JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
30 päivänä huhtikuuta 1996 *

1. Tässä kanteessa parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY liitteestä VI 27 päivänä heinäkuuta 1994 annetun neuvoston direktiivin 94/43/EY [1]. Parlamentti katsoo, että tämän direktiivin antamisen yhteydessä on loukattu sen oikeuksia, koska neuvosto muutti muissa direktiiveissä jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita, vaikka näiden muuttamisessa olisi pitänyt noudattaa parlamentin kuulemista edellyttävää menettelyä. Lisäksi parlamentti katsoo, ettei direktiivin antamisessa ole noudatettu perustamissopimuksen 190 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvoitetta.

2. Jotta voitaisiin paremmin ymmärtää asianosaisten esittämiä väitteitä, on ensiksikin palautettava mieleen asiaan liittyvän yhteisön lainsäädännön ja erityisesti riidanalaisen direktiivin tavoitteet ja sisältö.

Asiaan liittyvä yhteisön lainsäädäntö

3. Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/414/ETY [2] (jäljempänä perusdirektiivi), joka on annettu perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla, vahvistetaan ne säännöt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kasvinsuojeluaineita koskevien lupien, niiden markkinoille saattamisen sekä käytön ja valvonnan osalta. Perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on varmistettava, että kasvinsuojeluaine hyväksytään ainoastaan, jos:

"a) sen tehoaineet luetellaan liitteessä I ja mainitussa liitteessä määrätyt edellytykset täytetään sekä seuraavien b, c, d ja e alakohdan osalta noudatetaan liitteessä VI määrättyjä yhdenmukaisia periaatteita;

b) tieteellisen ja teknisen tietämyksen ja liitteessä III tarkoitettujen asiakirjojen

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 227, s. 31.

2 — EYVL L 230, s. 1.

perusteella voidaan todeta, että 3 artiklan 3 kohdan säännösten mukaisesti käytettynä ja ottaen huomioon kaikki tavanomaiset käyttöolosuhteet sekä käytön seuraukset:

— sen vaikutus muihin kuin torjuttaviin lajeihin;

— —".

— —

Samassa 4 artiklassa säädetään myös tämän asian käsittelyn kannalta olennaisesta asiasta eli siitä, että luvassa on määriteltävä vähintään ne vaatimukset, joilla pyritään varmistamaan 1 kohdan b alakohdan säännösten noudattaminen (4 artiklan 2 kohta) ja siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden vaatimusten noudattaminen varmistetaan virallisilla tai virallisesti hyväksytyillä testeillä ja määrityksillä, jotka on suoritettava asianmukaisissa maatalous-, kasvinsuojelu- ja ympäristö-olosuhteissa (4 artiklan 3 kohta). Luvat, jotka on myönnetty tietyksi, enintään 10 vuoden ajaksi, voidaan käsitellä uudelleen milloin tahansa, jos on syytä uskoa, että jokin 1 kohdassa luetelluista vaatimuksista ei enää täyty (4 artiklan 5 ja 6 kohta).

iv) se ei vaikuta haitallisesti suoraan tai epäsuorasti ihmisten tai eläinten terveyteen (esimerkiksi juomaveden, ravinnon tai rehun välityksellä) tai pohjaveteen;

v) sillä ei ole kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön, ottaen huomioon erityisesti seuraavat seikat:

Perusdirektiivin 5 ja 6 artiklassa määritellään ne edellytykset, joita tehoaineen sisällyttäminen liitteeseen I edellyttää; liite I koskee nimenomaisesti kasvinsuojeluaineissa sallittuja tehoaineita. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa sitä vastoin vahvistetaan periaate jäsenvaltioiden antamien hyväksyntien vastavuoroisesta tunnustamisesta ja säädetään tämän yksityiskohtaisista säännöistä. Direktiivin 18 artiklassa säädetään, että neuvosto

— sen kohtalo ja leviäminen ympäristössä, erityisesti veden saastuminen, mukaan lukien juomavesi ja pohjavesi,

"päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta liitteessä VI tarkoitetuista yhdenmukaisista periaatteista".

4. Nämä yhdenmukaiset periaatteet, joilla on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat kasvinsuojeluaineita koskevissa päätöksissään yhdenmukaisesti perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja vaatimuksia, vahvistetaan direktiivissä 94/43/EY eli direktiivissä, jonka kumoamista parlamentti vaatii.

Tässä tapauksessa merkitystä on ennen kaikkea direktiivin 94/43/EY neljällä viimeisellä perustelukappaleella, joissa säädetään seuraavaa:

"vesien suojelua koskevat tämän direktiivin säännökset eivät vaikuta asiasta annetuista direktiiveistä, erityisesti direktiiveistä 75/440/ETY, 80/68/ETY ja 80/778/ETY johtuviin jäsenvaltioiden velvoitteisiin,

edellä mainittujen direktiivien uudelleen tarkastelu on välttämätöntä ja se olisi tehtävä mahdollisimman pian,

siihen asti tämän direktiivin vesien suojelua koskevia säännöksiä pidetään siirtymäkauden säännöksinä, ja

on tärkeää arvioida kasvinsuojeluaineiden käytön vaikutusta pohjavesiin, mutta tällä hetkellä käytössä olevien mallien avulla ei voida tarkasti arvioida oletettua pitoisuutta vesissä; tämän vuoksi on tarpeen tarkastella uudelleen direktiivin 91/414/ETY liitteessä VI olevan C osan 2.5.1.2. kohdan b alakohdan määräyksiä heti kun tämä pitoisuus on tarkasti arvioitavissa yhteisön tasolla vahvistettujen mallien avulla."

Tämän jälkeen on syytä palauttaa mieleen ne säännökset, jotka ovat riidanalaisia tässä asiassa ja jotka kasvinsuojeluaineiden ympäristövaikutusten vuoksi koskevat pohjavesiä. Nämä säännökset ovat liitteessä VI olevassa B osassa, joka koskee lupahakemusten tueksi esitettyjen tietojen arviointia (B osan 2.5.1.2. kohta), ja C osassa, joka koskee päätöksentekomenettelyä (C osan 2.5.1.2. kohta).

B osan 2.5.1.2. kohdassa määrätään, että jäsenvaltioiden on

"arvioitava mahdollisuutta, jossa kasvinsuojeluaine joutuu kosketuksiin juomaveden valmistukseen tarkoitetun pohjaveden kanssa ehdotetuissa käyttöolosuhteissa; jos tämä mahdollisuus on olemassa, niiden on arvioitava sopivan, yhteisön tasolla päteväksi todetun laskentamallin avulla tehoaineen ja suunnitellun käyttöalueen pohjavesissä syntyvien aineenvaihdunta-, hajoamis- ja reaktiotuotteiden pitoisuus ehdotettujen edellytysten mukaisesti suoritetun kasvinsuojeluaineen levityksen jälkeen.

Jos yhteisön tasolla päteväksi todettua laskentamallia ei ole, jäsenvaltioiden on otettava arvioinnissaan erityisesti huomioon liitteissä II ja III määrätyt maaperässä liikkumista ja pysyvyyttä koskevien tutkimusten tulokset."

Direktiivin C osan 2.5.1.2. kohdassa on neljä kohtaa, jotka koskevat a) luvan antamisen edellytyksiä, b) mahdollisuutta antaa ehdollinen lupa, joka on kestoltaan rajoitettu enintään viiteen vuoteen, c) mahdollisuutta antaa uusi ehdollinen lupa ja d) mahdollisuutta ottaa käyttöön asianmukaisia tuotteen käyttöä koskevia edellytyksiä tai rajoituksia ottaen huomioon paikalliset olosuhteet. Koska näillä säännöksillä on niin suuri merkitys tämän asian käsittelyn kannalta, mielestäni on hyvä esittää näiden kohtien teksti kokonaisuudessaan:

"a) Lupa on annettava ainoastaan seuraavissa tapauksissa:

1. kun kasvinsuojeluaineen ehdotettuja käyttöolosuhteita koskevia asianmukaisia ja merkityksellisiä seurantatietoja ei ole saatavissa ja kun arvion perusteella vaikuttaa siltä, että ehdotetuissa olosuhteissa tapahtuneen kasvinsuojeluaineen käytön jälkeen tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihdunta-, hajoamis- tai reaktiotuotteiden ennakoitavissa oleva pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä ei ole yli seuraavien vähimmäispitoisuuksien:

i) juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetussa neuvoston direktiivissä 80/778/ETY vahvistettu hyväksyttävä enimmäispitoisuus

tai

ii) komission tehoainetta liitteeseen I sisällytettäessä asianmukaisten, erityisesti myrkyllisyyttä koskevien tietojen perusteella vahvistama enimmäispitoisuus, tai jos tätä ei ole vahvistettu, tehoainetta liitteeseen I sisällytettäessä vahvistettu yhtä ADI:n kymmenesosaa vastaava pitoisuus;

2. kun kasvinsuojeluaineen ehdotettuja käyttöolosuhteita koskevia asianmukaisia ja merkityksellisiä seurantatietoja on saatavissa ja niiden perusteella on mahdollista käytännössä päätellä, että kasvinsuojeluaineen ehdotetuissa olosuhteissa tapahtuneen käytön jälkeen tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihduntatuotteiden sekä hajoamis- tai reaktiotuotteiden pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä ei ole ylittänyt tai ei enää ylitä eikä ole vaarassa ylittää edellä 1 alakohdassa ilmoitettua asianmukaista enimmäispitoisuutta.

b) Kun a alakohdan 1 alakohdan ii alakohdassa ilmoitettu pitoisuus on a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitettua pitoisuutta suurempi, on a alakohdan säännöksistä riippumatta mahdollista antaa ehdollinen lupa, joka ei ole tämän direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lupa ja joka on kestoltaan rajoitettu enintään viiteen vuoteen, ainoastaan, jos jäljempänä 1 tai 2 alakohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät:

1. kun kasvinsuojeluaineen ehdotettuja käyttöolosuhteita koskevia asianmukaisia ja merkityksellisiä seurantatietoja ei ole saatavissa, jokaisen ehdollisen luvan antamisen edellytyksenä on seuraavien vaatimusten täyttyminen:

i) arvion perusteella vaikuttaa siltä, että kasvinsuojeluainetta käytettäessä ehdotetuissa olosuhteissa tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihduntatuotteiden sekä hajoamis- tai reaktiotuotteiden ennakoitavissa oleva pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä ei ylitä a alakohdan 1 alakohdan ii alakohdassa ilmoitettua enimmäispitoisuutta

ja

ii) on varmistettava, että jäsenvaltiossa otetaan käyttöön tai pidetään voimassa asianmukainen, mahdolliset saastuneet alueet kattava seurantaohjelma, jossa käytetään asianmukaisia näytteenotto- ja

määritysmenetelmiä ja jonka avulla on mahdollista arvioida a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitetun enimmäispitoisuuden mahdollinen ylittyminen; kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu päättää, kenen on vastattava tämän seurantaohjelman kustannuksista;

iii) lupaan on tarvittaessa liitettävä kyseisen tuotteen käyttöä koskevia edellytyksiä tai rajoituksia, jotka on mainittava pakkausmerkinnöissä, ottaen huomioon suunnitellulla käyttöalueella vallitsevat viljelyyn, kasvien terveyteen ja ympäristöön liittyvät olosuhteet, mukaan lukien ilmasto;

iv) ehdollista lupaa on tarvittaessa muutettava tai se on peruttava tämän direktiivin 4 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti, jos seurantatulokset osoittavat, että kasvinsuojeluaineen ehdotetuissa käyttöolosuhteissa tapahtuneen käytön jälkeen tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihduntatuotteiden sekä hajoamis- ja reaktiotuotteiden pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä on edellä iii alakohdassa tarkoitettujen edellytysten ja rajoitusten asettamisesta huolimatta yli a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitetun pitoisuuden;

2. kun kasvinsuojeluaineen käyttöolosuhteita koskevia asianmukaisia ja merkityksellisiä seurantatietoja on saatavissa ja niiden perusteella on mahdollista käytännössä päätellä, että kun kasvinsuojeluainetta on käytetty ehdotetuissa olosuhteissa, ei ole vaaraa, että tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihdunta-, hajoamis- tai reaktiotuotteiden pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä olisi yli a alakohdan 1 alakohdan ii alakohdassa ilmoitetun enimmäispitoisuuden, jokaisen ehdollisen luvan antamisen edellytyksenä on seuraavien vaatimusten täyttyminen:

i) on suoritettava esitutkimus a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitetun enimmäispitoisuuden ylittymisvaaran merkittävyyden ja siihen vaikuttavien tekijöiden selvittämiseksi;

ii) on varmistettava, että jäsenvaltiossa otetaan käyttöön tai pidetään voimassa asianmukainen b alakohdan 1 alakohdan ii, iii ja iv alakohdassa tarkoitettuihin

toimenpiteisiin perustuva ohjelma sen takaamiseksi, että pitoisuus ei käytännössä ylitä a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitettua hyväksyttävää enimmäispitoisuutta.

c) Jos ehdollisen luvan voimassaoloajan päättyessä seurantatulokset käytännössä osoittavat, että kasvinsuojeluaineen ehdotetuissa olosuhteissa tapahtuneen käytön seurauksena tehoaineen tai merkityksellisten aineenvaihduntatuotteiden sekä hajoamis- tai reaktiotuotteiden pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä on alentunut tasolle, joka on lähellä a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitettua hyväksyttävää enimmäispitoisuutta, ja jos arvioidaan, että odotettavissa olevan pitoisuuden lasku alle kyseisen enimmäispitoisuuden voidaan varmistaa muilla käyttöolosuhteiden muutoksilla, on mahdollista antaa uusi ehdollinen lupa, johon nämä uudet muutokset on sisällytetty, ainoastaan yhdeksi enintään viiden vuoden määräajaksi.

d) Jäsenvaltion on milloin tahansa mahdollista ottaa käyttöön asianmukaisia tuotteen käyttöä koskevia edellytyksiä tai rajoituksia ottaen huomioon paikalliset viljelyyn, kasvien terveyteen ja ympäristöön liittyvät olosuhteet, mukaan lukien ilmasto, sen varmistamiseksi, että a alakohdan 1 alakohdan i alakohdassa ilmoitettua pitoisuutta noudatetaan direktiivin 80/778/ETY mukaisesti juomavedeksi tarkoitetuissa vesissä."

5. Tähän asiaan liittyy myös kolme muuta neuvoston direktiiviä, jotka koskevat vesien laatua tai suojelua tai molempia; nämä direktiivit ovat a) jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/440/ETY [3], b) pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta 17 päivänä joulukuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 80/68/ETY [4] ja c) juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/778/ETY [5]. Näillä kolmella direktiivillä on yhteinen oikeudellinen perusta eli perustamissopimuksen 100 ja 235 artikla.

a) Direktiivi 75/440/ETY koskee vaatimuksia, jotka juomaveden valmistamisessa käytetyn tai juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden on tietyn käsittelyn jälkeen täytettävä. Tässä direktiivissä, jonka soveltamisalaan eivät kuulu pohjavesi, murtovesi ja pohjavedeksi imeytettävä vesi, pidetään "juomavetenä kaikkea ihmisten käytettäväksi tarkoitettua vettä, jota jakeluverkoston avulla toimitetaan yleiseen käyttöön" (1 artiklan 2 kohta).

b) Direktiivissä 80/68/ETY puolestaan tarkoitetaan pohjavedellä "kaikkea vettä, joka on maan pinnan alla kyllästysvyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä pintamaahan tai

3 — EYVL L 194, s. 26.
4 — EYVL 1980 L 20, s. 43.
5 — EYVL L 229, s. 11.

syvempiin maakerroksiin" (1 artiklan 2 kohdan a alakohta). Tässä direktiivissä, jossa vaaralliset aineet luokitellaan kahteen erilaiseen luetteloon, asetetaan jäsenvaltioille toisaalta velvollisuus estää luettelon I aineiden joutuminen pohjaveteen ja toisaalta rajoittaa luettelon II aineiden pohjaveteen joutumista, jotta vältytään näiden aineiden aiheuttamalta pohjaveden pilaantumiselta (3 artikla).

c) Direktiivissä 80/778/ETY, jonka soveltamisalaan eivät kuulu luonnolliset kivennäisvedet tai lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettävät vedet, juomavedellä tarkoitetaan "kaikkea vettä, jota joko sen alkuperäisessä tilassa tai, sen alkuperästä riippumatta, käsittelyn jälkeen käytetään tuohon tarkoitukseen, siten, että sitä johdetaan juomavedeksi, tai siten, että sitä käytetään — — elintarvikeyrityksessä ja se vaikuttaa valmiiden elintarvikkeiden terveellisyyteen" (2 artikla). Tämän asian kannalta merkitystä on sillä, että tässä direktiivissä täsmennetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava juomaveteen sovellettavat arvot liitteessä I esitetyille muuttujille; joidenkin näiden muuttujien arvojen on oltava pienempiä tai yhtä suuria kuin sarakkeessa "suurin sallittu pitoisuus" esitetyt arvot (7 artikla). Jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksia direktiivistä tietyissä siinä tarkemmin määritellyissä tapauksissa (9 ja 10 artikla).

Lopuksi jäsenvaltioiden on huolehdittava, että direktiivin mukaisesti annettujen säännösten soveltamiseksi toteutetuilla toimenpiteillä "ei ole sellaista vaikutusta, että ne suoraan tai välillisesti johtaisivat toisaalta joko juomaveden nykyisen laadun heikkenemiseen tai toisaalta juomaveden valmistamiseen käytettyjen vesien pilaantumisen lisääntymiseen" (11 artikla); jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että juomaveden laatua valvotaan säännöllisesti, jotta voidaan tarkastaa, täyttääkö se direktiivissä vahvistetut vaatimukset (12 artikla).

Parlamentin esittämät kanneperusteet

6. Parlamentti esittää kumoamiskanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Erityisesti parlamentti katsoo, että antaessaan riidanalaisen direktiivin neuvosto a) muutti perusdirektiiveissä jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita noudattamatta parlamentin kuulemista edellyttävää lainsäädäntömenettelyä, b) muutti tällöin myös jäsenvaltioille direktiivissä 80/778/ETY asettettuja velvoitteita ja c) rikkoi perustamissopimuksen 190 artiklaa, koska se ei perustellut muutosta asianmukaisella tavalla.

Parlamentin väite koskee pääasiassa sitä, että sen oikeuksia on loukattu, kun riidanalaisella täytäntöönpanodirektiivillä on muutettu perusdirektiiviä ja direktiiviä 80/778/ETY. Koska perusdirektiivi on

annettu perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla ja direktiivi 80/778/ETY perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan nojalla, niiden muuttaminen olisi parlamentin mukaan edellyttänyt samaa oikeudellista perustaa, mikä olisi edellyttänyt parlamentin kuulemista.

8. Ei ole pienintäkään epäilystä siitä, että parlamentilla todellakin on oikeus tulla kuulluksi perustamissopimuksen määräyksen nojalla; tämän vuoksi ensimmäinen ja toinen kanneperuste täyttävät kiistattomasti edellä mainitut edellytykset. Näillä kanneperusteilla parlamentti pyrkii osoittamaan, että riidanalainen direktiivi on perusdirektiivin tiettyjen säännösten vastainen ja että näiden säännösten muuttaminen olisi edellyttänyt oikeudellisen perustan mukaisen menettelyn noudattamista eli parlamentin kuulemista.

Tutkittavaksi ottaminen

7. Neuvosto ei ole varsinaisesti esittänyt prosessiväitettä, mutta korostaa kuitenkin sitä, että kanne pitää tutkia ainoastaan siltä osin kuin sillä pyritään suojaamaan parlamentin oikeuksia ja siltä osin kuin se perustuu näiden oikeuksien loukkaamiseen.

9. Sitä vastoin kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä, herättää runsaasti epäilyjä. Parlamentti katsoo pääasiallisesti, että sellaisen säädöksen riittämättömät tai virheelliset perustelut, jonka antaminen saattaa loukata sen oikeuksia, ovat jo sellaisenaan näiden oikeuksien loukkaus. Parlamentti katsoo erityisesti, että riidanalaisen direktiivin neljän viimeisen perustelukappaleen perusteella saa sen kuvan, että sen oikeudet turvaavaa menettelyä olisi täysin noudatettu, vaikka näin ei ole. Tämän vuoksi parlamentti toteaa, että se ei voi tällaisten direktiivin perustelujen vuoksi käyttää sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia valvontaoikeuksiaan.

Tämän osalta totean aluksi, kuten yhteisöjen tuomioistuinkin on todennut, että parlamentin kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset yhteisöjen tuomioistuimessa täyttyvät vain jos "parlamentti osoittaa asianmukaisella tavalla turvattavan oikeuden kohteen sekä väitetyn oikeuden loukkauksen". [6]

Neuvosto vastaa näihin väitteisiin, että sitä, että perustamissopimuksen 190 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta on mahdollisesti rikottu, ei missään tapauksessa voida itsessään pitää parlamentin oikeuksien loukkaamisena. Parlamentti ei voi vedota

6 — Ks. tältä osin viimeisin asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-2019, 10 kohta).

tällaiseen loukkaamiseen, silloin kun säädöksen oikeudellinen perusta ei edellytä sen osallistumista lainsäädäntömenettelyyn. Neuvosto lisää vielä, että riidanalaisessa direktiivissä on kahdeksan perustelukappaletta, joista käy selvästi ilmi säädöksen antamiseen johtaneet syyt ja tavoitteet.

10. Tämän osalta huomautettakoon erityisesti, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole ottanut tutkittavaksi erästä parlamentin kannetta, sikäli kuin se perustui 190 artiklaan, ja se on todennut tältä osin, että "väittäessään, ettei riidanalaisia säännöksiä ollut riittävästi perusteltu perustamissopimuksen 190 artiklan määräys huomioon ottaen parlamentti ei kuitenkaan osoita asiaankuuluvalla tavalla, miten tämä rikkominen itse asiassa saattaisi loukata sen oikeuksia". [7]

Voidaanko tämän perusteella katsoa, että näkemys, jonka mukaan sellaisen säädöksen riittämätön tai virheellinen perusteleminen, jonka antaminen saattaa loukata parlamentin oikeuksia, on jo sellaisenaan edellä mainittujen oikeuksien rikkomista, osoittaa olennaisella tavalla, että tämä mahdollisen perusteluvelvollisuuden rikkominen saattaa loukata parlamentin oikeuksia? Lisäksi voidaanko samoin ajatella parlamentin, perusdirektiivin antamiseen osallistuneena elimenä, väitettyyn oikeuteen sisältyvän sen varmistamisen, että riidanalaisessa direktiivissä noudatetaan perustamissopimuksen määräyksiä?

11. Tähän voidaan vastata vain kielteisesti. Jo parlamentin perustelut itsessään osoittavat, että mahdollinen perusteluvelvollisuuden rikkominen sellaisenaan ei loukkaa parlamentin oikeuksia. Erityisesti on syytä sulkea pois se mahdollisuus, että parlamentin oikeuksiin kuuluisi oikeus varmistaa, että riidanalaisessa direktiivissä noudatetaan perustamissopimuksen määräyksiä, vaikka se ei osallistuisikaan direktiivin antamiseen. Jos parlamentin oikeuksiin kuuluisi oikeus varmistaa, että yhteisön oikeus pannaan täytäntöön moitteettomalla tavalla, ja jos tämä olisi mahdollista sille perustamissopimuksessa annetun poliittisen valvontaoikeuden vuoksi sen perusteella, että se osallistuu muiden saman alan säädösten säätämismenettelyyn, sille annettaisiin lähes yleinen oikeus nostaa kumoamiskanne yhteisöjen tuomioistuimessa, mikä ei ole mahdollista perustamissopimuksen 173 artiklan kolmannen kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna Maastrichtin sopimuksessa, mukaan eikä tämän alan oikeuskäytännön mukaan [8].

Edellä esitetyn perusteella on todettava, että perustamissopimuksen 190 artiklassa

7 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia parlamentti v. komissio, tuomion 11 kohta.

8 — Ks. mm. asia C-316/91, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.3.1994 (Kok. 1994, s. I-625, 12 kohta), asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857, 14 ja 15 kohta) sekä edellä alakohdassa 6 mainittu asia parlamentti v. komissio, tuomion 10 kohta.

määrätyn perusteluvelvollisuuden rikkomista koskevaa kanneperustetta ei voida hyväksyä.

Pääasia

a) *Perusdirektiivin muuttamista koskeva kanneperuste*

12. Kuten jo edellä todettiin, parlamentti katsoo, että riidanalainen direktiivi oli kaikkea muuta kuin perusdirektiivin täytäntöönpanodirektiivi ja että sillä itse asiassa muutettiin perusdirektiivin soveltamisalaa. Tämän vuoksi parlamentti katsoo, ettei tätä direktiiviä olisi pitänyt antaa perusdirektiivin 18 artiklan 1 kohdan perusteella [9], vaan se olisi pitänyt antaa noudattaen samaa menettelyä, jota noudatettiin sen direktiivin antamisessa, jota riidanalaisella direktiivillä muutettiin, eli perustamissopimuksen 43 artiklassa tarkoitettua menettelyä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "ei voida vaatia, että neuvosto noudattaisi perustamissopimuksen 43 artiklassa määrättyä menettelyä vahvistaessaan kaikki yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien säädösten yksityiskohdat; tässä määräyksessä asetetut edellytykset täytetään, jos säänneltävän asian keskeisistä seikoista päätetään kyseisessä artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, jolloin neuvosto voi antaa perussäädöksen täytäntöönpanosäännökset muuta kuin perustamissopimuksen 43 artiklassa vahvistettua menettelyä noudattaen —— täytäntöönpanodirektiivissä, joka on annettu Euroopan parlamenttia kuulematta, on kuitenkin noudatettava Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen annetussa perusdirektiivissä vahvistettuja perusperiaatteita ——". [10] Tässä asiassa tämä tarkoittaa sitä, että on selvitettävä, onko liitteen VI säännöksissä kyse vain perusdirektiivin yksityiskohtaisesta täytäntöönpanosta vai muutetaanko niillä perusdirektiivin perusperiaatteita.

13. On selvää, että perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus valvoa, että kasvinsuojeluaine hyväksytään ainoastaan jos "se ei vaikuta haitallisesti suoraan tai epäsuorasti —— pohjaveteen" ja jos "sillä ei ole kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön, erityisesti vesien saastumiseen, mukaan lukien juomavesi ja pohjavesi", vaikka riidanalaisen direktiivin liitteen B

9 — Tässä säännöksessä säädetään nimenomaisesti, että neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta liitteessä VI tarkoitetuista yhdenmukaisista periaatteista. Tässä tapauksessa neuvosto käytti perustamissopimuksen 145 artiklassa määrättyä mahdollisuutta pidättää sillä itsellään oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa niiden säädösten osalta, jotka se itse on antanut. Todettakoon tämän osalta, että lainsäädäntömenettelyn aikana tässä toimivallan siirtämisessä ei noudatettu velvollisuutta antaa tarvittavia yksityiskohtaisia perusteluja, joita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään (asia 16/88, komissio v. neuvosto, tuomio 24.10.1989, Kok. 1989, s. 3457, 10 kohta). Tästä mahdollisesta virheellisestä menettelystä, jonka voidaan vain vaivoin katsoa loukkaavan parlamentin oikeuksia, ei ole esitetty erillistä väitettä.

10 — Ks. erityisesti asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 16 kohta) ja em. asia parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995, 18 kohta.

osan 2.5.1.2. kohdassa ja C osan 2.5.1.2. kohdassa mainitaan vain juomaveden valmistukseen tarkoitettu pohjavesi. Näiden liitteen määräysten mukaan huomioon otetaan rajoitetusti ainoastaan pohjavedet sellaisten kasvinsuojeluaineiden osalta, jotka edellyttävät lupaa.

Parlamentin mukaan näillä säännöksillä saatetaan vähentää direktiivin 80/68/ETY 1 artiklassa määriteltyä pohjavesien suojaa, vaikka neuvosto oli päinvastoin sitoutunut vahvistamaan kunkin perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun vaatimuksen osalta yhtenäiset periaatteet ja sen olisi pitänyt tehdä tämä myös muun kuin juomaveden valmistukseen tarkoitetun pohjaveden osalta. Koska tätä ei tehty, neuvosto ei olisi saanut muuttaa perusdirektiiviä noudattamatta perustamissopimuksen 43 artiklassa tarkoitettua menettelyä.

14. Neuvosto puolestaan toteaa, että toisin kuin juomaveden valmistukseen tarkoitetun pinta- ja pohjaveden osalta säädetään, se ei ollut katsonut tarpeelliseksi yhdenmukaistaa sovellettavia perusteita, joilla arvioidaan vaikutuksia muuhun kuin juomaveden valmistukseen tarkoitettuun pohjaveteen. Neuvosto kiistää kuitenkin sen, että riidanalaisella direktiivillä vähennettäisiin direktiivin 80/68/ETY 1 artiklassa määriteltyjen pohjavesien suojelun tasoa, ja toteaa, että näiden vesien suojelu taataan edelleen tällä direktiivillä, jonka säännöksiin riidanalainen direktiivi ei vaikuta millään tavalla. Riidanalaisella direktiivillä ei neuvoston mukaan ole millään tavoin vähennetty pohjavesien suojan tasoa, vaan sitä on päinvastoin parannettu juomaveden valmistukseen tarkoitettujen vesien osalta.

Neuvosto myöntää, että riidanalainen direktiivi ei ole tyhjentävä perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan osalta, mutta se katsoo, että tämä seikka ei myöskään tee direktiivistä lainvastaista. Neuvosto katsoo erityisesti, että täytäntöönpanosäädöksen lainmukaisuus vaarantuu ainoastaan silloin, kun siinä ylitetään perussäädöksessä vahvistettujen periaatteiden täytäntöönpanopuitteet, mutta ei silloin kun tilanne on päinvastainen, niin kuin riidanalaisessa direktiivissä. Neuvoston mukaan tämä on vahvistettu myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja erityisesti yhdistetyissä asioissa C-54/94 ja C-74/94, Cacchiarelli ja Stanghellini, annetussa tuomiossa. [11]

15. Totean heti, että en yhdy neuvoston väitteeseen. Mielestäni ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että täytäntöönpanosäädös voi olla lainvastainen vain sen vuoksi, että siinä, ylittämättä perussäädöksessä vahvistettuja täytäntöönpanoperiaatteita, pannaan täytäntöön vain tietyt periaatteet ottamatta huomioon joitakin toisia periaatteita. Täytän-

11 — Yhdistetyt asiat Cacchiarelli ja Stanghellini, tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-391, 14 kohta).

töönpanosäädöksessä on aina noudatettava perussäädöksessä vahvistettuja keskeisiä periaatteita, ja voi olla, ettei tämä vaatimus täyty, jos täytäntöönpanotoimet ovat puutteelliset. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa, johon neuvosto viittaa, ei missään tapauksessa todeta mitään tämän päätelmän vastaista, eikä mainitulla tuomiolla muutenkaan ole mitään merkitystä tämän asian ratkaisemisen kannalta. [12]

On myös vaikea ymmärtää neuvoston väitettä, jonka mukaan pohjavesien suojelu varmistetaan edelleen direktiivillä 80/68/ETY ja jonka mukaan riidanalaisella direktiivillä ei heikennetä tämän suojan tasoa, koska sillä ei muuteta direktiivin 80/68/ETY säännöksiä. Tämän osalta totean ainoastaan, että tässä tapauksessa ei ole kyse riidanalaisen direktiivin yhteensoveltuvuudesta direktiivin 80/68/ETY kanssa, vaan siitä, otetaanko riidanalaisessa direktiivissä huomioon muiden kuin juomaveden valmistukseen tarkoitettujen pohjavesien suojelu kasvinsuojeluaineiden vaikutusten osalta.

16. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että perusdirektiivissä asetetaan lupien myöntämisen edellytykseksi sen varmistaminen, ettei näillä kasvinsuojeluaineilla ole vaikutusta *muun muassa* pohjavesiin, mielestäni parlamentin kanneperuste on perusteltu. Katsonkin, että kun riidanalaisessa direktiivissä ei ole otettu huomioon näiden aineiden vaikutusta pohjavesiin, siinä ei ole noudatettu perusdirektiivin keskeisiä periaatteita. Toisin sanoen koska ympäristönsuojelu, pohjavesien suojelu mukaan lukien, on yksi direktiivissä säädetyistä olennaisista luvan myöntämisen edellytyksistä, se ettei sitä ole otettu huomioon, muuttaa perustavanlaatuisella tavalla perusdirektiivin lähestymistapaa ja periaatteita.

Perusdirektiivin perusteluissa vahvistetaan tämä päätelmä; niissä todetaan, että "hyväksymistä koskevissa määräyksissä on taattava suojan korkea taso, jonka avulla on erityisesti estettävä lupien myöntäminen sellaisille kasvinsuojeluaineille, joista mahdollisesti terveydelle, *pohjavesille* ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ei ole tutkittu asianmukaisesti; kasvintuotannon parantamiseen tähtäävään tavoitteeseen *ei saa pyrkiä* ihmisten ja eläinten terveyden vaalimisen ja ympäristönsuojelun *kustannuksella*". [13]

12 — On totta, että em. asiassa kyseessä olleen perusdirektiivin eli torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistamisesta tietyille kasvikunnasta peräisin oleville tuotteille, mukaan lukien hedelmät ja vihannekset 27 päivänä marraskuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/642/ETY (EYVL L 350, s. 71) täytäntöönpanotoimet eivät koske kaikkia torjunta-aineita, jotka saattavat kuulua perusdirektiivin soveltamisalaan. Tässä tapauksessa, jossa täytäntöönpanodirektiivin lainmukaisuutta ei ollut kyseenalaistettu, perusdirektiivin perusteluosassa itsessään (ks. kymmenes perustelukappale) todetaan, että enimmäismäärät voidaan vahvistaa vain tiettyjen tehoaineiden osalta, joten sellainen tapaus, jossa täytäntöönpanodirektiivissä vahvistettu liite ei ole tyhjentävä ja johon neuvosto vetosi tätä tapausta vastaavana tapauksena, on täysin perusdirektiivin mukainen.

13 — Perusdirektiivin yhdeksäs perustelukappale. Kursivointi kirjoittajan.

b) *Direktiivin 80/778/ETY muuttamista koskeva kanneperuste*

17. Toisessa kanneperusteessaan parlamentti toteaa, että riidanalaisen direktiivin C osan 2.5.1.2. kohdan a ja b alakohdassa loukataan kaksinkertaisesti parlamentin oikeuksia, sikäli kuin siinä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää ehdollinen lupa kasvinsuojeluaineelle, jonka ennakoitavissa oleva pitoisuus juomaveden tuotantoon tarkoitetussa pohjavedessä ylittää direktiivissä 80/778/ETY vahvistetun enimmäispitoisuuden.

Parlamentti katsoo toisaalta, että edellä mainituilla säännöksillä muutetaan perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa; siinä käytettyjä ilmaisuja "vaikuttaa haitallisesti" ja "kohtuuton haittavaikutus" voidaan tulkita ainoastaan sovellettavien alan säännösten valossa ja erityisesti niiden säännösten valossa, joissa vahvistetaan torjunta-aineiden suurin sallittu pitoisuus juomaveden valmistukseen tarkoitetussa vedessä. Toisaalta parlamentti katsoo, että näiden samojen säännösten perusteella jäsenvaltiot voivat hyväksyä kasvinsuojeluaineita direktiivissä 80/778/ETY asetettujen edellytysten vastaisesti, erityisesti koska niissä ei edellytetä direktiivissä 80/778/ETY vahvistetun suurimman sallitun pitoisuuden noudattamista.

18. Puolustuksekseen neuvosto toteaa, että parlamentin näkemys perustuu riidanalaisen direktiivin ja direktiivin 80/778/ETY välisen suhteen virheelliseen tulkintaan. Neuvosto katsoo tämän osalta, että riidanalainen direktiivi on perusdirektiivin, joka puolestaan perustuu perustamissopimuksen 43 artiklaan, 18 artiklaan perustuva täytäntöönpanodirektiivi eli direktiivi, jossa toteutetaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita ja jossa tämän mukaisesti vahvistetaan joitakin edellytyksiä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava myöntäessään lupia kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamiseksi. Sitä vastoin direktiivi 80/778/ETY on perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklaan perustuva yhdenmukaistamisdirektiivi, jossa määritellään ne edellytykset, joiden vallitessa vettä voidaan käyttää juomaveden valmistukseen, ja jolla on toiset tavoitteet. Ottaen huomioon näiden kahden direktiivin tavoitteiden erot neuvosto katsoo, että hyväksyttyjen kasvinsuojeluaineiden käytön aiheuttamilla haittavaikutuksilla ei ole muita seurauksia kuin se, että jäsenvaltioiden on estettävä näiden vesien käyttäminen juomaveden valmistukseen.

Lyhyesti voidaan todeta, että neuvosto myöntää, että riidanalaisen direktiivin soveltamisella voi olla se seuraus, että juomaveden valmistukseen tarkoitettujen vesien laatu huononee, mutta se väittää kaikesta huolimatta, että tämän mahdollisuuden olemassaolo ei aiheuta sitä, että nämä kaksi direktiiviä olisivat ristiriidassa keskenään.

19. Neuvoston näkemys vaikuttaa oikealta. Direktiivissä 80/778/ETY todetaan, että direktiivi "koskee juomavedeksi tarkoitetulle vedelle asetettavia vaatimuksia" (1 artikla).

Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että juomavedeksi tarkoitettu vesi vastaa tässä direktiivissä asetettuja laatuvaatimuksia, ja erityisesti valvottava, että direktiivissä eri tehoaineille vahvistettuja suurimpia sallittuja pitoisuuksia noudatetaan. Jos vaikuttaa siltä, että suurinta sallittua pitoisuutta ei noudateta tai että sitä on lakattu noudattamasta esimerkiksi riidanalaisen direktiivin soveltamisen vuoksi tai jostain muusta syystä, ainoa seuraus tästä on se, että kyseistä vettä ei voida enää pitää juomavedeksi tarkoitettuna vetenä.

Parlamentti väittää, että tällä tavalla voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa ilmoitettaisiin, että mitkään veden lähteet eivät enää olisi juomavedeksi tarkoitettua vettä, koska ne eivät enää täytä direktiivissä asetettuja laatuvaatimuksia. Toivottavasti tämä katastrofaalinen näkymä ei ikinä toteudu; muistutan, että direktiivin 80/778/ETY juomavedeksi tarkoitetun veden määritelmässä tarkoitetaan "kaikkea vettä, jota joko sen alkuperäisessä tilassa tai —— *käsittelyn jälkeen* käytetään tuohon tarkoitukseen" [14]. On myönnettävä, että annettaessa direktiivissä jäsenvaltioille mahdollisuus käsitellä vettä juomavesikelpoiseksi direktiivissä tehdään myös selväksi, ettei se ole ristiriidassa riidanalaisen direktiivin kanssa. Muuhun kuin tähän päätelmään ei voi päätyä, vaikka otettaisiin huomioon direktiivin 80/778/ETY 11 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on "huolehdittava, ettei —— toteutetuilla toimenpiteillä ole sellaista vaikutusta, että ne suoraan tai välillisesti johtaisivat —— juomaveden [valmistamiseen käytettyjen vesien] nykyisen laadun heikkenemiseen". Tällä säännöksellä ei itse asiassa ole merkitystä, koska kuten siinä itsessään todetaan, se koskee "tämän direktiivin mukaisesti annettujen säännösten soveltamiseksi" toteutettuja toimenpiteitä.

20. Vaikka yhteisön lainsäädännössä itsessään annettaisiinkin tämä valitettava mahdollisuus ylittää suurin sallittu pitoisuus, päädyn kuitenkin siihen, että parlamentin esittämä kanneperuste on osittain, eli perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b kohdan osalta, perusteltu. En ymmärrä, miten on mahdollista katsoa, että sellaisten kasvinsuojeluaineiden hyväksyminen, joiden käyttö johtaa suurimman sallitun pitoisuuden ylittämiseen, "ei vaikuta haitallisesti suoraan tai epäsuorasti ihmisten tai eläinten terveyteen" (esimerkiksi juomaveden tai ihmisten tai eläinten kulutukseen tarkoitetun ravinnon välityksellä), tai että sillä ei olisi "kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön, ottaen huomioon erityisesti —— veden saastuminen, mukaan lukien juomavesi ja pohjavesi" (perusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv ja v alakohta).

Olen siis sitä mieltä, että riidanalaisella direktiivillä muutettiin myös tältä osin perusdirektiivin keskeisiä periaatteita ja samoista

14 — Kursivointi kirjoittajan.

syistä kuin ensimmäisen kanneperusteen osalta, eli koska perusdirektiivin syntyyn vaikuttaneita perusseikkoja on muutettu ja jopa käännetty päinvastaisiksi.

21. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY liitteestä VI 27 päivänä heinäkuuta 1994 annetun neuvoston direktiivin 94/43/EY;

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.