JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
25 päivänä kesäkuuta 1998 *

1. Komissio vaatii perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetussa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan.

Komission mukaan Espanjan kuningaskunta ei erityisesti ole direktiivin 7 artiklassa säädetyllä tavalla vahvistanut ohjelmia, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin liitteenä olevaan luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista, eikä ilmoittanut niistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Kyseinen direktiivi on tässä tapauksessa, kuten myös muissa komission vireillesaattamissa jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevissa menettelyissä, eräs tärkeimmistä myös Euroopan yhteisöjen ensimmäisen ympäristöalan hyväksi toteutettavan toimintaohjelman [2] nojalla harjoitettavan yhteisön ympäristöpolitiikan toteuttamiseksi käytetyistä välineistä.

Sisämaan pintavesistä, aluevesistä, sisäisistä rannikkovesistä ja pohjavesistä koostuvan vesiympäristön tehokkaan suojelun varmistamiseksi [3] direktiivissä erotetaan kaksi vaarallisten aineiden ryhmää, jotka on otettu direktiivin liitteenä oleviin luetteloihin.

3. Ensimmäinen ryhmä käsittää luettelossa I olevat aineet, jotka ovat myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden takia erityisen vahingollisia. Sellaisista aineista aiheutuva pilaantuminen on lopetettava. Direktiivin 6 artiklan mukaan neuvosto määrää tätä varten raja-arvot, joita päästölupien päästöstandardit eivät saa ylittää.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 129, s. 23.

2 — EYVL 1973, C 112, s. 1, jossa ohjelma on julkaistu Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien 22.11.1973 antaman julistuksen liitteenä.

3 — Ks. direktiivin 1 artiklan 1 kohta.

Toinen ryhmä sisältää luettelossa II olevat aineet, joiden vesiympäristön kannalta haitalliset vaikutukset voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja joiden vaikutukset riippuvat päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista. Luettelon II aineet on määritelty kahden perusteen mukaan. Luettelo II sisältää toisaalta tietyt yksittäiset aineet ja aineiden luokat, jotka kuuluvat tässä luettelossa erikseen lueteltuihin aineiden luokkiin ja ryhmiin. Toisaalta tämä luettelo sisältää lisäksi sellaiset aineet, jotka tosin kuuluvat luettelossa I oleviin luokkiin ja ryhmiin, mutta joiden direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritelty. Komission mukaan tällä hetkellä on olemassa 99 ainetta, jotka voisivat kuulua luetteloon I, mutta joihin sovelletaan luettelossa II olevia aineita koskevaa sääntelyä, koska niiden osalta ei ole vielä vahvistettu raja-arvoja; Espanja ei ole kiistänyt edellä olevan paikkansapitävyyttä.

4. Luettelossa II tarkoitetuista aineista aiheutuvan pilaantumisen vähentämiseksi direktiivissä ja etenkin sen 7 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan vesien "laatutavoitteet" sisältävät "ohjelmat"; näiden tavoitteiden on oltava neuvoston mahdollisesti antamien yksityiskohtaisempien direktiivien tai alakohtaisten direktiivien mukaisia. Laatutavoitteita määriteltäessä on otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka. Ohjelmat on pantava täytäntöön niissä vahvistettujen määräaikojen kuluessa. Täytäntöönpano tapahtuu siten, että toimivaltaiset valtiolliset yksiköt vahvistavat päästöstandardit ohjelmissa ilmoitettujen laatutavoitteiden mukaisesti. Kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päästöjen johtamiseen tarvitaan etukäteislupa, jossa päästöstandardi vahvistetaan.

5. Direktiivin 7 artiklan 6 kohdan mukaan ohjelmista on ilmoitettava komissiolle, joka vertailee niitä säännöllisesti varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. Komissio voi tehdä tätä varten neuvostolle ehdotuksia, jos se pitää sitä tarpeellisena. [4] Alan kansallisten normien yhdenmukaistamisvaatimusta perustellaan sillä, että vaarallisten aineiden vesiympäristöön päästämistä koskevien jäsenvaltioiden säännösten erot "voivat aiheuttaa erilaisia kilpailun edellytyksiä ja siten vaikuttaa suoraan yhteismarkkinoiden toimintaan". [5]

Direktiivi ei ole ainoastaan ensimmäinen askel kohti parempaa ympäristönsuojelua yhteisössä, vaan sillä edistetään myös yhteismarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa, minkä johdosta direktiivi on voitu perustellusti antaa perustamissopimuksen kahden artiklan eli 100 ja 235 artiklan perusteella. [6]

4 — Ks. direktiivin 7 artiklan 7 kohta.

5 — Ks. direktiivin kolmas perustelukappale.

6 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Tesauron 26.6.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-206/96, komissio v. Luxemburg, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3401, erityisesti ratkaisuehdotuksen 13 kohta).

6. Direktiivissä ei säädetä täytäntöönpanoajasta. Kuitenkin komissio on 3.11.1976 päivätyssä kirjeessään ehdottanut jäsenvaltioille, että luetteloon II sisältyvistä aineista aiheutuvan pilaantumisen vähentämistä koskevista ohjelmista olisi ilmoitettava viimeistään 15.9.1981 mennessä. Jäsenvaltiot eivät ole vastustaneet kyseistä määräaikaa. [7] Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan [8] 395 artiklan perusteella Espanjan kuningaskunnan olisi pitänyt toteuttaa direktiivin säännösten mukaiset toimenpiteet ennen 1.1.1986.

Menettely

7. Komissio, jolle Espanjan viranomaiset eivät olleet ilmoittaneet hyväksytyistä pilaantumisen vähentämistä koskevista ohjelmista luetteloon II kuuluvien aineiden osalta, pyysi Espanjalta 26.9.1989 ja 4.4.1990 päivätyillä kirjeillä selvitystä ensin kaikkien luetteloon II kuuluvien aineiden osalta ja sitten luettelossa I olevien 99 aineen osalta, joihin sovellettiin luetteloa II koskevaa sääntelyä siksi, että niiden raja-arvoja ei ollut määritelty direktiivin 6 artiklassa säädetyn mukaisesti.

8. Koska komissio ei ollut saanut vastausta Espanjan kuningaskunnalta, se lähetti sille 19.12.1990 ensimmäisen virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan luettelossa II mainittujen aineiden eikä edellä mainittujen 99 aineen osalta, joita koskevaa Espanjan kuningaskunnan laiminlyöntiä komissio piti erityisen vakavana.

Espanjan viranomaiset vastasivat komissiolle 23.7.1990 päivätyssä kirjeessä, joka ei koskaan saapunut komission toimivaltaiselle yksikölle; Espanjan viranomaiset lähettivät uuden kirjeen 29.1.1991. Yhteenvedonomaisesti voidaan katsoa, että Espanjan viranomaiset myönsivät tässä kirjeessä, että jokialueiden hallinnoinnista vastaavat toimielimet olivat parhaillaan laatimassa direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia ja että niitä ei ollut saatu vielä hyväksytyksi sen enempää luetteloon II kuuluvien aineiden kuin virallisessa huomautuksessa mainittujen 99 aineen osalta. Ne totesivat, että vaarallisten aineiden mereen tapahtuvien päästöjen vähentämistä koskevien ohjelmien valmistelu kuuluu itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen (Comunidades Autónomas) toimivaltaan. Samassa kirjeessä viitattiin kuitenkin lukuisiin valmisteilla oleviin tutkimuksiin ja parannushankkeisiin, jotka koskivat tiettyjen maa-alueiden ja Espanjan rannikon osia.

9. Komissio kehotti aikaisempaa virallista huomautusta täydentävässä, 30.11.1993 päivä-

7 — Ks. em. asia komissio/Luxemburg, tuomion 7 kohta.

8 — Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisestä Euroopan yhteisöihin tehtyyn sopimukseen liitetty asiakirja (EYVL 1985, L 302, s. 23).

tyssä virallisessa huomautuksessa uudelleen Espanjan hallitusta esittämään huomautuksensa direktiivin 7 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta; komissio liitti kirjeeseen lisäksi luettelon 99:stä luettelossa I olevasta aineesta, joihin kuitenkin sovellettiin luetteloon II sisältyviä aineita koskevaa sääntelyä.

Espanjan hallitus esitti 3.3.1994 vastauksenaan useita huomioita. Espanjan viranomaiset lausuivat pääasiallisesti, että ohjesääntöehdotuksia oli olemassa jokialueiden (Pohjois-Espanja, Douro, Tage, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar ja Ebre) osalta. Lisäksi se esitti, että Espanjassa viimeisteltiin mahdollisista saastuttavista toiminnoista tehtävää selontekoa, joka oli tehty vaarallisten aineiden neljän suurimman ryhmän pohjilta. Tästä selonteosta kävi ilmi, että teollisuustoiminnasta aiheutuvat vaaralliset aineet eivät pilaa pintavettä. Maataloudessa käytettävistä kasvinsuojeluaineista saattaa aiheutua vähäistä pilaantumista, kun taas merkittävä osa pilaantumisesta aiheutuu tuotantoprosessissa vaarallisia aineita käyttävästä tai niitä sivutuotteina tuottavasta teollisuustoiminnasta. Espanjan viranomaiset viittasivat vielä veden laadun jatkuvaa valvontaa koskevaan hankkeeseen (SAICA-hanke) ja tulossa olleisiin, kunkin aineen myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella tehtäviin laatutavoitteiden määritelmiin. Merivesien osalta Espanjan hallitus myönsi, että itsenäiset hallinnolliset yhteisöt (Comunidades Autónomas) eivät olleet vielä saattaneet päätökseen niiden toimivaltaan kuuluvien ohjelmien valmistelua.

10. Koska komissio katsoi, että Espanjan hallituksen antamat vastaukset olivat riittämättömiä, se antoi 17.11.1994 perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen oli laiminlyöty, ja viittasi siihen, että ohjelmia, joilla pyrittäisiin vähentämään luettelossa II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista, ei ollut hyväksytty.

Kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä perustellussa lausunnossa asetettua kahden kuukauden määräaikaa pidennettiin 18.1.1995 päivätyssä kirjeessä ylimääräisellä kahdella kuukaudella. Espanjan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon ainoastaan 8.9. ja 16.10.1995 päivätyillä kirjeillä, joihin sisältyi tietoja ja selontekoja pilaavien aineiden vesistöihin johtamista koskevasta Espanjan keskushallinnon ja itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen (Comunidades Autónomas) politiikasta.

Katsottuaan, että näiden tietojen perusteella ei ollut osoitettu, että ohjelmia, joilla olisi pyritty vähentämään luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista, olisi laadittu, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Pääasia

nomas) perustamisesta ja toteuttamisesta aiheutuneiden lisävaikeuksien takia.

11. Komission kanne vaikuttaa mielestäni perustellulta ja se on siten hyväksyttävä.

Espanjan hallituksen esittämät perustelut voidaan pääasiallisesti jakaa kahteen osaan.

13. Tältä osalta on riittävää todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita, [9] eikä sillä, että *jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen* on kokonaan tai osaksi luettava muun viranomaisen kuin valtion keskushallinnon, kuten itsenäisen alueen [10] tai kunnan, [11] syyksi, ole asian kannalta mitään merkitystä.

Valtionsisäiset vaikeudet

12. Ensinnäkin Espanja katsoo sekä sisävesien että merivesien suojelun osalta, että Espanjassa on ollut 1978 toteutetun perustuslain muutoksen seurauksena tapahtuneen poliittisen hallintojärjestelmän vaihtumisen vuoksi suuria hallintorakennetta koskevia muutoksia. Se lisää, että Euroopan yhteisöön liittymisen seurauksena kansallisessa oikeusjärjestyksessä on jouduttu panemaan täytäntöön suuri määrä yhteisön normeja mukaan lukien sellaisten alojen normit, kuten ympäristönsuojelu, joiden osalta Espanjan nuorelta hallinnolta puuttui kokemusta ja joita koskevan lainsäädännön tila oli muihin jäsenvaltioihin verrattuna heikompi. Direktiiviä oli vaikea panna välittömästi täytäntöön myös Espanjan oikeusjärjestyksen mukaan omia toimivaltuuksia ympäristön alalla omaavien itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen (Comunidades Autó-

Tästä seuraa, että kanteen kohteena olevaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei voida perustella Espanjan hallintoon liittyvillä vaikeuksilla. Espanjan kuningaskunnan *olisi joka tapauksessa pitänyt* 1.1.1986 mennessä toteuttaa direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisen edellyttämät toimenpiteet.

9 — Ks. mm. asia C-259/94, komissio v. Kreikka, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1947, 5 kohta); asia C-147/94, komissio v. Espanja, tuomio 6.4.1995 (Kok. 1995, s. I-1015, 5 kohta) ja asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437, 18 kohta).

10 — Ks. yhdistetyt asiat 227/85, 228/85, 229/85 ja 230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988, s. 1, 9 kohta).

11 — Ks. asia 199/85, komissio v. Italia, tuomio 10.3.1987 (Kok. 1987, s. 1039).

Pilaantumisen vähentämistä koskevien ohjelmien puuttuminen

14. Espanjan hallitus vetoaa toiseksi omaan vesiensuojelua koskevaan lainsäädäntöönsä ja esittää erityisesti, että huolimatta siitä, ettei Espanjassa ole olemassa muodollisesti pilaantumisen vähentämistä koskeviksi ohjelmiksi nimettyjä toimenpiteitä (tai ettei niitä ole vielä hyväksytty), direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on varmistettu Espanjan voimassa olevan lainsäädännön kokonaisuudella ja Espanjan viranomaisten suorittamalla saastumisen teknisellä valvonnalla.

15. Aivan aluksi on todettava, että tässä menettelyssä on kysymyksessä perustellussa lausunnossa ja nostetussa kanteessa erikseen yksilöity jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, eli se, että direktiivin 7 artiklan vastaisesti Espanjassa ei ole direktiivin liitteessä olevaan luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvan vesien pilaantumisen vähentämistä koskevia ohjelmia ja että niistä ei ole ilmoitettu komissiolle. Sillä ei siten ole merkitystä, että Espanjassa on olemassa vesistönsuojelulainsäädäntöä, jonka pätevyyttä ei aseteta kyseenalaiseksi, kuin ei myöskään sitä, että Espanjan viranomaiset ovat pyrkineet poistamaan hallinnon ja lainsäädännön avulla oikeusjärjestyksessä ympäristönsuojelun osalta tapahtuneita laiminlyöntejä tai siinä olevia puutteita.

16. Sen Espanjan hallituksen puolustuksenaan esittämän perusteen osalta, jonka mukaan siitä huolimatta, että ohjelmia ei ole muodollisesti hyväksytty, direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin varmistettu olemassa olevan normikokonaisuuden ja hallintokäytännön ansiosta, on korostettava, että Espanjan tarkoittamien, normihierarkia-asemaltaan ja luonteeltaan erilaisten normien perusteella ei voida katsoa, että Espanjassa olisi olemassa pilaantumisen vähentämistä koskevia ohjelmia, kuten direktiivissä vaaditaan.

Vähän aikaa liittymissopimuksen tekemisen jälkeen [12] vesistöjen valvonnasta annetun lain nro 29/85 tavoitteena on ottaa vesien ja veden käytön osalta käyttöön yleissäännöstö, jolla korvattiin aikaisempi, vuodelta 1879 peräisin ollut vanhentunut säännöstö. Tämän lain sisävesien laadun suojelua koskevassa viidennessä kappaleessa, joka koskee sisävesien laadun suojelua, säädetään yleisellä tasolla, että kaikkiin pilaavien aineiden vesiympäristöön johdettuihin päästöihin on oltava hallinnon myöntämä etukäteislupa. Edellä mainitussa lain täytäntöönpanoasetuksessa [13] määrätään näiden hallinnollisten lupien myöntämistä koskevista yksityiskohdista, ja näistä merkittävin on se, että toimivaltainen viranomainen määrittelee edelleen kaikkien päästöjen osalta noudatettavat päästöstandardit. Luvan ehdot määritellään Espanjan lainsäädännön perusteella kuitenkin kaikkien jokialueiden osalta pilaantumisen vähentämiseksi laadittaviin vesi-

12 — Laki on annettu 2.8.1985 (BOE, 8.8.1985, nro 189) ja liittymissopimus on tehty 12.6.1985.

13 — 11.4.1986 annettu kuninkaan asetus nro 849 (BOE 30.4.1986, nro 103).

suunnitelmiin ja kansallisten jokialueiden suunnitelmiin sisältyvien ennusteiden perusteella. [14]

17. Espanjan kuningaskunta myöntää, että kutakin jokialuetta varten laadittavaksi säädettyjä vesisuunnitelmia ei ole hyväksytty, vaikka ne ovat ratkaisevan tärkeitä, kun on määriteltävä luettelossa II tarkoitetuista aineista, joiden vaarallisuus vaihtelee päästön kohteena olevan veden ominaisuuksien ja sijainnin mukaan, aiheutuvan vesien pilaantumisen vähentämistä koskeva ohjelma.

Kuitenkaan eräitä jokialueita koskevat tutkimukset, jotka osoittavat alueella harjoitettavan saastuttavan toiminnan luonteen ja joissa luetellaan pilaavat aineet, eivät vastaa pilaantumisen vähentämistä koskevia suunnitelmia. Näitä tutkimuksia voidaan mahdollisesti käyttää ainoastaan perusaineistona laadittaessa ohjelmia, joiden on sisällettävä laatutavoitteet, täytäntöönpanoa koskevat määräajat ja määrättyjen aineiden käyttöä koskevat erityissäännökset.

18. Espanjan hallituksen viittauksella 12.11.1987 annettuun ministeriön päätökseen, [15] jossa vahvistetaan laatutavoitteet sellaisten tiettyjen vaarallisten aineiden osalta, jotka kuuluvat luetteloon I, eivätkä tässä menettelyssä kysymyksessä olevaan luetteloon II, ei näytä olevan mitään merkitystä aineellisia seikkoja koskevan päättelyn osalta (ratione materiae).

19. Espanjan hallitus viittaa meren pilaantumisen osalta siihen, että voimassa olevassa laissa nro 22/88, [16] jossa säädetään yleisellä tasolla merta koskevista kysymyksistä, säädetään ainoastaan (56—62 §) mereen johdettujen vaarallisten aineiden päästöjen etukäteisluvasta. Itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen (Comunidades Autónomas) on kuitenkin määrättävä lupajärjestelmäsäännöstöstä ja lupaa koskevista yleisistä ehdoista. Asiassa ei ole näytetty, että nämä yhteisöt olisivat laatineet direktiivissä edellytettyjä pilaantumisen vähentämistä koskevia ohjelmia. Yksittäisten itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen laatimissa ja komissiolle oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä toimittamissa kirjelmissä kuitenkin pelkästään toistettiin jo direktiivistä johtuvia velvoitteita, kuten luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvan vesien pilaantumisen vähentämistä koskevien erityisten ohjelmien laatiminen myöhemmin, [17] tai mainittiin tietojen keruuta koskevat hankkeet tai direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavan asianmukaisen sääntelyn laatimiseksi tehtävät selvitykset [18] kuitenkin ilman, että kirjelmissä olisi millään tavoin esitetty tehokasta ohjelmaa pilaantumisen vähentämiseksi.

14 — Ks. erityisesti 29.7.1988 annettu kuninkaan asetus nro 927 (BOE 31.8.1988, nro 209).

15 — BOE 23.11.1987, nro 280.

16 — 28.7.1988 annettu laki nro 22 (BOE 29.7.1988, nro 181).

17 — Ks. Valencian aluehallinnon kirjelmä.

18 — Ks. Baskimaan hallituksen kirjelmä.

20. Espanjassa 7.4.1995 annettua kuninkaan asetusta nro 484, [19] jossa säädetään lainvastaisista tai väliaikaisluvan vaativista jätteistä, ei voida siitä huolimatta, että se on — kuten Espanja on todennut — pilaantumisen vähentämiseen tarkoitettu väline, katsoa direktiivissä tarkoitetuksi ohjelmaksi. [20]

Direktiivin järjestelmässä 7 artiklassa tarkoitettu "ohjelma" on väline, jonka tarkoituksena on määrittää yhtenäisessä muodossa ja mahdollisen tyhjentävästi ne yksityiskohtaiset säännöt, joiden nojalla pilaantumista voidaan vähentää siten, että ohjelman avulla voidaan muun muassa mahdollisen yhdenmukaistamisen toteuttamiseksi verrata eri jäsenvaltioissa toteutettuja erilaisia vesien suojelusääntelyitä keskenään.

Tästä seuraa, että vaikka erilaisilla säädöksillä ja vaarallisten aineiden päästöjä varten etukäteen annettavaa lupaa koskevalla säännöstöllä pyritään suojelemaan vesiympäristöä, ne eivät muodosta järjestelmällistä järjestelmää, jossa esitettäisiin yksityiskohtaisesti määriteltyjen laatutavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet, eivätkä ne ole ohjelmia.

Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, pilaantumisen vähentämistä koskevat ohjelmat on laadittava erikseen. Pilaantumisen vähentämiseksi mahdollisesti toteutettavien muiden toimenpiteiden, kuten yleisten parannusohjelmien, päämäärä ei välttämättä vastaa kysymyksessä olevan direktiivin päämäärää. [21]

21. On muistettava, että ohjelmien hyväksyminen on direktiivissä itsessään asetettu olennaiseksi välineeksi, joilla ensi sijassa direktiivissä vahvistetut ympäristönsuojelua koskevat päämäärät on määrä saavuttaa. Tämä olennainen piirre johtaa välittömästi siihen, että ohjelman täytäntöönpanoa koskeva määräaika on määrättävä (7 artiklan 5 kohta) ja ilmoitettava komissiolle, jotta komissio voisi varmistaa, että ohjelma on direktiivillä pyrittävän päämäärän mukainen, ja lisäksi valvoa, että ohjelmat toteutetaan yhdenmukaisella tavalla eri jäsenvaltioissa (7 artiklan 7 kohta).

19 — BOE 21.4.1995, nro 95.

20 — Asetus on joka tapauksessa annettu vasta perustellussa lausunnossa asetetun ja sittemmin jatketun määräajan jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, on arvioitava perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen ajankohdan mukaan ilman, että tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia voitaisiin ottaa huomioon, ks. viimeksi asia C-60/96, komissio v. Ranska, tuomio 3.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3827, 15 kohta).

21 — Ks. suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY (EYVL L 222, s. 1) ja simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen 79/923/ETY (EYVL L 281, s. 47) mukaisten pilaantumisen vähentämisohjelmien osalta asia C-298/95, komissio v. Saksa, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6747). Samaa päättelyä on käytetty äskettäin tässä asiassa kysymyksessä olevan direktiivin osalta: ks. yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998, s. I-3343, tuomion 35 kohta.

Edellä olevasta seuraa, että vaikka Espanjan oikeusjärjestelmän säädöksien avulla voidaan pyrkiä asianmukaisella tavalla pilaantumisen vähentämistä koskevaan päämäärään, se, että näitä ohjelmia, joiden pohjalta tämä vähentäminen onnistuisi, ei ole, estää komissiota varmistamasta, että ohjelmat toteutetaan yhdenmukaisella tavalla eri jäsenvaltioissa, ja vaarantaa siten direktiivin päämäärien saavuttamisen eli kuten edellä todettiin, sellaisten kilpailun edellytysten välisten erojen poistamisen, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti yhteismarkkinoiden toimintaan. [22]

22. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo korostanut tarvetta panna direktiivit erityisen tarkasti täytäntöön, kun kyse on ympäristöalan direktiiveistä; tällä alalla jokainen jäsenvaltio hallinnoi yhteisiä varoja oman valtionsa alueella. [23] Tilanne on tällainen juuri direktiivin päämäärän suhteen, joka on vähentää luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista, sillä niiden osalta — toisin kuin luetteloon I kuuluvien aineiden osalta — jokaisen jäsenvaltion on määriteltävä laatutavoitteet itse. [24]

23. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan ja perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt vahvistaa ohjelmat, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa pilaantumista, eikä ole ilmoittanut niistä komissiolle,

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Tesauron yhdistetyissä asioissa C-232/95 ja 233/95, komissio v. Kreikka, antama ratkaisuehdotus (mainittu edellisessä alaviitteessä), jossa Kreikan hallitus kiisti komission kanteen oikeellisuuden sillä perusteella, että normihierarkialtaan ja luonteeltaan erilaisilla kansallisilla säännöksillä pystyttiin varmistamaan se, että vesialueet vastasivat direktiivissä asetettuja vaatimuksia.

23 — Ks. asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, erityisesti 9 kohta).

24 — Lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa neuvosto on antanut erityisiä direktiivejä, 7 artiklan 3 kohta.