YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

30 päivänä tammikuuta 2003 *

Asiassa C-226/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään H. C. Støvlbæk, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään J. Molde ja J. Bering Liisberg, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Tanskan kuningaskunta ei ole noudattanut uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole to-

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

teuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu vastaa direktiivissä säädettyjä raja-arvoja, ja koska se ei ole noudattanut näytteenoton vähimmäistiheyttä koskevia direktiivin säännöksiä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 19.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.10.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.6.2001 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Tanskan kuningaskunta ei ole noudattanut uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1; jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu vastaa direktiivissä säädettyjä raja-arvoja, ja koska se ei ole noudattanut näytteenoton vähimmäistiheyttä koskevia direktiivin säännöksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

3 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "jäsenvaltioiden on vahvistettava uimaveteen sovellettavat arvot liitteessä kaikilla tai kullakin yksittäisellä uima-alueella liitteessä ilmoitettujen muuttujien osalta".

4 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "edellä 1 kohdan mukaisesti vahvistettujen arvojen on oltava vähintään yhtä tiukkoja kuin liitteessä olevassa I sarakkeessa annettujen arvojen". Direktiivin liitteessä esitetään 19 muuttujaa sekä suurimpaan osaan näistä muuttujista liittyvät pakolliset raja-arvot.

5 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu noudattaa direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettuja raja-arvoja kymmenen vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

6 Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Uimaveden katsotaan täyttävän asiaankuuluvat muuttujat 4 artiklan mukaisesti:

jos kyseisestä vedestä samasta näytteenottopisteestä ja liitteessä määriteltyinä aikoina otetut näytteet osoittavat, että se täyttää kyseiset veden laadun parametrien arvot:

— 95 prosentissa näytteistä, kun on kyse liitteessä olevassa I sarakkeessa määriteltyjen parametrien arvoista,

— 90 prosentissa kaikista muista näytteistä, lukuun ottamatta 'kokonaiskolibakteerit'-parametria ja 'suolistokolibakteerit'-parametria, joissa prosenttiosuus voi olla 80 prosenttia,

ja kun on kyse niistä 5, 10 tai 20 prosentista näytteistä, jotka eivät täytä näitä vaatimuksia:

— vesi poikkeaa kyseisistä parametrien arvoista enintään 50 prosenttia, lukuun ottamatta mikrobiologisia parametrejä, pH-arvoa ja liuennutta happea,

— tilastollisesti sopivin välein otetut myöhemmät vesinäytteet eivät poikkea asiaankuuluvista parametrien arvoista.

2. Poikkeamia 3 artiklassa tarkoitetuista arvoista ei oteta huomioon 1 kohdassa tarkoitettua prosenttiosuutta laskettaessa, kun ne aiheutuvat tulvista, muista luonnonmullistuksista tai poikkeuksellisista sääoloista."

7 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset suorittavat näytteenoton, jonka vähimmäistiheys on säädetty liitteessä.

8 Direktiivin 8 artiklassa säädetään, että direktiivistä voidaan poiketa

a) eräiden liitteessä (0):lla merkittyjen parametrien osalta poikkeuksellisten sääolojen tai maantieteellisten olojen vuoksi, ja

b) kun uimavesi rikastuu luonnostaan eräillä aineilla, mistä seuraa poikkeama liitteessä vahvistetuista arvoista.

9 Kyseisen säännöksen kolmannen ja neljännen alakohdan mukaan näissä poikkeuksissa ei missään tapauksessa saa jättää ottamatta huomioon yleisen tervey-

den suojelemisen kannalta olennaisia vaatimuksia, ja kun jäsenvaltio poikkeaa direktiivin säännöksistä, sen on viipymättä ilmoitettava siitä komissiolle ja "ilmoitettava perustelunsa ja poikkeaman arvioitu kesto".

10 Direktiivin 13 artiklassa, 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 (EYVL L 377, s. 48), asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toimittaa komissiolle vuosittain kertomus siitä, kuinka direktiiviä on pantu täytäntöön kyseisenä vuonna. Tämä kertomus toimitetaan komissiolle ennen kyseisen vuoden loppua.

11 Direktiivi on annettu tiedoksi Tanskan kuningaskunnalle 10.12.1975.

Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Tanskan kuningaskunta on toimittanut komissiolle kertomukset siitä, miten direktiiviä on pantu täytäntöön uintikausina vuosina 1995, 1996, 1997 ja 1998. Komissio on havainnut lukuisia puutteita direktiivin soveltamisessa. Tämän seurauksena se on kehottanut 4.8.1999 päivätyllä virallisella huomautuksella kyseistä hallitusta kiinnittämään huomiota jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen sekä esittämään huomautuksensa asiasta.

13 Tanskan hallitus on vastannut 1.10.1999 päivätyllä kirjeellä, jossa se selostaa niitä toimenpiteitä, jotka on toteutettu, jos direktiivissä säädetyt raja-arvot on ylitetty.

14 Komissio on katsonut, että Tanskan hallitus ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu vastaa direktiivissä säädettyjä raja-arvoja, eikä sen, että näytteenoton vähimmäistiheyttä koskevat vaatimukset täyttyvät. Sen vuoksi se on osoittanut 7.4.2000 Tanskan kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se on todennut, että tämä ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan ja jossa se on kehottanut tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksisaamisesta.

15 Tanskan hallitus on vastannut 7.6.2000 ja 8.6.2000 päivätyillä kirjeillä, joissa kerrotaan Tanskan toteuttamista toimenpiteistä jätevesien puhdistamisen ja veden laadun yleiseksi parantamiseksi ja joissa kuvataan tarkemmin niitä toimia, joita on kohdistettu viimeisen 20 vuoden aikana uimavesiä saastuttaviin eri tekijöihin.

16 Komissio on tästä huolimatta katsonut, että perustellussa lausunnossa tarkoitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut edelleen ja se on sen vuoksi nostanut käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Uimaveden laatua koskeva väite

Asianosaisten lausumat

17 Komissio täsmentää, että käsiteltävänä oleva kanne koskee vain vuosia 1995—1998, ja toteaa, että Tanskan uimavedet eivät ole olleet aivan direktiivin

pakottavien raja-arvojen mukaisia yhtenäkään vuonna ajalla 1995—2000. Raja-arvojen noudattaminen kyseisinä vuosina voidaan esittää seuraavan taulukon muodossa:

Vuosi	Prosentteina ilmaistu yhdenmukaisuus pakottavien raja-arvojen kanssa	
	Merivesi	Makeat vedet
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

18 Tanskan hallitus kiistää vastineessaan komission laatiman taulukon laskelmat seuraavilla perusteilla. Ensinnäkin suurin osa raja-arvojen ylityksistä on luokiteltava satunnaiseksi; ne voivat olla eläinperäisiä, yksittäisiä ylityksiä eri uintialueilla. Toiseksi, komission laskutapa ei ota huomioon ylityksiä korjaavia konkreettisia toimenpiteitä, kuten uintikieltoja. Tanskassa olevasta 1 300 uintialueesta 15—17 on virallisesti suljettu kesäkauden aikana. Kolmanneksi komission laatima, ylityksiä kuvaava taulukko tukeutuu lukuihin, jotka koskevat vain yhtä vuotta kerrallaan. Tämä laskutapa johtaa Tanskan uimavesien laatua koskevan tilastollisen kuvan vääristymiseen eikä laskutavalle löydy mitään tukea direktiivistä.

19 Tanskan hallitus, joka komission tavoin muistuttaa siitä, että nyt käsiteltävänä oleva kanne koskee vain vuosia 1995—1998, esittää seuraavan taulukon, joka kuvaa Tanskan uimavesien yhdenmukaisuutta pakottavien raja-arvojen kanssa vuosina 1995—2000. Tässä taulukossa luvut on korjattu ottaen huomioon satunnaiset ylitykset, tiedonkulussa tapahtuneet virheet ja uintikieltojen käyttöönotto.

Vuosi	Prosentteina ilmaistu yhdenmukaisuus pakottavien raja-arvojen kanssa	
	Merivesi	Makeat vedet
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

20 Ajanjaksolla 1995—1998 todettiin Tanskan hallituksen mukaan 130 uintialueella kokonaisuudessaan 140 ylitystä, joista 82 oli satunnaisten tapahtumien aikaansaamia (erityisesti lintujen ja muiden eläinten aikaansaamia). Tanskan hallituksen mukaan 30 ylitystä aiheutui jätevedestä, ja niiden osalta on ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin. Jäljelle jäävissä 28 tapauksessa kyseinen uintialue on otettu tarkkailun alaiseksi. Muutoin vuosia 1999 ja 2000 koskevat tiedot osoittavat, että yleensä on ollut kyse satunnaisista ylityksistä.

21 Tanskan hallitus myöntää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivi asettaa jäsenvaltioille tulosta koskevan velvoitteen ja että näiden tulee toteuttaa kaikki mahdolliset toimenpiteet direktiivin noudattami-

seksi. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt avoimeksi sen mahdollisuuden, että ylitykset voivat olla yhteensopivia direktiivin kanssa, jos osoitetaan, että kyse on täydellisestä mahdottomuudesta.

22 Kyseisen hallituksen mukaan lintujen ja muiden eläinten ulosteista tai äkillisistä ja kovista sateista johtuvat ylitykset ovat luonteeltaan satunnaisia, ja siksi on mahdotonta ennustaa, missä niitä tapahtuu. Sellaiset ylitykset liittyvät yleisiin olosuhteisiin, jotka tekevät direktiivin noudattamisen mahdottomaksi. Tanskan hallitus arvioi, että suurin osa direktiivin rikkomisista vuosina 1995—1998 on aiheutunut satunnaisista — luonnollista alkuperää olevista — ylityksistä, joiden torjuminen tehokkaalla tavalla olisi ollut mahdotonta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

23 Aluksi on muistutettava, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että 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 muutoksia (ks. mm. asia C-220/99, komissio v. Ranska, tuomio 11.9.2001, Kok. 2001, s. I-5831, 33 kohta ja asia C-323/01, komissio v. Italia, tuomio 30.5.2002, Kok. 2002, s. I-4711, 8 kohta). Tästä johtuu tässä tapauksessa, että väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnissa voidaan tarkastella vain vuosien 1995—1998 uintikausia.

24 On todettava, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu tulee kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaisesti vahvistettujen raja-arvojen mukaiseksi (ks. asia C-92/96, komissio v. Espanja, tuomio 12.2.1998, Kok. 1998, s. I-505, 27 kohta ja asia C-307/98, komissio v. Belgia, tuomio 25.5.2000, Kok. 2000, s. I-3933, 48 kohta).

25 Tältä osin on edelleen todettava, että uimaveden laadun yhdenmukaisuus direktiivissä määriteltyjen raja-arvojen kanssa on arvioitava joka vuosi eikä useamman vuoden tarkastelukautena, kuten Tanskan hallitus väittää. Direktiivin 13 artiklassa, sellaisen kuin se on muutettuna direktiivillä 91/692/ETY, säädetään jäsenvaltioille velvollisuus toimittaa joka vuosi komissiolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta kuluneen vuoden osalta. Direktiivin tavoitteena on kansanterveyden suojelu, eikä tämän tavoitteen mukaista ole, että jäsenvaltiot voivat olla toimimatta usean vuoden ajan. Tätä tulkintaa tukee asiassa C-198/97, komissio vastaan Saksa, 8.6.1999 annettu tuomio (Kok. 1999, s. I-3257), jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että yksikin yhtenä uintikautena tapahtunut raja-arvojen ylitys riittää siihen, että direktiiviä on rikottu.

26 Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita toimimaan niin, että jokaisena vuotena 100 prosenttia niiden uintialueista täyttää direktiivin liitteen I sarakkeessa määritellyt pakottavat raja-arvot. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan uimaveden katsotaan täyttävän nämä raja-arvot, jos tietty prosenttiosuus direktiivin liitteessä määriteltyinä aikoina vedestä otetuista näytteistä osoittaa, että se täyttää direktiivissä määritellyt arvot.

27 Komission kanteessaan esittämistä luvuista käy ilmi, että jokaisena vuosista 1995—1998 tietty määrä Tanskan uintialueista, sekä merivesistä että makeista vesistä, ei täyttänyt direktiivissä asetettuja pakottavia raja-arvoja.

28 Tanskan hallitus kiistää komission esittämät luvut ja ehdottaa niiden korjaamista siten, että otetaan huomioon sen satunnaiseksi luonnehtimien ylitysten, tiedonkulussa tapahtuneiden virheiden ja uintikieltojen vaikutus. Näin menetellen

saadaan sen mukaan tulokseksi luvut, joiden yhdenmukaisuus pakottavien raja-arvojen kanssa on parempi kuin komission antamien lukujen.

29 Vaikka otettaisiin huomioon vastaajana olevan jäsenvaltion ehdottamat luvut, on todettava, että jokaisena vuosista 1995—1988 tietty osa Tanskan uimavesistä, sekä merivesistä että makeista vesistä, ei ole ollut yhdenmukainen direktiivissä asetettujen pakottavien raja-arvojen kanssa. Tästä seuraa, että Tanska on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan siltä osin kuin on kyse väitteestä, joka koskee Tanskan uimavesien laatua, eikä ole tarpeellista tutkia Tanskan hallituksen esittämien korjausten aiheellisuutta.

Näytteenoton tiheyttä koskeva väite

30 Komissio painottaa, että direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa sekä liitteessä säädettyä näytteenoton vähimmäistiheyttä ei ole noudatettu seitsemällä uintialueella ajanjaksolla 1995—1998.

31 Tanskan hallitus ei kiistä väitettä, mutta se painottaa sitä, että vuositasolla jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen koskee vain 0,2:ta prosenttia Tanskan 1 300 uintialueesta. Se lisää, että vaikka näytteenottoja on ollut riittämätön määrä, niin tällä tavoin ei ole peitelty paikallisesti uimaveden laadun alentumista ja että Tanskan viranomaiset ovat korjanneet nämä puutteet pitäen huolta siitä, etteivät ne toistu. Tällä perusteella se arvioi, että se, että näytteitä on paikallisesti otettu riittämättömästi, on vähämerkityksistä ja että näin ollen direktiiviä ei rikota kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus.

32 On todettava, että sillä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisellä, johon Tanskan hallituksen väitetään syyllistyneen, on rajoitettu merkitys ja sen seuraukset ovat käytännössä mitättömiä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut (ks. asia C-209/89, komissio v. Italia, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1575, 6 ja 19 kohta ja asia C-404/99, komissio v. Ranska, tuomio 29.3.2001, Kok. 2001, s. I-2667, 51 kohta), jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on kuitenkin luonteeltaan objektiivinen ja tästä seuraa, että jäsenvaltion on katsottava jättäneen noudattamatta sille perustamissopimuksessa tai johdetussa oikeudessa asetettuja velvoitteita siitä riippumatta, missä laajuudessa ja miten usein syyksi luetut seikat ovat tapahtuneet.

33 Tässä tapauksessa tästä seuraa, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan siltä osin kuin on kyse näytteenoton tiheyttä koskevasta väitteestä.

34 Näin ollen on todettava, että Tanskan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vuosina 1995—1998 toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu vastaa direktiivissä säädettyjä pakottavia rajaarvoja, ja koska se ei ole samoina vuosina noudattanut näytteenoton vähimmäistiheyttä koskevia direktiivin säännöksiä.

Oikeudenkäyntikulut

35 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Tanskan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Tanskan kuningaskunta ei ole noudattanut uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vuosina 1995—1998 toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu vastaa direktiivissä säädettyjä pakottavia rajaarvoja, ja koska se ei ole samoina vuosina noudattanut näytteenoton vähimmäistiheyttä koskevia direktiivin säännöksiä.**

2) **Tanskan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja