JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
26 päivänä kesäkuuta 1997 *

1. EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostamallaan, 18.6.1996 jättämällään kanteella komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumista 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan.

Komissio väittää erityisesti, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole vahvistanut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia tai ei ole toimittanut niistä eikä myöskään niiden soveltamisen tuloksista lyhennelmää, rikkoen direktiivin 7 artiklaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Direktiivi on eräs ensimmäisistä yhteisön antamista säännöksistä, joilla pyritään ympäristöpolitiikan toteuttamiseen ja joissa sovelletaan myös ensimmäistä Euroopan yhteisöjen ympäristöpoliittista toimintaohjelmaa. [2] Direktiivillä pyritään varmistamaan vesiympäristön tehokas suojelu, ja siinä on säädetty kahdesta vaarallisten aineiden ryhmästä, jotka on sisällytetty direktiivin liitteessä oleviin luetteloihin. Ensimmäiseen pääluokkaan kuuluvat luettelossa I mainitut, myrkyllisyytensä, pysyvyytensä ja biokertyvyytensä vuoksi erityisen vaaralliset aineet; näiden aineiden aiheuttama pilaantuminen on estettävä. Direktiivin 6 artiklan mukaan neuvosto määrää luettelon I aineille raja-arvot, joita päästöstandardit eivät saa ylittää. Toiseen pääluokkaan kuuluvat luettelossa II mainitut aineet, joiden haitalliset vaikutukset vesiympäristöön voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja joiden vaikutukset ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista. Luetteloon II kuuluvat aineet on määritelty erikseen viittaamalla yksittäisiin aineisiin sekä aineluokkiin ja -ryhmiin. Niiden joukossa on myös "luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden tämän direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritetty". Luetteloon II kuuluvien aineiden osalta direktiivin tarkoituksena on pilaantumisen vähentäminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden olisi pitänyt laatia "ohjelmat, jotka sisältävät veden laatutavoitteet" ja vahvistaa

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 129, s. 23.

2 — EYVL 1973, C 112, s. 1, jossa ohjelma on Euroopan yhteisöjen ministerineuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenmaiden hallitusten edustajien 22.11.1973 pitämän kokouksen päätöslausuman liitteenä.

"näiden laatutavoitteiden mukaisesti lasketut" päästöstandardit. [3]

3. Ohjelmien sisältö on vahvistettu direktiivin 7 artiklassa. Tässä säännöksessä säädetään muun muassa, että ohjelmat sisältävät "veden laatutavoitteet, jotka on vahvistettava mahdollisten neuvoston direktiivien mukaisesti". [4] Ohjelmissa on otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka ja asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten. [5] Direktiivin 7 artiklan 6 kohdassa säädetään lisäksi, että ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista on toimitettava komissiolle lyhennelmä. Päämääränsä osalta ilmoittamisvelvollisuus näyttää olevan yhteydessä komission tehtävään järjestää jäsenvaltioiden kanssa säännöllisesti ohjelmien vertailua varmistuakseen siitä, että ohjelmat pannaan täytäntöön riittävän yhdenmukaisesti. [6]

4. Direktiivi on annettu jäsenvaltioille tiedoksi 5.5.1976. Jäsenvaltioille ei annettu mitään nimenomaista määräaikaa direktiivin täytäntöönpanoa varten, mutta 12 artiklan 2 kohdan säännösten mukaan niiden olisi kuitenkin pitänyt toimittaa ohjelmat komissiolle viimeistään 5.8.1978. [7]

Kun täytäntöönpanoilmoituksia ei määräajan kuluessa tullut, komissio ehdotti 3.11.1976 päivätyllä kirjeellään jäsenmaille, että luetteloon II sisältyvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien ohjelmien täytäntöönpanoilmoitusten takarajaksi asetettaisiin 15.9.1981. Jäsenmaat eivät riitauttaneet tätä määräaikaa.

Asian käsittelyn vaiheet

5. Komissio muistutti Luxemburgin hallitusta velvollisuudesta noudattaa direktiivin 7 artiklan säännöksiä ensimmäisellä, 21.8.1985 päivätyllä kirjeellään. Sen jälkeen komissio pyysi 26.9.1989 päivätyllä kirjeellään Luxemburgin hallitusta toimittamaan sille pilaantumisen vähentämiseen tähtäävät ohjelmat luettelon II sisältämien 99 tärkeimmäksi katsotun aineen osalta. Pyyntö esitettiin uudelleen 4.4.1990 päivätyllä kirjeellä.

3 — Ks. direktiivin johdanto-osa, varsinkin yhdeksäs perustelukappale, ja 7 artikla, jossa perustelukappale "pannaan täytäntöön".

4 — Ks. direktiivin 7 artiklan 3 kohta.

5 — Ks. direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohta.

6 — Ks. direktiivin 7 artiklan 7 kohta.

7 — Mainittu säännös edellyttää, että komissio toimittaa neuvostolle ensimmäiset ohjelmien harmonisointiehdotukset 27 kuukauden määräajassa direktiivin tiedoksi antamisesta. Tästä voi päätellä, että jäsenvaltioiden olisi pitänyt toimittaa ohjelmansa komissiolle ennen tätä määräpäivää. Säännöksen mukainen määräaika ei kuitenkaan vaikuta pakottavalta vaan pikemminkin ohjeelliselta sikäli, että ehdotukset toimitetaan mikäli "mahdollista", ja tämä liittyy aivan ilmeisesti siihen, onko jäsenmaiden toimittamia ohjelmia käytettävissä.

Komissio toteaa, että Luxemburgin hallitus ei ole vastannut mihinkään edellä mainituista kirjeistä. [8]

6. Komission tämän jälkeen lähettämään viralliseen huomautukseenkaan ei vastattu.

Komissio katsoi 25.5.1993 päivätyssä perustellussa lausunnossaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyy veden laatutavoitteet direktiivin liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta, tai koska se ei ole ilmoittanut niistä ja niiden soveltamistuloksista komissiolle rikkoen direktiivin 7 artiklaa ja koska se ei ole toimittanut komissiolle tätä asiaa koskevia pyydettyjä tietoja rikkoen perustamissopimuksen 5 artiklaa.

Perustettuun lausuntoonkaan ei vastattu, minkä vuoksi on ollut perusteltua nostaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen kanne, jonka sisällön olen edellä esittänyt.

8 — Virallisen huomautuksen perusteella näyttää kuitenkin voitavan päätellä, että Luxemburgin suurherttuakunta on vastannut ensimmäiseen kirjeeseen 31.1.1986 päivätyllä tiedonannolla. Kyse oli kuitenkin ollut vain osittaisesta vastauksesta, johon sisältyi tietoja lyijyn, sinkin, kuparin ja nikkelin aiheuttaman pilaantumisen vähentämisohjelmista. Vastaajana oleva jäsenvaltio ei ole kuitenkaan vedonnut tähän seikkaan.

Kanteen osittainen tutkimatta jättäminen

7. Jos halutaan olla perusteellinen, kuten jäsenvaltiota vastaan nostetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa on oltava, on paikallaan tutkia ennen pääasian käsittelyä, onko kanne jätettävä osittain tutkimatta.

Sekä virallisessa huomautuksessa että perustellussa lausunnossa komissio on moittinut Luxemburgia siitä, että se ei ole laatinut tai toimittanut komissiolle laatutavoitteet sisältäviä pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia yksinomaan niiden 99 aineen osalta, joita on pidettävä luettelon II osalta tärkeimpinä ja joista tehty luettelo oli liitetty perusteltuun lausuntoon ("luettelo jäsenyysvelvoitteiden noudattamattajättämismenettelyn kohteena olevasta 99 aineesta"). [9] Kanteessaan komissio sitävastoin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että jäsenvaltio ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia (tai ilmoittanut niistä) rikkoen direktiivin 7 artiklaa, esittämättä mitään muuta täsmennystä. Tästä on pääteltävä väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen koskevan kaikkia direktiivin liitteenä olevan luettelon II aineita, eikä vain niitä 99 ainetta, joista viralliseessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa on ollut kyse.

9 — Kyse on etenkin aineista, joille neuvosto ei ole vielä vahvistanut raja-arvoja, joita jäsenmaiden on noudatettava vahvistaessaan päästöstandardit, vaikka nämä aineet kuuluvatkin luettelon I aineluokkiin ja -ryhmiin. Siitä seuraa, että direktiivin liitteen määräysten mukaan näitä aineita on arvioitava niin kuin ne kuuluisivat luetteloon II, ja ne kuuluvat siten direktiivin 7 artiklassa tarkoitetun järjestelmän soveltamisalaan.

8. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siihen sisältyy väitteitä, joita ei ole käsitelty oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja joista komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä ei ole käyty keskustelua, jossa vastaajaa olisi kuultu, sillä muutoin vastaajan puolustautumisoikeuksia loukattaisiin. [10] Näin ollen se kanteen osa on jätettävä tutkimatta, jossa vaaditaan sen toteamista, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan niiden aineiden osalta, jotka mainitaan luettelossa II mutta jotka eivät sisälly ensisijaisiksi katsottujen 99 aineen joukkoon. [11]

9. Tässä oikeudenkäynnissä ei voida vedota virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa esitettyyn väitteeseen, joka koskee perustamissopimuksen 5 artiklan itsenäistä rikkomista ja joka perustuu siihen, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ole toimittanut komission pyytämiä tietoja direktiivin soveltamisesta. [12] Tämä väite ei kuitenkaan esiinny enää kanteessa, ja siitä on siten katsottava luovutun.

Pääasia

10. Edellä täsmentämissäni rajoissa komission kannetta ei ole vain otettava tutkittavaksi, vaan se on myös perusteltu. Ohjelmien ja niiden soveltamistulosten lyhennelmän toimittamatta jättämisestä, ja siis direktiivin 7 artiklan 6 kohdan vastaisesta menettelystä on heti aluksi todettava, että vastaaja myöntää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen eikä myöskään esitä tältä osin mitään perusteluja.

11. Ohjelmien vahvistamatta jättämisen, ja siten direktiivin 2 artiklan ja 7 artiklan 1 kohdan rikkomisen osalta Luxemburgin suurherttuakunta sitävastoin kiistää sen, ettei se olisi noudattanut velvoitteitaan. Tarkemmin

10 — Ks. asia 298/86, komissio v. Belgia, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4343) ja asia 51/83, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1984 (Kok. 1984, s. 2793, 2—10 kohta). Huomattakoon, että jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta, koska virallisen huomautuksen mukaan kyseinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koski yksinomaan gelatiinin käytön rajoittamista karamelleissa, kun taas perustellussa lausunnossa ja itse kanteessa kyse oli kaikista makeis-, säilykeliha- ja jäätelötuotteista.

11 — Merkitystä ei ole sillä, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole esittänyt tältä osin prosessiväitettä vaan on oikeudenkäyntimenettelyn aikana esittänyt pääasiassa puolustautumisperusteita. Sen puolustautumisoikeuksia on kuitenkin kokonaisuudessaan loukattu oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, jonka moitteeton kulku on puolestaan oikeudenkäyntimenettelyn sääntöjenmukaisuuden ehdoton edellytys vaadittaessa todettavaksi jäsenvaltioiden laiminlyönti: ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asia komissio v. Italia, erityisesti tuomion 7 kohta.

12 — Direktiivissä ei sinällään edellytetä, että sen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä olisi toimitettava tietoja, vaan siinä edellytetään yksinkertaisesti lyhennelmän toimittamista laadituista ohjelmista ja niiden toteuttamisen tuloksista. Velvollisuus toimittaa komission ennen virallista huomautusta useaan otteeseen pyytämiä tietoja perustuu siten jäsenvaltioiden yleiseen yhteistoimintavelvoitteeseen yhteisön toimielinten kanssa. Ks. muunlaisesta asiasta, jossa direktiivin soveltamista koskeva tietojenantovelvollisuus johtuu direktiivistä itsestään, asia C-69/90, komissio v. Italia, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-6011, 11—13 kohta).

sanoen, pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien ohjelmien laatimatta jättämistä ja laatutavoitteiden määrittelemättä jättämistä voidaan vastaajana olevan jäsenvaltion mukaan perustella sillä, että Luxemburgissa ei ole teollisuuden- ja kaupanaloja, jotka käsittelisivät kyseisiä saastuttavia aineita, sekä sillä, että Luxemburgin viranomaiset ovat muiden saastelähteiden osalta vahvistaneet tapauskohtaisesti päästöstandardeja, joita teollisuuslaitosten johtajat ovat vapaaehtoisesti yhteistyötä tehden soveltaneet jopa edellytettyä tiukemmin. Komissio on vastannut tähän, että väitteet, jotka koskevat vieläpä erityisen tiukkojen päästöstandardien olemassaoloa ja kyseisiä saastuttavia aineita käyttävien teollisuudenalojen puuttumista, ovat asiaan vaikuttamattomia. Ne eivät sen mukaan vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta laatia laatutavoitteet sisältävät ohjelmat.

On paikallaan yhtyä komission analyysiin.

12. Jo direktiivin säännösten kirjaimellisen tulkinnan perusteella voidaan päätellä, että jäsenvaltio, joka ei ole vahvistanut ohjelmia, on jättänyt noudattamatta velvoitteitaan. Direktiivin 7 artiklassa nimittäin edellytetään ohjelmien laatimista, jotta voitaisiin saavuttaa 2 artiklassa tarkoitettu tavoite eli liitteen luettelossa II mainituista vaarallisista aineista aiheutuvan pilaantumisen vähentyminen. Siitä seuraa, että pelkkä saastuttavien aineiden esiintyminen edellyttää ohjelmien laatimista. Toteaan lisäksi, ettei vastaaja kiellä saastuttavien aineiden esiintymistä Luxemburgissa, vaan se toteaa, että toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet enimmäisnormeja erityyppisille päästöille.

13. Ei voida katsoa, että ohjelmien laatimatta jättäminen — jota ei ole kiistetty — voitaisiin korvata sillä, että toimivaltaiset viranomaiset vahvistavat tapauskohtaisesti kutakin saastelähdettä varten päästöstandardeja, eikä myöskään voida katsoa, että direktiiviä olisi tällä perusteella noudatettu. Direktiivi näet edellyttää, että ohjelmilla on järjestelmällinen sisältö, joka käsittää laatutavoitteet, määräajat ja erityismääräykset tiettyjen aineiden sekä tuotteiden käyttöä varten. Ohjelmissa on myös otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka. Toimivaltaisten viranomaisten on ennakkolupaa myöntäessään vahvistettava päästöstandardit vain laatutavoitteiden perusteella ja niiden mukaisesti. Tämä tulkinta näyttää vastaavan täysin direktiivin tarkoitusta, joka ei ole vain ympäristönsuojelun vaatimusten täyttäminen vaan myös vaarallisten aineiden vesiympäristöön päästämistä koskevan lainsäädännön harmonisointi siten, että estetään se, että kilpailuolosuhteiden erot vaikuttavat yhteismarkkinoiden toimintaan. Tämä ilmenee selvästi paitsi direktiivin johdanto-osasta [13] myös *yhteisön ympäristöpolitiikan*

13 — Ks. etenkin direktiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale. Tämä kaksoisvaatimus selittää myös sen, miksi direktiivillä on kaksi oikeudellista perustaa, eli 100 ja 235 artikla, aikana, jolloin ympäristöpolitiikka ei kuulunut yhteisöjen nimenomaiseen toimivaltaan.

periaatteista, sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan yhteisöjen edellä mainitussa toimintaohjelmassa, jota sovelletaan muun muassa direktiivin välityksellä. [14] Yhdenmukaistamisvaatimus voidaan täyttää ainoastaan laatutavoitteet sisältävien ohjelmien kautta, ja pelkkä päästöstandardien vahvistaminen mille tahansa saastuttavalle aineelle etukäteislupaa myönnettäessä on tähän tarkoitukseen soveltumaton. Juuri tämän vuoksi direktiivin 7 artiklan 7 kohdassa edellytetään, kuten olen todennut, että komissio vertailee eri kansallisia ohjelmia, "varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista".

14. Muuhun ratkaisuun ei voi johtaa myöskään Luxemburgin suurherttuakunnan viittaus kansallisiin toimiin, jotka on toteutettu suojelua tai parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY täytäntöönpanemiseksi. [15] On todettava erityisesti, että näiden kahden direktiivin soveltamisalat ja tavoitteet eivät ole yhteneväiset. Niinpä kun nyt käsittelyn kohteena oleva direktiivi koskee käytännössä jäsenvaltion alueen kaikkia vesiä aluevesirajaan asti [16] pohjavedet mukaan lukien, direktiivi 78/659/ETY koskee ainoastaan sellaisia makeita vesiä, joiden jäsenvaltiot ovat katsoneet tarvitsevan suojelua ja parantamista kalojen elämän turvaamiseksi. Tämän lisäksi, ja mikä erityisen merkittävää, direktiivissä 78/659/ETY määritellyt niin lohi- kuin särkivesiäkin koskevat laadulliset arviointiperusteet liittyvät eri vaatimuksiin, eivätkä ne missään tapauksessa käy yksiin niiden laatuvaatimusten kanssa, jotka jäsenvaltioiden on asetettava direktiivissä 76/464/ETY edellytetyissä, vaarallisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen tähtäävissä ohjelmissa.

Oikeudenkäyntikulut

15. Direktiivin noudattamatta jättäminen 99 tärkeimmän aineen osalta on yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian vakavin näkökohta. Samalla se on tärkein syy, jonka vuoksi komissio on nostanut kanteen. Koska Luxemburg ei ole esittänyt oikeudenkäyntiväitettä ja koska se on hävinnyt asian kokonaisuudessaan, se on syytä velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan.

14 — Ohjelmassa korostettiin varsinkin tarvetta koordinoida ja yhdenmukaistaa kansallisia ympäristöpolitiikkoja yhteisötasolla pitkän tähtäimen yhteisymmärryksen perustalla.

15 — EYVL L 222, s. 1.

16 — Direktiiviin liitetyssä julistuksessaan jäsenvaltiot ovat sitä paitsi sitoutuneet soveltamaan vähintään yhtä tiukkoja vaatimuksia ulkomerelle pitkän matkan putkistolla pumpattaviin jätevesiin.

Ratkaisuehdotus

16. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

— toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY 2 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia perustellun lausunnon liitteessä mainittujen 99 vaarallisen aineen osalta eikä toimittanut lyhennelmää ohjelmista sekä niiden soveltamistuloksista rikkoen direktiivin 7 artiklaa;

— jättää tutkimatta kanteen sen osan, jossa vaaditaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista sillä perusteella, että pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia ei ole laadittu ja niistä ja niiden soveltamistuloksista ei ole toimitettu lyhennelmää muiden kuin edellä mainittujen 99 aineen osalta;

— velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.