YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (täysistunto)

25 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-278/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta yhtäältä toteamaan, että Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-92/96, komissio vastaan Espanja, 12.2.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-505) täytäntöönpanon ja jättänyt näin ollen noudattamatta EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1) 4 artiklan mukaisista velvoitteistaan huolimatta ole antanut tarvittavia säännöksiä, joilla uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saadaan kyseisen direktiivin 3 artiklan

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi, sekä toisaalta määräämään Espanjan kuningaskunnan suorittamaan komissiolle "Euroopan yhteisön omat varat" -nimiselle tilille uhkasakon, jonka määrä on 45 600 euroa jokaiselta päivältä, jonka edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpano esillä olevassa asiassa annettavan tuomion julistamisesta lähtien viivästyy, siihen asti, kunnes edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täytäntöön,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat C. W. A. Timmermans, C. Gulmann ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) sekä tuomarit D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 6.5.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 228 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.7.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan yhtäältä toteamaan, että Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-92/96, komissio vastaan Espanja, 12.2.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-505) täytäntöönpanon ja jättänyt näin ollen noudattamatta EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1; jäljempänä direktiivi) 4 artiklan mukaisista velvoitteistaan huolimatta ole antanut tarvittavia säännöksiä, joilla uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saadaan kyseisen direktiivin 3 artiklan nojalla vahvistettujen raja -arvojen mukaiseksi, sekä toisaalta määräämään Espanjan kuningaskunnan suorittamaan komissiolle "Euroopan yhteisön omat varat" -nimiselle tilille uhkasakon, jonka määrä on 45 600 euroa jokaiselta päivältä, jonka edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpano esillä olevassa asiassa annettavan tuomion julistamisesta lähtien viivästyy, siihen asti, kunnes edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täytäntöön.

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin tavoitteena on sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ympäristön ja yleisen terveyden suojelemiseksi vähentää uimaveden saastumista ja suojella tällaista vettä, jottei sen laatu huononisi edelleen.

3 Direktiivin 2 ja 3 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan vahvistamaan uimaveteen sovellettavat arvot direktiivin liitteessä ilmoitettujen fysikaalis-kemiallisten ja mikrobiologisten muuttujien osalta, ja näiden arvojen on oltava vähintään yhtä tiukkoja kuin sen liitteessä olevassa I sarakkeessa annetut arvot.

4 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan uimaveden laatu on saatettava 3 artiklan mukaisesti vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi kymmenen vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta.

5 Koska Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (EYVL 1985, L 302, s. 23) 395 artiklassa ei Espanjan kuningaskunnan osalta ole määrätty kyseistä direktiiviä koskevasta poikkeuksesta, Espanjan uimavesien laadun oli oltava direktiivissä vahvistettujen raja-arvojen mukainen 1.1.1986 alkaen.

6 Direktiivin 13 artiklassa, sellaisena kuin kyseinen direktiivi on muutettuna eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järkeistämisestä 23 päivänä joulukuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/692/ETY (EYVL L 377, s. 48), säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on vuosittain ja ensimmäisen kerran 31 päivänä joulukuuta 1993 toimitettava komissiolle kertomus tämän direktiivin täytäntöönpanosta kuluneen vuoden osalta. Tämä kertomus on laadittava direktiivin 91/692/ETY 6 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti komission valmisteleman kyselylomakkeen tai kaavan pohjalta. Kyselylomake tai kaava lähetetään jäsenvaltioille kuusi kuukautta ennen sen jakson alkamista, jolta kertomus laaditaan. Kertomus on toimitettava komissiolle kyseisen vuoden loppuun mennessä.

Komissio julkaisee yhteisön kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta neljän kuukauden kuluessa siitä, kun se vastaanotti jäsenvaltioiden kertomukset."

Asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio

7 Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja antamassaan tuomiossa, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut antanut tarvittavia säännöksiä, joilla uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saadaan kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8 Komissio huomautti 17.3.1998 päivätyssä kirjeessään Espanjan viranomaisille siitä, että näiden piti noudattaa edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetusta tuomiosta johtuvia velvoitteita.

9 Vastauksenaan Espanjan viranomaiset ilmoittivat kirjeillä, jotka oli päivätty 5.6., 11.6. ja 19.6.1998 sekä 5.1. ja 12.3.1999, komissiolle toimenpiteistä, joita kyseisen tuomion noudattamiseksi oli toteutettu tai oltiin parhaillaan toteuttamassa ja joihin kuului tiettyjen yhdyskuntajäteveden puhdistushankkeiden toteuttaminen osana vuoden 1995 kansallista vedenpuhdistussuunnitelmaa, päästöjen valvonta, seuranta ja niitä koskevien seuraamusten määrääminen samoin kuin kielto uida tietyillä alueilla, jotka oliluokiteltu direktiivin edelly-

tysten vastaisiksi, tiettyjen konkreettisten toimenpiteiden toteuttaminen ja sellaisen työn aloittaminen vuonna 1999, jonka tavoitteena oli tutkia uima-alueita, eri alueisiin vaikuttavia päästöjä, uimavesien laadullisia ominaispiirteitä ja päästöjen vaikutusta kullakin alueella sekä tehtyjen päätelmien mukaisesti päätettyjä ja ehdotettuja ratkaisuja.

10 Komissio lähetti 24.1.2000 Espanjan kuningaskunnalle EY 228 artiklan mukaisen virallisen huomautuksen, koska se katsoi, ettei tämä ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä noudattaakseen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettua tuomiota.

11 Espanjan viranomaiset huomauttivat 26.5.2000 päivätyssä kirjeessään komissiolle, että ympäristöministeriö oli tilannut direktiivin mukaisesti uintiin tarkoitettujen sisävesistöjen tilaa koskevan tutkimuksen, jonka oli näiden viranomaisten mukaan tarkoitus valmistua vuoden 2000 kuluessa. Espanjan viranomaiset ilmoittivat myös tutkimuksen tavoitteista ja laajuudesta sekä sellaisia toimenpiteitä koskevasta aikataulusta, joita oli tarkoitus toteuttaa direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi, mikä arvioiden mukaan toteutuisi vuonna 2005.

12 Koska komissio katsoi, ettei kyseisten toimenpiteiden perusteella voinut osoittaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen olisi päättynyt, se lähetti 27.7.2000 Espanjan kuningaskunnalle EY 228 artiklan mukaisen perustellun lausunnon. Komissio totesi perustellussa lausunnossaan, että koska Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, sillä se ei ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä, jotta Espanjan sisävesistöjen uimaveden laatu olisi direktiivin 3 artiklan nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukainen, kyseinen jäsenvaltio oli laiminlyönyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpanon ja näin ollen jättänyt noudattamatta EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Komissio huomautti kyseiselle jäsenvaltiolle, että jos asia saatettaisiin yhteisöjen

tuomioistuimen käsiteltäväksi, komissio ehdottaisi uhkasakon määräämistä. Komissio vahvisti kahden kuukauden määräajan, jonka kuluessa Espanjan kuningaskunnan oli toteutettava tarvittavat toimenpiteet perustellun lausunnon noudattamiseksi.

13 Vastauksenaan perusteltuun lausuntoon Espanjan hallitus lähetti kaksi kirjettä, jotka oli päivätty 26.9. ja 27.9.2000 ja joissa komissiolle ilmoitettiin tietyn toimintasuunnitelman olemassaolosta, siitä, miltä osin uimaveden laatu vastasi direktiivin vaatimuksia uimakausina 1998 ja 1999, ja yhdyskuntajäteveden poistoa ja puhdistusta koskevan kansallisen suunnitelman täytäntöönpanosta.

14 Espanjan ympäristöministeriön ja komission ympäristöasioiden pääosaston välillä pidettiin 11.1.2001 kokous, jotta Espanjan hallitus voisi täydentää edellä mainittuja toimenpiteitä koskevia tietoja.

15 Espanjan ympäristöministeri lähetti 16.1.2001 ympäristöasioista vastaavalle komission jäsenelle kirjeen, jossa hän toimitti uuden toimintasuunnitelman ja sitoutui siihen, että tarvittavat toimenpiteet saataisiin päätökseen vuonna 2003.

16 Espanjan viranomaiset lähettivät 26.3.2001 komissiolle ympäristöministeriön laatiman kertomuksen, joka koski niiden toimenpiteiden etenemistä, joita toteutettiin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöön panemiseksi, sekä vesistöistä ja rannikoista vastaavan valtiosihteerin kirjeen.

17 Koska komissio katsoi, että Espanjan kuningaskunta oli laiminlyönyt kyseisen tuomion täytäntöönpanon, se päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

Asianosaisten vaatimukset

18 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole pannut täytäntöön edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettua tuomiota eikä näin ollen ole noudattanut EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on direktiivin 4 artiklan mukaisista velvoitteistaan huolimatta jättänyt toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saadaan direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettujen rajaarvojen mukaiseksi

— määrää Espanjan kuningaskunnan suorittamaan komissiolle "Euroopan yhteisön omat varat" -nimiselle tilille uhkasakon, jonka määrä on 45 600 euroa jokaiselta päivältä, jonka edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpano esillä olevassa asiassa annettavan tuomion julistamisesta lähtien, viivästyy siihen asti, kunnes edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täytäntöön

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen kokonaisuudessaan

— toissijaisesti hylkää päiväkohtaisen uhkasakon määräämistä koskevan vaatimuksen

— tai ainakin määrää korkeintaan 11 400 euron suuruisen päiväkohtaisen uhkasakon ja

— joka tapauksessa velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

20 Komissio väittää kanteessaan Espanjan sisävesistöjen uimaveden laadun osalta, että direktiivin pakottavien arvojen mukaisten uima-alueiden osuus oli 73 prosenttia uimakautena 1998, 76,5 prosenttia uimakautena 1999 ja 79,2 prosenttia uimakautena 2000.

21 Lisäksi Lisäksi komissio ilmoitti oikeudenkäynnin kuluessa yhteisöjen tuomioistuimelle, että kyseinen osuus oli 80 prosenttia uimakautena 2001 ja 85,1 prosenttia uimakautena 2002.

22 Espanjan kuningaskunta ei riitauta kyseisiä lukuja, jotka sitä paitsi ilmenevät kertomuksista, jotka se on itse toimittanut komissiolle muutetun direktiivin 13 artiklan mukaisesti.

23 Espanjan kuningaskunta katsoo kuitenkin, että kanne on hylättävä sillä perusteella, ettei komissio ole odottanut riittävän pitkää aikaa ennen kuin se on

todennut, ettei edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettua tuomiota ollut pantu täytäntöön. Espanjan kuningaskunnan mukaan pidempi määräaika kuin se, jonka komissio myönsi — eli määräaika, joka alkoi mainitun tuomion julistamisesta 12.2.1998 ja päättyi 27.9.2000, jolloin käsiteltävänä olevassa asiassa annetussa perustellussa lausunnossa vahvistettu määräaika päättyi — oli tarpeen edellä mainitun tuomion panemiseksi kokonaisuudessaan täytäntöön, kun otetaan huomioon direktiivin ja Espanjan uimavesien erityispiirteet.

24 Espanjan kuningaskunnan mukaan useimmissa tapauksissa tarvitaan useampia uimakausia saastumisen tosiasiallisten lähteiden toteamiseen, ja kun ongelma on havaittu, sen ratkaisu edellyttää toimintasuunnitelmien tai jopa maatalouskäytäntöjen parantamiseen tähtäävien, pitkäkestoisten ohjelmien laatimista ja täytäntöönpanoa. Uimaveden laatuun liittyvien ongelmien ratkaisu edellyttää sellaisten toisinaan laajamittaisten töiden toteuttamista, jotka julkisista hankinnoista annettujen yhteisön direktiivien mukaan edellyttävät tarkkaan säänneltyjä toimia. Espanjan kuningaskunnan mukaan on lisäksi otettava huomioon Espanjan viranomaisten ilmoittamien uima-alueiden suuri määrä sekä se, että veden virtaamisnopeus Espanjan virtaavissa vesistöissä ei ole suuri verrattuna suurimpaan osaan jäsenvaltioista. Komission olisi näin ollen pitänyt odottaa sen toimintaohjelman täytäntöönpanon päättymistä, joka sille oli toimitettu vastauksena viralliseen huomautukseen ja joka olisi alustavasti pitänyt saada päätökseen vuoden 2005 lopulla, kuten Espanjan viranomaisten 26.5.2000 päivätyssä kirjeessä todettiin, ja sitten vuonna 2003, kuten Espanjan ympäristöministerin 16.1.2001 päivätyssä kirjeessä täsmennettiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

25 Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja antamassaan tuomiossa todennut, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä, joilla uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saadaan kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi.

26 Espanjan kuningaskunta oli EY 228 artiklan 1 kohdan nojalla velvollinen toteuttamaan kyseisen tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet.

27 EY 228 artiklassa ei täsmennetä sitä määräaikaa, jonka kuluessa tuomio on pantava täytäntöön. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden välittömään ja yhtenäiseen soveltamiseen liittyvä intressi edellyttää kuitenkin, että tämä täytäntöönpano aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun niin pian kuin mahdollista (asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5047, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 EY 228 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos asianomainen jäsenvaltio ei toteuta yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä komission perustellussa lausunnossaan vahvistamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja yksilöidä samalla sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka asianomaisen jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa.

29 Komission on näin tehdäkseen arvioitava olosuhteita sellaisina kuin ne ilmenevät sen määräajan päättyessä, jonka se on vahvistanut EY 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla antamassaan perustellussa lausunnossa.

30 On todettava, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion julistamisen ja käsiteltävänä olevassa asiassa annetussa perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättymisen välillä oli kolme uimakautta. Vaikka mainitun tuomion täytäntöönpano edellyttää monimutkaisia ja pitkäkestoisia toimia, kuten Espanjan hallitus väittää, on kuitenkin katsottava, että tällainen määräaika on riittävä sellaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, joita yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpano EY 228 artiklan mukaan edellyttää.

31 Niiden näkökohtien perusteella, joihin Espanjan hallitus on vedonnut ja jotka koskevat edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämien toimien monimutkaisuutta ja kestoa, ei näin ollen voida hylätä käsiteltävänä olevaa kannetta.

32 Niiden toimenpiteiden osalta, joita Espanjan kuningaskunta on toteuttanut kyseisen tuomion täytäntöön panemiseksi, yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetut viimeaikaisimmat tilastot osoittavat, että niiden kyseessä olevien uimavesien määrä, jotka ovat direktiivin nojalla vahvistettujen sitovien arvojen mukaisia, on jonkin verran kasvanut, ja se on uimakauden 2002 osalta jo 85,1 prosenttia. On kuitenkin kiistatonta, ettei Espanjan sisävesistöjen uimavesiä ole vielä saatettu näiden pakottavien arvojen mukaisiksi.

33 Komissio on lisäksi huomauttanut, että Espanjan hallitus on vuosien kuluessa vähentänyt uima-alueiden määrää sisävesistöjen uimavesien osalta perustelematta näitä poistoja. Komission mukaan vuonna 1998 poistettiin 39 aluetta, vuonna 1999 10 aluetta ja vuonna 2000 14 aluetta. Sisävesistöjen uima-alueiden määrä on vähentynyt siten, että vuonna 1996 se oli 302 ja vuonna 2000 202. Espanjan kuningaskunta ei komission mukaan näin ollen pyri panemaan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettua tuomiota täytäntöön parantamalla kyseisten vesien laatua vaan keinotekoisesti vähentämällä kyseisten alueiden määrää.

34 Ottamatta kantaa siihen, onko tällainen väite perusteltu, on riittävää todeta, ettei sillä ole merkitystä todettaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen käsiteltävänä olevassa asiassa, koska komissio on perustanut käsiteltävänä olevan kanteen lukuihin, jotka sisältyvät sen vuosittaisiin kertomuksiin, jotka on esitetty tämän tuomion 20 ja 21 kohdassa ja joissa ei ole otettu huomioon uima-alueiden luettelosta poistettuja alueita.

35 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole toteuttanut kaikkia edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä ja se on näin ollen jättänyt noudattamatta EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei direktiivin 4 artiklan mukaisista velvoitteistaan huolimatta ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saatetaan direktiivin 3 artiklan nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi.

Uhkasakon vahvistaminen

Asianosaisten lausumat

36 Perustamissopimuksen [228] artiklan soveltamisesta 21.8.1996 annetussa tiedonannossa 96/C 242/07 (EYVL C 242, s. 6) ja EY:n perustamissopimuksen [228] artiklassa määrätyn uhkasakon laskentatavasta 28.2.1997 annetussa tiedonannossa 97/C 63/02 (EYVL C 63, s. 2) määritetyn laskentatavan perusteella komissio ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin määrää edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnin seuraamuksena uhkasakon, jonka määrä on 45 600 euroa jokaiselta viivästyspäivältä tässä asiassa annetun tuomion julistamispäivästä lähtien, kunnes edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täytäntöön.

37 Komissio katsoo, että uhkasakon määrääminen on asianmukaisin väline siihen, että todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen saadaan mahdollisimman pian päättymään, ja että käsiteltävänä olevassa asiassa uhkasakko, jonka määrä on 45 600 euroa jokaiselta viivästyspäivältä, on oikeassa suhteessa rikkomisen vakavuuteen ja kestoon nähden, kun otetaan samalla huomioon tarve määrätä tehokas seuraamus. Kyseinen määrä on komission mukaan laskettu kertomalla 500 euron kiinteämääräinen perusmaksu kertoimella 4 (asteikolla 1—20) rikkomisen vakavuuden perusteella, kertoimella 2 (asteikolla 1—3) rik-

komisen keston perusteella ja kertoimella 11,4 (joka perustuu jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ja siihen painotettuun äänimäärään, joka sillä on käytettävissään Euroopan unionin neuvoston äänestyksissä), jonka on tarkoitus ilmentää kyseisen jäsenvaltion maksukykyä.

38 Espanjan kuningaskunta väittää, että päiväkohtainen uhkasakko ei ole asianmukainen keino, jotta edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio pantaisiin täytäntöön. Tällaisen uhkasakon soveltaminen ei lakkaisi, vaikka jäsenvaltio toteuttaisi kaikki kyseisen tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Espanjan kuningaskunnan mukaan olisi odotettava sitä, että käytettävissä on seuraavaa uimakautta koskevat tiedot, jotta voitaisiin tarkistaa, onko haluttu lopputulos saavutettu. Komission olisi pitänyt tutkia, olisiko ollut asianmukaista ehdottaa vuosikohtaista uhkasakkoa, joka mahdollisesti suoritettaisiin sen jälkeen, kun kutakin uimakautta koskevat tulokset on saatu käyttöön. Espanjan kuningaskunnan mukaan on järjenvastaista määrätä päiväkohtainen uhkasakko, jotta pakotettaisiin täyttämään sellainen velvoite, joka voidaan täyttää ainoastaan vuositasolla.

39 Espanjan kuningaskunta väittää, että ehdotetun uhkasakon määrä on joka tapauksessa liian suuri. Rikkomuksen kestoa koskevan kertoimen osalta Espanjan kuningaskunta toteaa, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion julistamisen jälkeen kuluneiden uimakausien vähäinen määrä ei oikeuta kerrointa 2 vaan kertoimen 1. Rikkomisen vakavuutta koskevan kertoimen osalta on puolestaan otettava huomioon se, että kun kannekirjelmä toimitettiin käsiteltävänä olevassa asiassa, Espanjan sisävesistöjen niiden uima-alueiden osuus, jotka olivat direktiivin pakottavien arvojen mukaisia, oli saavuttanut 79,2 prosenttia. Espanjan kuningaskunnan mukaan on myös otettava huomioon se, ettei Espanjan kuningaskunnalla ollut käytettävissään täytäntöönpanoa varten kymmenen vuoden määräaikaa, toisin kuin muilla jäsenvaltioilla. Nämä kaksi tekijää huomioon ottaen rikkomisen vakavuutta koskeva kerroin olisi pienennettävä 4:stä 2:een. Kun näitä kahta korjausta sovelletaan päiväkohtaisen uhkasakon määrän laskemiseen, uhkasakon määräksi tulee 11 400 euroa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Koska yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettua tuomiota, se voi EY 228 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla määrätä Espanjan kuningaskunnan suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

41 Tältä osin on muistettava, että komission ehdotukset eivät sido yhteisöjen tuomioistuinta ja että ne ovat ainoastaan hyödyllinen viitelähtökohta. Yhteisöjen tuomioistuimen on harkintavaltaa käyttäessään vahvistettava kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrä siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 89 ja 90 kohta).

42 On selvää, että uhkasakko on omiaan kannustamaan laiminlyöntiin syyllistynyttä jäsenvaltiota siihen, että se päättää mahdollisimman nopeasti todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Jotta käsiteltävänä olevassa asiassa voitaisiin määrätä uhkasakko, on ensiksi tutkittava ehdotetun uhkasakon määräytymisjaksoa, toiseksi sitä, olisiko uhkasakon määrän oltava vakio vai pienenevä ja kolmanneksi uhkasakon määrän täsmällistä laskemista.

43 Käsiteltävänä olevassa asiassa ehdotetun uhkasakon määräytymisjakson osalta on muistettava, että muutetun direktiivin 13 artiklan mukaan uimaveden tila todetaan vuosittain. Jäsenvaltiot ovat kyseisen säännöksen nojalla velvollisia toimittamaan komissiolle vuosittain kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta. Kertomus on toimitettava komissiolle kyseisen vuoden loppuun mennessä.

44 Tästä seuraa, että rikkomisen päättyminen on mahdollista todeta ainoastaan vuositasolla silloin, kun kyseiset kertomukset esitetään.

45 Päiväkohtaista uhkasakkoa saatettaisiin näin ollen joutua suorittamaan sellaiselta ajanjaksolta, jolloin direktiivissä asetetut vaatimukset on jo täytetty ja jolloin direktiivin tällaisen täytäntöönpanon toteaminen on mahdollista vasta myöhemmässä vaiheessa. Jäsenvaltio saattaisi näin ollen olla velvollinen suorittamaan uhkasakkoa sellaisten ajanjaksojen osalta, jolloin rikkominen on jo todellisuudessa päättynyt.

46 Uhkasakkoa ei näin ollen ole määrättävä päiväkohtaisena vaan vuosikohtaisena siten, että se voi tulla suoritettavaksi sen jälkeen, kun asianomainen jäsenvaltio on esittänyt direktiivin täytäntöönpanoa koskevan vuosittaisen kertomuksen.

47 Komissio on ehdottanut uhkasakolle määrää, joka on vakio, ja tältä osin on todettava, että jäsenvaltioiden on erityisen vaikeaa panna direktiivi täysimääräisesti täytäntöön, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 66 ja 67 kohdassa.

48 Tämä erityispiirre huomioon ottaen on todennäköistä, että vastaajana oleva jäsenvaltio kykenee panemaan direktiivin huomattavasti laajemmin täytäntöön saavuttamatta kuitenkaan lyhyessä ajassa täysimääräistä täytäntöönpanoa. Jos uhkasakon määrä olisi vakio, sitä voitaisiin vaatia suoritettavaksi kokonaisuudessaan niin kauan kuin asianomainen jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täysimääräisesti täytäntöön.

49 Tässä tilanteessa seuraamus, jolla ei oteta huomioon sellaista mahdollista edistymistä, jota jäsenvaltio on osoittanut velvoitteidensa täytäntöönpanossa, ei ole asianmukainen olosuhteiden kannalta eikä oikeassa suhteessa todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen nähden.

50 Jotta uhkasakko olisi asianmukainen käsiteltävänä olevan asian olosuhteiden kannalta ja oikeassa suhteessa todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen nähden, uhkasakon määrässä on otettava huomioon vastaajana olevan jäsenvaltion edistyminen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion täytäntöönpanossa. Tässä tarkoituksessa Espanjan kuningaskunnan suoritettavaksi on määrättävä vuosikohtainen määrä, joka lasketaan Espanjan sisävesistöjen sellaisten uima-alueiden prosenttiosuuden perusteella, joita ei vielä ole saatettu direktiivin nojalla vahvistettujen pakottavien arvojen mukaisiksi.

51 Maksu tulee suoritettavaksi alkaen siitä, kun uimavesien laatu todetaan tämän tuomion julistamista seuraavana ensimmäisenä uimakautena, ja sen jälkeen tarvittaessa aina silloin, kun sitä seuraavat vuosittaiset uimavesien laatua koskevat toteamukset tehdään.

52 Uhkasakon määrän osalta huomioon otettavat perusperusteet ovat lähtökohtaisesti rikkomisen kesto, sen vakavuusaste ja kyseisen jäsenvaltion maksukyky (ks. em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 92 kohta).

53 Rikkomisen keston osalta on todettava, että jäsenvaltion on vaikeata panna edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio täytäntöön lyhyessä ajassa. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseinen täytäntöönpano edellyttää ongelmien tunnistamista, toimintasuunnitelmien laatimista ja kyseisten suunnitelmien täytäntöönpanoa. Tältä osin on otettava huomioon muun muassa se, että julkisia hankintoja koskevissa yhteisön direktiiveissä velvoitetaan erityisesti siihen, että sopimusehdot on laadittava tyhjentävästi ennen hankintame-

nettelyn aloittamista, eikä niitä voida muuttaa jälkikäteen. Kyseisissä direktiiveissä asetetaan lisäksi hankintaviranomaisille tiettyjä määräaikoja, joita on mahdotonta lyhentää, ja rajoitetaan tiukasti mahdollisuutta turvautua kiireellisiin menettelyihin.

54 Nämä näkökohdat huomioon ottaen on pääteltävä, että kerroin 2 (asteikolla 1—3), jota komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa ehdottanut rikkomisen keston huomioon ottamiseksi, on liian ankara ja että kerroin 1,5 on asianmukaisempi.

55 Rikkomisen vakavuuden osalta on hylättävä Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan uhkasakkoa vahvistettaessa olisi otettava huomioon, että 79,2 prosenttia asianomaisista uima-alueista oli jo direktiivin raja-arvojen mukaisia silloin, kun käsiteltävänä oleva kanne nostettiin. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että komissio on ehdotuksessaan ottanut huomioon direktiivin täytäntöönpanon tason, jonka Espanjan viranomaiset olivat saavuttaneet nostamalla prosenttiosuutta, joka osoittaa, kuinka monet kyseisistä vesistä ovat direktiivin mukaisia, 54,5 prosentista vuonna 1992 79,2 prosenttiin vuonna 2000.

56 On myös hylättävä Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan sillä ei ole ollut käytettävissään täytäntöönpanolle varattua kymmenen vuoden määräaikaa, toisin kuin muilla jäsenvaltioilla. Espanjan kuningaskunnan oli nimittäin mahdollista vaatia direktiivin soveltamista koskevaa siirtymäkautta silloin, kun se liittyi Euroopan yhteisöihin. Koska Espanjan kuningaskunta ei esittänyt tällaista vaatimusta, se ei voi nykyään vedota passiivisuuteensa vaatiakseen uhkasakon alentamista.

57 Sen tarkoituksena, että uimavedet saatetaan direktiivin raja-arvojen mukaisiksi, on suojella kansanterveyttä ja ympäristöä. Niiltä osin kuin tämän tuomion 35 kohdassa todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen saattaa

vaarantaa ihmisten terveyden ja vahingoittaa ympäristöä, kyseisellä laiminlyönnillä on huomattava merkitys.

58 Nämä seikat huomioon ottaen voidaan katsoa, että komission ehdottaman kertoimen 4 (asteikolla 1—20) on katsottava heijastavan riittävästi rikkomisen vakavuusastetta.

59 Komission ehdotus kertoa perusmaksu kertoimella 11,4, joka perustuu Espanjan kuningaskunnan bruttokansantuotteeseen ja sen äänimäärään neuvostossa, on asianmukainen keino heijastaa kyseisen jäsenvaltion maksukykyä samalla kun eri jäsenvaltioiden välillä tehdään kohtuullinen ero (ks. em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 88 kohta).

60 Suuruudeltaan 500 euron perusmaksun kertominen kertoimilla 11,4 (maksukykyä osoittava kerroin), 4 (rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin) ja 1,5 (rikkomisen kestoa osoittava kerroin) johtaa määrään, joka on 34 200 euroa päivässä eli 12 483 000 euroa vuodessa. Koska tämä määrä perustuu siihen, että 20 prosenttia asianomaisista uima-alueista ei ollut direktiivin raja-arvojen mukaisia, kyseinen määrä on jaettava 20:llä, jotta saadaan määrä, joka vastaa yhtä prosenttia niistä alueista, jotka eivät ole direktiivin mukaisia, eli 624 150 euroa vuodessa.

61 Käsiteltävänä olevan asian erityiset olosuhteet on otettu asianmukaisesti huomioon, kun uhkasakon määräksi vahvistetaan 624 150 euroa vuodessa kultakin prosentilta uima-alueita, jotka eivät ole direktiivin raja-arvojen mukaisia.

62 Espanjan kuningaskunta on näin ollen velvoitettava suorittamaan komissiolle "Euroopan yhteisön omat varat" -nimiselle tilille uhkasakkona 624 150 euroa vuodessa kultakin prosentilta Espanjan sisävesistöjen sellaisia uima-alueita, joiden osalta todetaan, etteivät ne ole kyseisenä vuotena olleet direktiivin nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukaisia, alkaen siitä, kun se uimavesien laatu, joka on saavutettu tämän tuomion julistamista seuraavan ensimmäisen uimakauden aikana, todetaan, siihen vuoteen asti, jona edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täysimääräisesti täytäntöön.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Espanjan kuningaskunta on pääosin hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Espanjan kuningaskunta on laiminlyönyt yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-92/96, komissio vastaan Espanja, 12.2.1998 antaman tuomion**

täytäntöönpanon ja jättänyt näin ollen noudattamatta EY 228 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY 4 artiklan mukaisista velvoitteistaan huolimatta ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu Espanjan sisävesistöissä saatetaan kyseisen direktiivin 3 artiklan nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan suorittamaan Euroopan yhteisöjen komissiolle "Euroopan yhteisön omat varat" -nimiselle tilille uhkasakkona 624 150 euroa vuodessa kultakin prosentilta Espanjan sisävesistöjen sellaisia uima-alueita, joiden osalta todetaan, etteivät ne ole kyseisenä vuotena olleet direktiivin 76/160/ETY nojalla vahvistettujen raja-arvojen mukaisia, alkaen siitä, kun se uimavesien laatu, joka on saavutettu tämän tuomion julistamista seuraavan ensimmäisen uimakauden aikana, todetaan, siihen vuoteen asti, jona edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio on pantu täysimääräisesti täytäntöön.

3) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Skouris Timmermans Gulmann

Cunha Rodrigues Edward La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

V. Skouris

presidentti