavesistä kerätyt simpukat pitää jatkokäsitellä ennen kuin ne saatetaan markkinoille ihmisravintona käytettäväksi, nämä vedet eivät kuulu tähän luokitukseen. Lisäksi Espanja väittää, että useilla yhteisön lainsäädäntötoimilla säännellään simpukkatuotteiden tuotantoa ja markkinointia siten, että eri tuotantoalueiden välillä tehdään ero sen mukaan, onko sieltä kerätyt simpukkatuotteet tarkoitettu suoraan ihmisten syötäviksi vai jatkokäsiteltäviksi ennen kulutusta. Yhdenmukaisen tulkinnan nimissä ja samoja aiheita koskevien yhteisön säädösten sisäisten ristiriitojen välttämiseksi simpukkavesidirektiiviä tulisi tulkita näiden siihen liittyvien yhteisön lainsäädäntötoimien valossa. Espanja viittaa ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 854/2004 [17] ja erityisesti sen liitteeseen II, jossa kuvaillaan sitä virallista valvontaa, jonka kohteeksi ihmisravinnoksi tarkoitetut simpukat joutuvat.

41. Nämä perustelut on mielestäni hylättävä.

42. Simpukkavesidirektiivin soveltamisalan osalta on totta, että simpukkavesidirektiivissä, jonka 1 artiklassa viitataan tavoitteeseen edistää "suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden" korkeaa laatua, ilmaistaan sen tarkka soveltamisala epäselvästi. Olen kuitenkin komission kanssa samaa mieltä siitä, että systemaattisella tulkinnalla on pääteltävä, että sen soveltamisala kattaa kaikki simpukkavedet eikä pelkästään niitä, joilla tuotetaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukkatuotteita. [18]

43. Ensinnäkin simpukkavesidirektiivin soveltamisala on määritelty 1 artiklassa laajasti siten, että sitä sovelletaan "rannikko- ja murtovesiin, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet suojelua tai parantamista tarvitseviksi, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden — — elämä ja kasvu". Viittaus "simpukoiden elämään ja kasvuun" on ilman tarkempaa

17 — EUVL L 139, s. 206.

18 — On huomattava, että simpukkavesidirektiivin alkuperäisen espanjalaisen täytäntöönpanosäännöksen, kuninkaallisen asetuksen nro 38/1989 1 §:ssä viitattiin ainoastaan ihmisten syötäväksi kelpaaviin simpukoihin ilman erityistä täsmennystä "suoraan" syötäväksi kelpaavista simpukoista. Vasta kun simpukkatuotteiden kuluttajien suojeludirektiivi pantiin täytäntöön, kuninkaallisessa asetuksessa nro 345/1993 (Normas de calidad de las aguas y de la producción de moluscos y otros invertebrados marinos vivos, BOE nro 74, 27.3.1993) tällainen ero tehtiin jälkimmäisen direktiivin vaatimuksen mukaisesti. Tällä kuninkaallisella asetuksella kumottiin kuninkaallinen asetus nro 38/1989 ja jälkimmäisen säännökset sisällytettiin sen tekstiin, yhdistäen näin kummatkin oikeudelliset säännökset. Yhdistetty teksti säilytettiin, kun terveyttä koskevista vaatimuksista elävien simpukoiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille annetun direktiivin 91/492/ETY liitteen muuttamisesta 20 päivänä lokakuuta 1997 annettu neuvoston direktiivi 97/61/EY (EYVL L 295, s. 35) pantiin täytäntöön. Tämä direktiivi pantiin täytäntöön 9.4.1999 annetulla kuninkaallisella asetuksella nro 571/1999 (BOE nro 86, 10.4.1999).

rajausta. Lause "jotta edistettäisiin osaltaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua" ei mielestäni rajoita direktiivin soveltamisalaa tämän tarkoituksen suhteen mutta lähinnä ilmaisee muun tavoitteen, joka voidaan saavuttaa samoilla keinoilla. Adverbin "osaltaan" käyttö on tässä suhteessa merkityksellistä.

44. Toiseksi mikään simpukkavesidirektiivin johdanto-osassa ei viittaa yhteisön lainsäädäntöelimen tarkoitukseen rajoittaa kyseisen direktiivin soveltamisalaa Espanjan väittämällä tavalla. Itse asiassa johdanto-osassa viitataan simpukkavesiin aina yleisessä merkityksessä [19] ja missään kohdassa siellä ei viitata vesiin, missä "suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukkatuotteita" kerätään. Sama pätee direktiivin otsikkoon, mikä viittaa yleisesti simpukkavesiltä vaadittavaan laatuun.

45. Kolmanneksi 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan nojalla jäsenvaltiot velvoitetaan noudattamaan liitteen sekä G sarakkeessa että I sarakkeessa esitettyjä huomautuksia. Liitteen muuttujalle numero 10, "suolistokolibakteerit/100 ml", on asetettu ohjeellinen arvo "≤ 300 simpukoiden lihassa ja kuoren sisäisessä nesteessä". Huolimatta siitä, että tämä arvo on G sarakkeessa, siihen liittyvässä alaviitteessä säädetään, että "ennen simpukkatuotteiden kuluttajien suojelua koskevan direktiivin antamista on kuitenkin olennaista, että tätä arvoa noudatetaan vesissä, joissa elää suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukoita".

46. Kuten komissio toteaa, kyseisessä alaviitteessä tehty täsmennys osoittaa, että liitteessä ilmaistu arvo on ohjeellinen arvo kaikille simpukkavesille lukuun ottamatta niitä, joissa "elää suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia simpukoita" ja näin ollen direktiivin soveltamisala on laajempi kuin Espanja väittää.

47. Sen Espanjan väitteen osalta, jonka mukaan simpukkavesidirektiiviä on tulkittava sellaisten myöhempien siihen liittyvien yhteisön toimien valossa, joilla säädellään simpukoiden tuotantoa ja saattamista markkinoille, huomauttaisin, että simpukkavesidirektiivin johdanto-osasta [20] käy ilmi, että sen päätavoite on ennemmin ympäristön kuin kuluttajan suojelu. Se, että direktiivissä säädetään joistakin simpukkatuotteiden kuluttajien suojelua koskevista seikoista, on

19 — Ks. esimerkiksi ensimmäinen, kolmas, seitsemäs ja kymmenes perustelukappale.

20 — Ks. ensimmäinen, toinen ja kymmenes perustelukappale.

satunnaista sen päätavoitteen kannalta. Kyseiset säännökset oli tarkoitettu vain väliaikaisiksi, kunnes kuluttajien suojasta tällä alalla olisi annettu erityinen direktiivi, nimittäin simpukkatuotteiden kuluttajien suojeludirektiivi. [21]

48. Juuri tässä jäljempänä mainitussa direktiivissä täsmennetään terveyttä koskevat vaatimukset elävien simpukoiden, jotka on tarkoitettu joko "sellaisenaan" ihmisravintona käytettäviksi tai jatkokäsittelyyn ennen ihmisravintona käyttämistä, tuotannossa ja saattamisessa markkinoille. Vaikka kyseiset kaksi direktiiviä liittyvät läheisesti toisiinsa, ne ovat kuitenkin eri oikeudellisia säädöksiä, joilla on eri, vaikkakin toisiaan täydentävät, tavoitteet. Simpukkavesidirektiivin tavoite onkin siten pääasiassa niiden vesien laatu, missä simpukat elävät ja kasvavat, kun taas simpukkatuotteiden kuluttajien suojeludirektiivin tavoite on erityisesti simpukan itsensä laatu, jotta simpukat soveltuisivat joko sellaisenaan tai jatkokäsittelyn jälkeen ihmisravintona käytettäviksi. Tämä käy selvästi ilmi siitä seikasta, että ne muuttujat, arvot ja testikeinot, jotka on esitetty kyseisten direktiivien säännöksissä ja liitteissä — vaikka jotkin niistä saattavatkin olla samat — eroavat suuresti toisistaan.

49. Sama päättely pätee muihin yhteisön toimiin, jotka liittyvät näihin aiheisiin, mukaan lukien asetus N:o 854/2004, johon Espanja viittaa näkemyksensä tueksi. [22] Kyseisen asetuksen päätavoite on eläinperäisten tuotteiden, kuten esimerkiksi simpukoiden, virallisen valvonnan järjestäminen eikä itse simpukkavesien laatu.

50. Lopuksi on todettava, että simpukkatuotteiden kuluttajien suojadirektiivissä tai asetuksessa N:o 854/2004 ei mielestäni ole yhtään säännöstä, joka tukisi sitä väitettä, että lainsäätäjän tarkoituksena oli korjata tai muuttaa simpukkavesidirektiivin soveltamisalaa Espanjan väittämällä tavalla.

51. Vaikuttaa siltä, että Espanja sekoittaa kyseisten yhteisön eri toimien tavoitteet, soveltamisalat ja velvoitteet. Simpukkatuotteiden kuluttajien suojadirektiivin liitteessä olevassa I luvussa ja asetuksen N:o 854/2004

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 16.

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 17.

liitteessä II velvoitetaan toimivaltainen viranomainen yksilöimään simpukoiden tuotantoalueet sen mukaan, onko tuotetut simpukat tarkoitettu suoraan ihmisravintona käytettäväksi vai ei. Näin ollen vasta näiden yhteisön toimien täytäntöönpanon yhteydessä tällainen alueiden mukainen luokittelu saa merkitystä.

52. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että simpukkavesidirektiivin soveltamisala ei rajoitu niihin simpukkavesiin, joista kerätyt simpukkatuotteet on tarkoitettu suoraan ihmisravintona käytettäväksi, vaan kattaa kaikki ne vedet, jotka jäsenvaltiot nimeävät simpukkavesiksi direktiivin 1 artiklan nojalla. Koska Espanja ei kiistä, että Ría de Vigon vedet on luokiteltava simpukkavesiksi, simpukkavesidirektiiviä sovelletaan niihin.

53. Espanja väittää vaihtoehtoisesti, että joka tapauksessa se on toteuttanut toimenpiteitä täyttääkseen simpukkavesidirektiivin 5 artiklan mukaiset velvoitteet, nimittäin vuosiksi 2000–2015 laaditun "Plan General de Saneamiento de Galician" ja Comunidad Autónoma de Galician lain nro 8/2001, joka koskee Rías de Galician vesien laadun suojelua ja yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevan julkisen palvelun sääntelyä.

54. Minun on aloitettava huomauttamalla, että asiakirjoista käy ilmi, että Espanja ei komission pyynnöistä huolimatta ilmoittanut tälle niistä toimenpiteistä, jotka se on väittänyt toteuttaneensa pannessaan täytäntöön simpukkavesidirektiivin 5 artiklan; Espanja ei myöskään vastannut komission perusteltuun lausuntoon. Nämä laiminlyönnit riittäisivät jo oikeuttamaan komission kanteen. [23]

55. Asiassa komissio vastaan Saksa [24] komissio väitti muun muassa, että koska Saksa ei esittänyt makeavesidirektiivin [25] 5 artiklassa ja simpukkavesidirektiivin 5 artiklassa vaadittavia ohjelmia, se oli laiminlyönyt näistä direktiiveistä johtuvien velvoitteidensa täytäntöönpanon. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "[direktiivin] — — 79/923 5 artiklan sanamuodosta ja [direktiivissä] olevasta yksityiskohtaisesta vesien laadun valvontaa koskevasta säännöksestä käy selvästi ilmi, että jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia erityis-

23 — Ks. asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

24 — Asia C-298/95, komissio v. Saksa, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6747).

25 — Suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 78/659/ETY (EYVL L 222, s. 1).

ohjelmia — — simpukkavesien pilaantumisen vähentämiseksi kuudessa vuodessa". [26]

56. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Saksan väitteen, jonka mukaan yleisten vesienpuhdistusohjelmien olemassaolon voitaisiin katsoa merkitsevän 5 artiklan riittävää täytäntöönpanoa. Lisäksi se katsoi, että tällaisilla yleisohjelmilla tavoiteltu päämäärä, eli jätevesistä johtuvan vesien pilaantumisen vähentäminen, ei välttämättä vastaa makeavesidirektiivin erityistä päämäärää eli makeiden vesien laadun parantamista siten, että kalat voivat elää niissä. [27]

57. Vaikka edellä esitetyt näkemykset liittyivät makeavesidirektiivin 5 artiklan tulkintaan, yhteisöjen tuomioistuimen päätelmien voidaan katsoa soveltuvan yhtä hyvin käsillä olevassa yhteydessä, kun otetaan huomioon, että säännösten sanamuodot ovat käytännössä samat. Mielestäni Espanjan ehdottamat täytäntöönpanotoimet eivät täytä simpukkavesidirektiivin mukaisia vaatimuksia. Sekä "Plan General de Saneamiento de Galiciasta" että laista nro 8/2001 puuttuu nähdäkseni tarvittava täsmällisyys, jotta ne täyttäisivät simpukkavesidirektiivin 5 artiklan mukaiset vaatimukset, sellaisina kun yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut. Kuten komissio oikein toteaa, kumpaakaan näistä toimenpiteistä ei toteutettu erityisesti siksi, että niillä täytettäisiin simpukkavesidirektiivin mukaiset velvoitteet, vaan lähinnä siksi, että niillä pantiin täytäntöön muita vesien käsittelyä ja laatua koskevia EY direktiivejä. [28]

58. Vielä tärkeämpää on, kuten komissio tuo esille ilman, että Espanja kiistää asiaa, että kumpikaan näistä toimenpiteistä ei sisällä täsmällisiä säännöksiä sen varmistamiseksi, että Galician vesien laatu, erityisesti Ría de Vigossa, vastaa direktiivin liitteessä annettuja yksityiskohtaisia ja tarkkoja fyysisiä ja kemikaalisia muuttujia, jotka sitä paitsi olisi pitänyt saavuttaa lokakuuhun 1987 mennessä. Kuten olen aikaisemmassa yhteydessä esittänyt, vaikka tällaiset yleiset toimenpiteet voivat välillisesti vaikuttaa vesien puhtauden parantumiseen, ei ole itsestään selvää, ainakaan ilman lisätodisteita, että ne välttämättä vastaisivat simpukkavesidirektiivillä tavoiteltua päämäärää, nimittäin simpukoiden elämän ja kasvun mahdollistamista. [29]

26 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 24 kohta.

27 — Ibid. tuomion 25 ja 26 kohta. Ks. myös samassa asiassa antamani ratkaisuehdotuksen 17 ja 18 kohta.

28 — "Plan General de Saneamiento de Galician" omasta sanamuodosta käy ilmi, että se laadittiin ensisijaisesti siksi, että sillä pantiin täytäntöön edellä alaviitteessä 8 mainittu direktiivi 91/271/ETY. Laki nro 8/2001, vaikka sillä säädetään laatutavoitteita Galician jokien vesille, koskee yleensä Galician jokien yhdyskunta- ja teollisuusjätevesien säätelyä ja päästövalvontaa.

29 — Ks. ratkaisuehdotukseni edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa komissio v. Saksa, 17 ja 18 kohta. Ks. myös samassa asiassa annetun tuomion 26 kohta.

Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut ohjelmaa pilaantumisen vähentämiseksi Ría de Vigon osalta

2) hylkää komission kanteen muilta osin

3) velvoittaa kummankin osapuolen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.