UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Ympäristö — Direktiivi 2000/60/EY — Yhteisön vesipolitiikan puitteet — Direktiivin 2000/60 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä liitteessä V olevien 1.3 ja 1.4 kohdan täytäntöönpano — Alueiden sisäiset ja alueiden väliset vesistöalueet — Espanjan perustuslain 149 §:n 3 momentin loppuosan täydentävä lauseke

Asiassa C-151/12,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.3.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Valero Jordana, E. Manhaeve ja B. Simon, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään A. Rubio González,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby ja C. Vajda (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (EYVL L 327, s. 1; jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia kyseisen direktiivin 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä sen liitteessä V olevien 1.3 ja 1.4 kohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä itsehallintoalueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan luoda puitteet sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten.

3 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 13 alakohdan mukaan ”’vesistöalueella’ tarkoitetaan aluetta, josta kaikki pintavalunta virtaa purojen, jokien ja mahdollisesti järvien kautta mereen yksittäisen jokisuun, joen suualueen tai suistoalueen kautta”.

4 Direktiivin 4 artiklan, jonka otsikkona on ”Ympäristötavoitteet”, 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on 3, 4, 5, 6 ja 7 kohtaa soveltaessaan huolehdittava, että soveltaminen ei pysyvästi estä tai vaaranna tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuodostumissa ja että se on sopusoinnussa yhteisön muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa.”

5 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Juomaveden ottoon käytettävät vedet”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa 1 kohdan mukaisesti yksilöidyissä vesimuodostumissa saavutetaan 4 artiklan mukaiset tavoitteet ja että ne täyttävät tämän direktiivin vaatimukset sekä pintavesimuodostumien osalta 16 artiklan mukaiset yhteisön ympäristönlaatunormit ja että niistä asianmukaisella vedenkäsittelyllä ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti saatava vesi täyttää myös direktiivin 80/778/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/83/EY, vaatimukset.”

6 Direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Pintaveden ja pohjaveden tilan sekä suojelualueiden seuranta”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Veden tilan seurantaohjelmat] on käynnistettävä viimeistään kuuden vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä, jollei asianomaisessa lainsäädännössä toisin säädetä. Seurannan on oltava liitteessä V olevien vaatimusten mukaista.”

7 Kyseisen direktiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Piste- ja hajakuormitusta koskeva yhdistetty lähestymistapa”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikkia 2 kohdassa tarkoitettuja päästöjä pintavesiin hallitaan tässä artiklassa vahvistetun yhdistetyn lähestymistavan mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että:

a) päästöjen hallinta perustuu parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan; tai

b) asetetaan asianmukaisia päästöraja-arvoja; tai

c) hajakuormituspäästöjen hallinnassa sovelletaan, milloin mahdollista, ympäristön kannalta parasta käytäntöä,

siten kuin näistä säädetään:

— ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetussa neuvoston direktiivissä 96/61/EY [(EYVL L 257, s. 26)],

— yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21.5.1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/271/ETY [(EYVL L 135, s. 40)],

— vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/676/ETY [(EYVL L 375, s. 1)],

— tämän direktiivin 16 artiklan nojalla annettavissa direktiiveissä,

— liitteessä IX luetelluissa direktiiveissä,

— muussa asiaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä,

viimeistään 12 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä, jollei asianomaisessa lainsäädännössä toisin säädetä.”

8 Direktiivin liitteessä V on 1.3 kohta, jonka otsikko on ”Pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan seuranta”. Siinä säädetään seuraavaa:

”Pintavesien seurantaverkko on perustettava 8 artiklan vaatimusten mukaisesti. Seurantaverkko on suunniteltava siten, että kunkin vesistöalueen ekologisesta ja kemiallisesta tilasta saadaan yhtenäinen ja monipuolinen kokonaiskuva ja että vesimuodostumien luokittelu viiteen luokkaan 1.2 kohdassa olevien normatiivisten määritelmien mukaan on mahdollista. Jäsenvaltioiden on liitettävä vesipiirin hoitosuunnitelmaan pintavesien seurantaverkkoa esittävä kartta tai kartat.

Jäsenvaltioiden on tehtävä jokaiselle vesipiirin hoitosuunnitelmakaudelle perusseurannan ja toiminnallisen seurannan ohjelmat, jotka perustuvat 5 artiklan ja liitteen II mukaiseen ominaispiirteiden tarkasteluun ja vaikutusarvioon. Joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden on laadittava myös tutkinnallisen seurannan ohjelmia.

Jäsenvaltioiden on seurattava muuttujia, jotka ilmaisevat kunkin kyseessä olevan laatutekijän tilaa. Valitessaan biologiseen laatutekijään liittyviä muuttujia jäsenvaltioiden on määriteltävä sopiva taksonominen taso, jotta laatutekijöiden luokituksessa saavutetaan riittävä luotettavuus ja tarkkuus. Suunnitelmassa on arvioitava seurantaohjelmien tuottamien tulosten luotettavuus- ja tarkkuustasoa.”

9 Direktiivin liitteessä V olevissa 1.3.1–1.3.6 kohdassa annetaan perusseurannan rakennetta, toiminnallisen seurannan rakennetta, tutkinnallisen seurannan rakennetta, seurantatiheyttä, suojelualueiden lisäseurantaa koskevia vaatimuksia ja laatutekijöiden seurantaa koskevia standardeja koskevat säännöt.

10 Direktiivin liitteessä V olevassa 1.4 kohdassa, jonka otsikko on ”Ekologisen tilan luokittelu ja esittäminen”, on 1.4.1 kohta, jonka otsikko on ”Biologisten seurantatulosten vertailtavuus” ja jossa säädetään seuraavaa:

”i) Jäsenvaltioiden on luotava seurantajärjestelmät, joiden avulla voidaan määrittää kullekin pintavesijaotteluryhmälle tai voimakkaasti muutetuille ja keinotekoisille pintavesimuodostumille määrättyjen biologisten laatutekijöiden arvot. Toteutettaessa jäljempänä määriteltyä menettelyä voimakkaasti muutettujen tai keinotekoisten vesimuodostumien osalta viittauksia ekologiseen tilaan on pidettävä ekologista potentiaalia koskevina. Kyseisissä järjestelmissä voidaan käyttää tiettyjä lajeja tai lajiryhmiä, jotka ovat koko laatutekijän kannalta edustavia.

ii) Jotta varmistetaan kyseisten seurantajärjestelmien vertailtavuus, kunkin jäsenvaltion käyttämien järjestelmien tulokset on ilmaistava ekologisen tilan luokittelemista varten ekologisina laatusuhteina. Näiden suhteiden on ilmaistava kyseisessä pintavesimuodostumassa havaittujen ja sille vertailuoloina sovellettavien biologisten muuttujien arvojen suhdetta toisiinsa. Suhde on ilmaistava numeroarvona välillä nolla-yksi, jolloin erinomaista ekologista tilaa kuvaavat arvot ovat lähellä yhtä ja huonoa ekologista tilaa kuvaavat arvot lähellä nollaa.

iii) Kaikkien jäsenvaltioiden on jaettava seurantajärjestelmänsä ekologisen laatusuhteen asteikko jokaisen pintavesijaotteluryhmän osalta viiteen luokkaan määrittelemällä numeroarvo luokkarajoille. Luokat ulottuvat erinomaisesta huonoon ekologiseen tilaan 1.2 kohdan mukaisesti. Rajat erinomaisen ja hyvän sekä hyvän ja tyydyttävän luokan välillä on määriteltävä jäljempänä kuvatun interkalibrointimenettelyn avulla.

_ _”

Espanjan oikeus

11 Espanjan vesistöjenhoitoa koskevassa lainsäädännössä erotetaan toisistaan kahdentyyppiset vesistöalueet eli ”alueiden väliset” vesistöalueet, jotka ulottuvat useiden itsehallintoalueiden alueelle ja kuuluvat yksinomaan valtion lainsäädäntövaltaan, ja ”alueiden sisäiset” vesistöalueet, jotka sijaitsevat yhdellä ainoalla itsehallintoalueella ja joiden osalta lainsäädäntövaltuudet ovat kullakin itsehallintoalueella.

12 Perustuslain 149 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Itsehallintoalueet voivat perustamisasiakirjojensa nojalla vastata tehtäväalueista, joita koskevaa toimivaltaa ei tällä perustuslailla ole nimenomaisesti annettu valtiolle. Toimivalta aloilla, joista itsehallintoalueet eivät ole vastuussa, on valtiolla, jonka oikeussääntöjä ristiriitatapauksessa sovelletaan ensisijaisesti kaikissa asioissa, jotka eivät kuulu itsehallintoalueiden yksinomaiseen toimivaltaan. Valtion oikeus täydentää joka tapauksessa itsehallintoalueiden oikeutta.”

13 Direktiivin asianomaiset säännökset on alueiden välisten vesistöalueiden osalta pantu täytäntöön vesistöalueiden suunnittelua koskevien ohjeiden hyväksymisestä 10.9.2008 annetulla asetuksella ARM/2656/2008 (BOE nro 229, 22.9.2008, s. 38472; jäljempänä vuonna 2008 annettu asetus).

14 Vuonna 2008 annetun asetuksen ainoan pykälän 2 momentissa säädetään, että ”hyväksyttyjä ohjeita on sovellettava alueiden välisiin vesistöalueisiin”.

15 Vuonna 2008 annettua asetusta on tietyin osin muutettu 11.5.2011 annetulla asetuksella ARM/1195/2011 (BOE nro 114, 13.5.2011, s. 48584; jäljempänä vuonna 2011 annettu asetus).

16 Vain Katalonian itsehallintoalue on alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta käyttänyt lainsäädäntövaltaansa direktiivin kyseisten säännösten panemiseksi täytäntöön. Tässä tarkoituksessa se on toteuttanut kaksi toimenpidettä, jotka ovat Katalonian vesistöalueiden suunnittelua koskevan säännöstön hyväksymisestä 10.10.2006 annettu asetus 380/2006 (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nro 4740, 16.10.2006, s. 42776; jäljempänä asetus 380/2006) ja Katalonian jokialueen seuranta- ja valvontaohjelman hyväksymisestä 3.6.2008 tehty hallituksen päätös (GOV/128/2008) (jäljempänä vuonna 2008 tehty hallituksen päätös).

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

17 Komissio ilmoitti 24.2.2009 päivätyssä virallisessa huomautuksessa Espanjan kuningaskunnalle katsovansa, ettei tämä ollut noudattanut direktiivin eräiden säännösten – muun muassa 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan ja sen liitteessä V olevien 1.3 ja 1.4 kohdan – mukaisia velvollisuuksiaan, koska se oli pannut kyseiset säännökset epäasianmukaisesti täytäntöön ja soveltanut niitä väärin Espanjan oikeusjärjestyksessä.

18 Espanjan kuningaskunta vastasi 23.6.2009 päivätyllä kirjeellään.

19 Koska komissio katsoi, ettei kyseisen vastauksen perusteella voitu todeta, että direktiivi olisi pantu kokonaan täytäntöön, se osoitti 22.3.2010 Espanjan kuningaskunnalle perustellun lausunnon kehottaen viimeksi mainittua toteuttamaan mainitun lausunnon noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Tämä määräaika päättyi 22.5.2010.

20 Espanjan kuningaskunta vastasi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen neljällä kirjeellä, joissa se ilmoitti ne toimenpiteet, jotka se aikoi pian toteuttaa mainittua lausuntoa noudattaakseen. Samoin kyseinen jäsenvaltio ilmoitti komissiolle myös kyseisten toimenpiteiden valmistelun edistymistä koskevat kertomukset ja tiettyjä tässä tarkoituksessa toteutettuja toimenpiteitä. Komissiolle ilmoitettujen toimenpiteiden joukossa on muun muassa vuonna 2011 annettu asetus.

21 Nämä vastaukset saatuaan komissio katsoi, että tilanne oli edelleen epätyydyttävä direktiivin 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan ja sen liitteessä V olevien 1.3 ja 1.4 kohdan täytäntöönpanon osalta, kun kyse oli alueiden sisäisistä vesistöalueista. Näin ollen se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Väitteet, joiden mukaan direktiiviä ei ole pantu täytäntöön Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta

Asianosaisten lausumat

22 Komissio myöntää, että yhtäältä direktiivin liitteessä V oleva 1.4 kohta ja toisaalta kyseisen direktiivin 4 artiklan 8 kohta, 7 artiklan 2 kohta, 10 artiklan 1 ja 2 kohta ja sen liitteessä V oleva 1.3 kohta on pantu täytäntöön Espanjan oikeusjärjestyksessä vuonna 2008 annetun asetuksen 5.1 kohdalla ja vuonna 2011 annetun asetuksen ainoan pykälän 2–6 momentilla. Koska kyseisiä päätöksiä kuitenkin sovelletaan vain alueiden välisiin vesistöalueisiin, komissio päättelee, ettei edellä mainittuja direktiivin säännöksiä ole pantu täytäntöön alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

23 Espanjan kuningaskunta väittää, että direktiivin kyseisistä säännöksistä johtuvien velvollisuuksien täytäntöönpano kansallisessa oikeudessa on Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta taattu perustuslain 149 §:n 3 momentin lopussa olevalla täydentävällä

lausekkeella. Sen mukaan kyseisestä täydentävästä lausekkeesta seuraa, että jos itsehallintoalue, jolla on lainsäädäntövalta määrätyllä alalla, ei käytä kyseistä valtaa tai käyttää sitä vain osittain, valtion oikeussäännöt pysyvät joko kokonaan tai osittain voimassa niiltä osin, joilta itsehallintoalue ei ole antanut säännöksiä. Espanjan kuningaskunta väittää myös vuonna 2008 annettuun asetukseen vedoten, että valtion oikeussääntöjen täysi soveltaminen on tässä tapauksessa taattu alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta. Lisäksi Espanjan kuningaskunta moittii komissiota siitä, että tämä oli SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan vastaisesti halunnut määrätä siitä tavasta, jolla täytäntöönpano piti kyseisessä jäsenvaltiossa suorittaa.

24 Komissio puolestaan kiistää viimeksi esitetyn väitteen. Valtion oikeussääntöjen soveltamisesta täydentävästi alueiden sisäisillä vesistöalueilla se väittää, että Espanjan kuningaskunnan täydentävästä lausekkeesta ehdottamaa tulkintaa ei hyväksytä Espanjan perustuslakia koskevassa oikeuskäytännössä. Joka tapauksessa komissio katsoo, ettei edellä mainittuja päätöksiä käsiteltävässä asiassa tosiasiallisesti sovelleta alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Väite, jonka mukaan direktiivin liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevaa 1.4 kohtaa ei ole pantu täytäntöön

25 Komission väitteestä, jonka mukaan direktiivin liitteessä V olevaa 1.4 kohtaa ei ole pantu täytäntöön, on heti aluksi todettava, että komissio on istunnossa rajannut väitteensä siten, että se koskee vain kyseisen direktiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan i–iii alakohdan täytäntöönpanon laiminlyöntiä.

26 Tässä suhteessa on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi, jotta oikeusvarmuutta koskeva edellytys täyttyisi (ks. mm. asia C-296/01, komissio v. Ranska, tuomio 20.11.2003, Kok., s. I-13909, 54 kohta ja asia C-427/07, komissio v. Irlanti, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6277, 55 kohta).

27 On kuitenkin niin, että jo SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan sanamuodonkin mukaan jäsenvaltiot voivat valita muodon ja keinot, joilla direktiivit pannaan täytäntöön niillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Tästä määräyksestä johtuu, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä kunkin jäsenvaltion lainsäädäntötoimenpiteitä.

28 Unionin tuomioistuin on myös toistuvasti todennut, ettei aina vaadita, että direktiivin säännökset olisi samanmuotoisina toistettava nimenomaisella erityisellä säännöksellä, vaan aina direktiivin sisällön mukaan sen täytäntöön panemiseksi voi riittää yleinen oikeustila. Erityisesti yleisten valtiosääntöoikeudellisten tai hallinto-oikeudellisten periaatteiden olemassaolo voi tehdä tarpeettomaksi täytäntöönpanon toteuttamisen erityisin lainsäädäntötoimin tai asetuksin, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä periaatteet takaavat sen, että kansalliset viranomaiset soveltavat tosiasiallisesti direktiiviä kaikilta osin, ja että tilanteessa, jossa direktiivin asianomaisen säännöksen tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille, näihin periaatteisiin perustuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja että ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa (ks. asia C-32/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 30.11.2006, Kok., s. I-11323, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Komission väitettä on tarkasteltava tämän oikeuskäytännön valossa.

30 On kiistatonta, ettei Espanjan kuningaskunta ole toteuttanut lainsäädäntötoimia pannakseen direktiivin liitteessä V olevan 1.4 kohdan täytäntöön Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta, sillä vuonna 2008 annettua asetusta sovelletaan vain alueiden välisiin vesistöalueisiin.

31 Espanjan kuningaskunnan mukaan kyseinen täytäntöönpano on taattu perustuslain 149 §:n 3 momentin lopussa olevalla täydentävällä lausekkeella, jonka mukaan silloin, kun itsehallintoalueet eivät ole käyttäneet lainsäädäntövaltaansa pannakseen direktiivin täytäntöön, vuonna 2008 annettua asetusta sovelletaan myös alueiden sisäisiin vesistöalueisiin.

32 Aluksi on todettava, että katsottaessa, että käsiteltävässä asiassa voidaan soveltaa täydentävää lauseketta, Espanjan kuningaskunta ei kuitenkaan ole selittänyt, millä tavoin kyseisellä periaatteella voitaisiin korjata alueiden sisäisiä vesistöalueita koskevan sääntelyn puuttuminen, kun otetaan huomioon, että vuonna 2008 annetun asetuksen soveltaminen on rajattu alueiden välisiin vesistöalueisiin.

33 Sitten on syytä todeta, että jos vuonna 2008 annetun asetuksen soveltaminen täydentävän lausekkeen perusteella pitäisi ymmärtää siten, että sen 5.1 kohdassa annettuja täytäntöönpanosäännöksiä sovelletaan – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 23–25 kohdassa toteaa – laajemmin kuin kyseisen päätöksen ainoan pykälän 2 kohdan sanamuoto edellyttää ja siis myös alueiden sisäisiin vesistöalueisiin, tästä seuraava oikeudellinen tilanne ei täyttäisi kansallisille täytäntöönpanotoimenpiteille asetettuja selkeyttä ja täsmällisyyttä koskevia vaatimuksia (ks. vastaavasti asia C-372/99, komissio v. Italia, tuomio 24.1.2002, Kok., s. I-819, 18 kohta).

34 Tähän on myös lisättävä, että komissio on erääseen Consejo de Estadon 15.12.2010 antamaan kertomukseen tukeutuen selvittänyt, että Espanjan perustuslain nykytilassa ei ole varmaa, miten laajasti täydentävää lauseketta voidaan soveltaa välineenä, jolla taataan unionin oikeuden täytäntöönpano, eikä Espanjan kuningaskunta ole tätä selvitystä kiistänyt.

35 Lopuksi on syytä todeta, että Tribunal Constitucionalin oikeuskäytännön, jota Espanjan kuningaskunta lainaa huomautuksissaan, mukaan näyttää siltä, ettei Espanjan perustuslain 149 §:n 3 momentin loppuosalla sallita valtion oikeusnormien soveltamista täydentävän lausekkeen perusteella itsehallintoalueiden säännösten puuttuessa vaan sillä sallitaan yksinomaan havaittujen aukkojen täyttäminen. Tähän on syytä lisätä, että Espanjan kuningaskunta on istunnossa vahvistanut, etteivät itsehallintoalueet Katalonian itsehallintoaluetta lukuun ottamatta ole tässä tapauksessa käyttäneet lainsäädäntövaltaansa. Täydentävän lausekkeen soveltamisella ei käsiteltävässä asiassa näin ollen olisi merkitystä Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

36 Alueiden sisäisten vesistöalueiden hoitosuunnitelmissa olevasta viittauksesta vuonna 2008 annettuun asetukseen, mihin on vedottu sen osoittamiseksi, että kyseistä päätöstä sovelletaan kaikilta osiltaan näihin alueisiin, on edellä esitetty huomioiden todettava, ettei Espanjan kuningaskunta ole näyttänyt toteen, että itsehallintoalueiden toiminta niiden viitatessa vuonna 2008 annettuun asetukseen kyseisiä alueita koskevissa hoitosuunnitelmissa olisi perustunut oikeudelliseen velvollisuuteen. Kun viittaus heijastaa yksinomaan pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että sitä saatetaan millä hetkellä hyvänsä muuttaa ja ettei sitä riittävästi julkisteta, sitä ei voida pitää perussopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämisen pätevänä muotona (ks. vastaavasti asia C-490/09, komissio v. Luxemburg, tuomio 27.1.2011, Kok., s. I-247, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Espanjan kuningaskunnan perustelusta, jonka mukaan komissio oli yrittänyt SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan vastaisesti määrätä siitä tavasta, jolla kyseessä olevien säännösten täytäntöönpano piti suorittaa, on todettava, että se perustuu komission kannekirjelmän virheelliseen tulkintaan. Komissio ei näet ole kannekirjelmässään todennut tai ehdottanut unionin tuomioistuimelle, millä tavoin direktiivin asianomaiset säännökset piti panna täytäntöön Espanjan oikeusjärjestyksessä.

38 Edellä esitetyn nojalla on syytä katsoa, että väite, jonka mukaan direktiivin liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevan 1.4.1 kohdan i–iii alakohtaa ei ole pantu täytäntöön, on perusteltu.

– Väite, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 8 kohtaa, 7 artiklan 2 kohtaa, 10 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä sen liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevaa 1.3 kohtaa ei ole pantu täytäntöön

39 On kiistatonta, ettei vuonna 2008 annetussa asetuksessa tehdyssä päätöksessä, sellaisena kuin se oli voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, annettu direktiivin 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä sen liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevan 1.3 kohdan täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä.

40 Espanjan kuningaskunta on kirjelmissään vedonnut siihen, että nämä säännökset on pantu täytäntöön vuonna 2011 annetulla asetuksella, kun sitä tarkastellaan täydentävän lausekkeen valossa. Tästä on syytä todeta, että vuonna 2011 annettu asetus tuli joka tapauksessa voimaan vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (asia C-286/12, komissio v. Unkari, tuomio 6.11.2012, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa säädetystä 12 vuoden määräajasta tässä säännöksessä tarkoitettujen tiettyjen päästöjen hallintatoimien vahvistamiselle ja/tai toteuttamiselle on todettava, että kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa asetetaan määräaika, jossa se, myös sen 10 artikla, on pantava täytäntöön. On siis julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 7 kohdassa katsomin tavoin todettava, ettei direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa ole kyse kyseisen säännöksen täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta vaan määräajasta, jonka kuluessa hallintatoimet on toteutettava.

42 Näin ollen väite, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 8 kohtaa, 7 artiklan 2 kohtaa, 10 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä sen liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevaa 1.3 kohtaa ei ole pantu täytäntöön, on perusteltu.

Väitteet, joiden mukaan direktiivin säännöksiä ei ole pantu täytäntöön Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta

Asianosaisten lausumat

43 Espanjan kuningaskunta tukeutuu kyseisen itsehallintoalueen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan kuluessa toteuttamaan kahteen toimenpiteeseen eli asetukseen 380/2006 ja vuonna 2008 tehtyyn hallituksen päätökseen osoittaakseen, että direktiivistä johtuvat velvoitteet on pantu täytäntöön Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta. Lisäksi se vetoaa kyseisen itsehallintoalueen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen toteuttamaan kolmeen muuhun toimenpiteeseen eli 23.11.2010 tehtyyn Katalonian vesipiirin hoitosuunnitelmaan, Generalidad de Cataluñan hallituksen 23.11.2010 hyväksymään toimenpideohjelmaan (jäljempänä 23.11.2010 hyväksytty toimenpideohjelma) ja Katalonian jokialueen hoitosuunnitelman hyväksymisestä tehtyyn kuninkaan päätökseen 1219/2011 (BOE 22.9.2011; jäljempänä kuninkaan päätös 1219/2011) ilmoittamatta kuitenkaan, mitkä direktiivin säännökset viimeksi mainitulla toimenpiteellä on ollut tarkoitus panna täytäntöön.

44 Komissio toteaa, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut velvollisuuttaan toimia vilpittömässä yhteistyössä, koska se ei ole ilmoittanut komissiolle direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta eikä se ole myöskään liittänyt niitä vastineeseensa. Se toteaa toissijaisesti muun muassa, ettei kuninkaan päätöstä 1219/2011 voida ottaa huomioon, koska se tehtiin perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

45 Aluksi on syytä todeta, ettei 23.11.2010 hyväksyttyä toimenpideohjelmaa eikä kuninkaan päätöstä 1219/2011, joihin Espanjan kuningaskunta vetoaa direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteinä, voida ottaa huomioon, koska kyseiset toimenpiteet on toteutettu perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

46 Espanjan kuningaskunta tukeutuu direktiivin 7 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanon osalta tässä suhteessa asetuksen 380/2006 ja vuonna 2008 tehdyn hallituksen päätöksen ohella 23.11.2010 hyväksyttyyn toimenpideohjelmaan. Tästä seuraa, että nämä direktiivin säännökset on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan kuluessa pantu vain osittain täytäntöön.

47 Näin ollen on todettava, että komission väitteet, joiden mukaan Espanjan kuningaskunta ei ole pannut kyseisiä direktiivin säännöksiä täytäntöön, ovat perusteltuja.

48 Direktiivin 4 artiklan 8 kohdan täytäntöönpanosta Espanjan kuningaskunta väittää, että sen säännökset on pantu täytäntöön asetuksella 380/2006. Direktiivin liitteessä V, johon saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevien 1.3 kohdan ja 1.4.1 kohdan i–iii alakohdan täytäntöönpanon osalta kyseinen jäsenvaltio tukeutuu tällä perusteella vuonna 2008 tehtyyn hallituksen päätökseen.

49 Tässä suhteessa on tosin syytä todeta, että Espanjan kuningaskunta on vedonnut näihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin ensimmäistä kertaa vastineessaan, minkä ei voida katsoa sopivan yhteen SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn sen periaatteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus toimia vilpittömässä yhteistyössä. Käsiteltävänä olevan kanteen kohteena ei kuitenkaan ole ilmoitusvelvollisuutta koskeva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen vaan direktiivin tiettyjen säännösten täytäntöönpanoon liittyvä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Pelkästään se, ettei Espanjan kuningaskunta ollut oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana ilmoittanut komissiolle, että mainittu direktiivi oli jo pantu täytäntöön, ei riitä osoittamaan, että jäsenyysvelvoitteita olisi jätetty noudattamatta (ks. vastaavasti asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005, Kok., s. I-5335, 46 ja 47 kohta).

50 Unionin tuomioistuimen on otettava huomioon ne Espanjan kuningaskunnan vetoamat kansallisen oikeuden säännökset, jotka olivat voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, kun se arvioi, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomion 48 kohta).

51 Direktiivin 4 artiklan 8 kohdasta sekä sen liitteessä V olevista 1.3 kohdasta ja 1.4.1 kohdan i–iii alakohdasta on todettava, ettei komissio ole esittänyt yhtäkään aineellista väitettä asetuksesta 380/2006 ja vuonna 2008 tehdystä hallituksen päätöksestä, joilla Espanjan kuningaskunta väittää direktiivin edellä tarkoitettujen säännösten tulleen pannuiksi täytäntöön.

52 Väite, jonka mukaan direktiivin 4 artiklan 8 kohtaa ja sen liitteessä V, johon kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevia 1.3 kohtaa sekä 1.4.1 kohdan i–iii alakohtaa ei ole pantu täytäntöön, on näin ollen hylättävä.

53 Kanne on näin ollen hylättävä niiltä osin kuin siinä vaaditaan todettavaksi, ettei Espanjan kuningaskunta ole pannut täytäntöön direktiivin 4 artiklan 8 kohtaa ja sen liitteessä V, johon kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevia 1.3 kohtaa sekä 1.4.1 kohdan i–iii alakohtaa Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

54 Kaiken edellä esitetyn nojalla on syytä katsoa, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia kyseisen direktiivin 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä sen liitteessä V, johon kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevien 1.3 kohdan ja 1.4.1 kohdan i–iii alakohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta eikä kaikkia mainitun direktiivin 7 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

55 Muilta osin kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

56 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvollinen korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Kyseisen artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

57 Koska komissio on käsiteltävässä asiassa vaatinut Espanjan kuningaskunnan, joka on hävinnyt asian olennaisin osin, velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska kyseinen valtio ei oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana ollut ilmoittanut niitä kansallisen oikeuden säännöksiä koskevia hyödyllisiä tietoja, joilla se katsoi täyttäneensä sille direktiivissä asetetut velvoitteet, se on velvoitettava korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia kyseisen direktiivin 4 artiklan 8 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan, 10 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä sen liitteessä V, johon kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa viitataan, olevien 1.3 kohdan ja 1.4.1 kohdan i–iii alakohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä Katalonian ulkopuolella sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta eikä kaikkia direktiivin 2000/60 7 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä Kataloniassa sijaitsevien alueiden sisäisten vesistöalueiden osalta.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset