JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO SAGGIO

9 päivänä maaliskuuta 2000 *

1. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen 17.7.1998 saapuneessa kanteessa komissio väittää, että Portugalin tasavalta ei ole laatinut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) 7 artiklan mukaisesti vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi tarkoituksenmukaiset laatutavoitteet tiettyjen pilaantumista aiheuttavien aineiden osalta, tai ainakin toimittanut näistä ohjelmista lyhennelmää komissiolle, eikä se ole asettanut asianmukaisia määräaikoja näiden ohjelmien täytäntöönpanoa varten.

Asiaan sovellettava yhteisön lainsäädäntö

2. Direktiivin tarkoituksena on toisaalta *lopettaa* ensimmäisen luettelon (luettelo I) mukaisten vaarallisten aineiden päästöillä pilaaminen ja toisaalta *vähentää* toisen luettelon (luettelo II) aineiden aiheuttamaa veden pilaantumista. [2] Myrkyllisten aineiden luettelot ovat direktiivin liitteessä. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan sisämaan pintavesiin (makeavesi) ja sisäisiin rannikkovesiin, aluevesiin sekä pohjaveteen. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan päästämisellä tarkoitetaan "liitteen luettelon I tai II jonkin aineen johtamista 1 kohdassa tarkoitettuihin vesiin". Lisäksi tämän artiklan e alakohdan mukaan pilaamisella tarkoitetaan "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".

3. Direktiivissä asetettujen tervehdyttämistavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on toteutettava 2 artiklan mukaan "aiheelliset toimenpiteet lopettaakseen 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamisen liitteen luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvilla vaarallisilla aineilla ja vähentääkseen mainittujen vesien pilaamista liitteen luettelon II aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvilla vaarallisilla aineilla, jonka päämäärän saavuttamisessa tämän

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 129, s. 23.

2 — Ks. seitsemäs ja yhdeksäs perustelukappale.

direktiivin säännökset ovat vasta ensimmäinen askel".

4. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "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". Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan pilaantumista aiheuttaviin päästöihin sovelletaan ennakkolupajärjestelmää, ja sen 3 kohdan mukaan edellä mainituissa ohjelmissa "on oltava veden laatutavoitteet, jotka on vahvistettava mahdollisten neuvoston direktiivien mukaisesti". Direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaan nämä ohjelmat voivat myös "sisältää erityissäännöksiä aineiden tai aineryhmien ja tuotteiden koostumuksesta ja käytöstä" ottaen huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka, ja niissä on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten. Lopuksi direktiivin 7 artiklan 6 kohdassa säädetään, että ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle tiivistelmänä.

5. On syytä huomauttaa, että luettelo II sisältää aineet, "joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista". Nämä aineet jaetaan kahteen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan on koottu luetteloon I kuuluvat aineet, joiden osalta "[päästöjen] raja-arvoja ei ole määritelty": näiden aineiden, joita on nykyään 99, poistaminen on kaikkein tärkeintä. Toinen luokka muodostuu joukosta yksittäisiä aineita tai yhdisteitä.

6. Direktiivissä, joka annettiin 4.5.1976 ja joka annettiin jäsenvaltioiden tiedoksi seuraavana päivänä, ei säädetä sen täytäntöönpanemisen määräajasta. Direktiivin 7 artiklan 7 kohdassa säädetään pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien ohjelmien osalta, että komissio vertailee säännöllisesti sille toimitettuja ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on yhdenmukaista, ja tekee neuvostolle, pitäessään sitä tarpeellisena, aiheelliset ehdotukset. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa tarkennetaan tältä osin, että mikäli mahdollista, ensimmäiset ehdotukset on tehtävä neuvostolle "kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa — — direktiivin tiedoksi antamisesta". Jäsenvaltioiden velvoite laatia direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ohjelmat ja toimittaa niiden tekstit komissiolle olisi näin ollen pitänyt periaatteessa täyttää viimeistään 5.8.1978. Komissio ehdotti kuitenkin jäsenvaltioille 3.11.1976 näiden ohjelmien laatimisen määräpäiväksi 15.8.1981 ja niiden toteuttamisen määräpäiväksi 15.9.1986. [3]

7. Direktiivistä tuli Portugalin tasavaltaa velvoittava tämän liittyessä Euroopan yhteisöihin [4] 1.1.1986. Portugalin tasavalta oli siten velvollinen toteuttamaan kyseiset

3 — Ks. kannekirjelmän 5 kohta.

4 — Ks. liittymisasiakirjan 392 ja 395 artikla.

tervehdyttämisohjelmat juuri tästä päivästä alkaen.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ja asianosaisten vaatimukset

8. Komissio vaati 26.9.1989 Portugalin hallitusta toimittamaan sille 31.12.1989 mennessä tiivistelmän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan perusteella laadituista tervehdyttämisohjelmista. Koska komissio ei saanut Portugalin hallitukselta vastausta, se uudisti vaatimuksensa 4.4.1990 siinä kuitenkaan onnistumatta.

9. Komissio lähetti näin ollen Portugalin hallitukselle 2.4.1991 virallisen huomautuksen, jossa se kehotti sitä ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on tullut ensin EY 169 artiklan ensimmäinen kohta ja sitten EY 226 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla esittämään huomautuksensa tältä osin kuukauden määräajassa. Portugalin hallitus vastasi pysyvän edustustonsa 25.4.1991 ja 25.6.1992 päivätyillä kirjeillä, joissa vedottiin direktiivissä mainittuja pilaantumista aiheuttavia aineita koskevan teknisen tutkimuksen toteuttamiseen sekä tiettyihin vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviin ohjelmiin. Komissio ei pitänyt näitä vastauksia tyydyttävinä.

10. Komissio päätti näin ollen edellä mainitun perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti lähettää Portugalin hallitukselle 25.5.1993 päivätyllä kirjeellä perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Portugalin hallitus vastasi tähän perusteltuun lausuntoon pysyvän edustustonsa 9.6.1993 päivätyllä kirjeellä. Kyseisessä kirjeessä oli uusi luettelo vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtäävistä ohjelmista, jotka olivat käynnissä tai hankevaiheessa. Portugalin pysyvän edustuston lähettämiin kirjeisiin, jotka oli päivätty 26.8.1993, 21.6.1994, 12.12.1994, 29.5.1995, 30.5.1996 ja 5.12.1996 sisältyi vielä vastauksia täydentäviä tietoja. Komissio katsoi, ettei yksikään näistä vastauksista ollut täysin tyydyttävä.

11. Komissio päätti niin ollen nostaa 17.7.1998 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut tämän direktiivin ja EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut direktiivin 7 artiklan mukaisesti vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi tarkoituksenmukaiset laatutavoitteet tiettyjen pilaantumista aiheuttavien aineiden osalta, tai ainakin toimittanut näistä ohjelmista lyhennelmää komissiolle, eikä se ole asettanut asianmukaisia määräaikoja näiden ohjelmien täytäntöönpanoa varten

— velvoittamaan Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Portugalin hallitus vaati 14.10.1998 jättämässään vastineessa yhteisöjen tuomioistuinta

— "odottamaan 31.12.1998 saakka kunnes direktiivin 76/464/ETY 7 artiklaan liittyvät täydentävät seikat on lähetetty ja sen jälkeen kun se on saanut nämä seikat tietoonsa toteamaan, että käsiteltävänä olevasta kanteesta on tullut perusteeton"

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

13. Heti aluksi on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [5] kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita (lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia) muutoksia. Tämä määräaika päättyi esillä olevassa asiassa 25.7.1993. Näin ollen on syytä määrittää, oliko Portugalin hallitus kyseisellä hetkellä täyttänyt velvoitteensa laatia direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaiset tervehdyttämisohjelmat. Kyseinen velvoite sitoi Portugalin tasavaltaa 1.1.1986 alkaen, joten Portugalin hallituksella oli pidempi kuin seitsemän ja puolen vuoden määräaika ohjelmien laatimiseen. Tämä määräaika vaikuttaa kohtuulliselta ja asianmukaiselta kun otetaan huomioon sen pituus ja aika, jota tällaisten ohjelmien laatiminen todennäköisesti edellyttää.

14. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Portugalin tasavalta on lähettänyt 25.7.1993 komissiolle: a) teknisen tutkimuksen, joka koskee direktiivissä mainittuja pilaantumista aiheuttavia aineita; [6] b) kaavamaisen luettelon "pilaantumisen vähentämiseen tähtäävistä ohjelmista"; [7] c) asiakirjan, joka on otsikoitu "Direktiivi 76/464/ETY. Pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat". [8]

15. Direktiivissä mainittuja pilaantumista aiheuttavia aineita koskevan teknisen tutkimuksen osalta kyse ei ole direktiivin 7 artiklassa tarkoitetusta todellisesta ohjelmasta vaan, kuten Portugalin hallitus

5 — Ks. saman direktiivin osalta yhteisöjen tuomioistuimen hiljattain yhdistetyissä asioissa C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, 11.6.1998 antama tuomio (Kok. 1998, s. I-3343, 38 kohta).

6 — "Levantamento nacional dos quantitativos de produção, importação e exportação de produtos químicos"; tämä tutkimus oli liitetty Portugalin pysyvän edustuston 25.6.1992 päivättyyn kirjeeseen.

7 — "Programas de redução de poluição", Portugalin pysyvän edustuston 9.6.1993 päivättyyn kirjeeseen liitetty asiakirja.

8 — "Directiva 76/464/CEE. Programas de redução de poluição", edellä mainittuun 25.6.1992 päivättyyn kirjeeseen liitetty asiakirja.

itsekin myöntää, yleisestä valmistelevasta toimesta [9]. Yhteisöjen tuomioistuin on muutoin jo korostanut, että ympäristön ja veden luonnonvarojen säilyttämiseen tähtäävien direktiivin mukaisten tervehdyttämisohjelmien on oltava kohteeltaan nimenomaisia, sillä "pilaantumisen vähentämistavoite yleisissä tervehdyttämisohjelmissa ei välttämättä vastaa kyseessä olevan direktiivin yksityiskohtaisempaa tavoitetta". [10]

16. Sama koskee 9.6.1993 toimitettua kaavamaista luetteloa "Pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat". Kyseessä on näet ainoastaan lista, jossa mainitaan vain otsikko, vesialue, johon se liittyy, asianomaisen kunnan nimi ja hankkeiden kustannusarvio, ilman mitään mainintaa niiden sisällöstä, tavoitteista ja kestosta. Tämä asiakirja ei siten myöskään selvästikään kelpaa niiden velvoitteiden virheettömän täytäntöönpanon varmistamiseksi, joista säädetään direktiivin 7 artiklassa, jonka mukaan ohjelmat on ilmoitettava komissiolle tiivistelmänä, siten että niistä käy selvästi ilmi "veden laatutavoitteet" sekä "määräajat niiden täytäntöönpanoa varten".

17. Minun on vielä tarkasteltava asiakirjaa, joka on otsikoitu "Direktiivi 76/464/ETY. Pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat" ja jonka Portugalin hallitus toimitti komissiolle 25.6.1992. Tähän asiakirjaan sisältyvissä ohjelmissa, joita on viisi, kuvataan hyvin yleisesti hankkeita, jotka olisi saatettava asianmukaisesti päätökseen, antamatta mitään tietoa luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen aineiden osalta asetetuista laatutavoitteista tai näiden hankkeiden toteuttamisen määräajoista. Kuten kantaja on huomauttanut, että vaikka tällaisia ohjelmia voidaankin pitää todisteena siitä, että Portugalin hallituksella on halua suojella vesiympäristöä, niitä ei kuitenkaan voida katsoa direktiivin 7 artiklan mukaisiksi ohjelmiksi, koska niissä ei täsmennetä saavutettavia laatutavoitteita eikä näiden ohjelmien toteuttamisen määräaikoja.

18. Tästä seuraa, että Portugalin hallitus ei 25.7.1993 ollut täysin noudattanut direktiivin 7 artiklasta johtuvia velvollisuuksiaan, kuten se on itsekin vastineessaan myöntänyt. [11] Tästä syystä on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen on todettava Portugalin jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, kuten kantaja on vaatinut.

Oikeudenkäyntikulut

19. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, ehdotan, että Portugalin tasavalta, joka on hävinnyt asian, velvoitetaan korvaamaan käsiteltävänä olevasta asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

9 — Ks. edellä mainittu 9.6.1993 päivätty kirje, s. 2.

10 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 35 kohta. Ks. myös asia C-298/95, komissio v. Saksa, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6747, 26 kohta).

11 — Vastineen 6 kohta.

Ratkaisuehdotus

20. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Portugalin tasavalta 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 laatinut direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyisi tarkoituksenmukaiset laatutavoitteet tiettyjen pilaantumista aiheuttavien aineiden osalta, tai ainakin toimittanut näistä ohjelmista lyhennelmää komissiolle, eikä se ole asettanut asianmukaisia määräaikoja näiden ohjelmien täytäntöönpanoa varten.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.