JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
10 päivänä kesäkuuta 1999 *

1. Komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka kohdistuu Saksan liittotasavallan tapaan välttää velvollisuutensa panna täytäntöön tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/464/ETY [1] (jäljempänä direktiivi).

2. Komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa erityisesti siitä, ettei se ole hyväksynyt direktiivin 7 artiklan mukaisesti laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia kyseisen direktiivin liitteessä olevaan luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi. Tämä kanne kuuluu siis sellaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien kanteiden joukkoon, joita komissio on nostanut myös useita muita jäsenvaltioita vastaan ja joista yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä antanut viisi tuomiota. [2]

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 129, s. 23.

2 — Ks. asia C-206/96, komissio v. Luxemburg, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3401); yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3343); asia C-285/96, komissio v. Italia, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5935); asia C-214/96, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7661) ja asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-275).

Direktiivin yleinen soveltamisala

3. Direktiivi on hyväksytty EY:n perustamissopimuksen 100 artiklan (josta on tullut EY 94 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) nojalla, ja sen johdantoosan ensimmäinen perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Yleiset ja samanaikaiset jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat kiireellisesti tarpeen yhteisön vesiympäristön suojelemiseksi erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet aiheuttavat."

4. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet lopettaakseen 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamisen liitteen luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvilla vaarallisilla aineilla ja vähentääkseen mainittujen vesien pilaamista liitteen luettelon II aineiden luokkiin ja ryh-

miin kuuluvilla vaarallisilla aineilla, jonka päämäärän saavuttamisessa tämän direktiivin säännökset ovat vasta ensimmäinen askel."

5. Luettelo I sisältää joitakin siinä lueteltuihin luokkiin ja ryhmiin kuuluvia yksittäisiä aineita, jotka valitaan ennen kaikkea myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella. Direktiivin 6 artiklan mukaan neuvosto määrää näille aineille laatutavoitteet sekä raja-arvot, joita päästöstandardit eivät saa ylittää.

6. Direktiivissä olevassa liitteessä määrätään, että luettelo II sisältää

"— luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden tämän direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritelty,

— tietyt yksittäiset aineet ja aineiden luokat, jotka kuuluvat alla lueteltuihin aineiden luokkiin ja ryhmiin,

ja joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista".

7. Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jotta 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamista luettelon II aineilla voidaan vähentää, jäsenvaltioiden on vahvistettava ohjelmat, joiden täytäntöönpanossa niiden on sovellettava erityisesti 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja menetelmiä.

2. Kaikkiin sellaisiin päästöihin 1 artiklassa tarkoitettuihin vesiin tehtävät päästöt, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin luettelon II ainetta, on oltava asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardit. Tällaisten standardien on perustuttava laatutavoitteisiin, jotka määrätään 3 kohdassa säädetyllä tavalla.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa ohjelmissa on oltava veden laatutavoitteet, jotka on vahvistettava mahdollisten neuvoston direktiivien mukaisesti.

4. Ohjelmat voivat myös sisältää erityissäännöksiä aineiden tai aineryhmien ja tuotteiden koostumuksesta ja käytöstä, ja

niissä on otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka.

5. Ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten.

6. Ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle.

7. Komissio vertailee säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. Pitäessään sitä tarpeellisena komissio tekee neuvostolle tätä varten aiheelliset ehdotukset."

8. Direktiivin 10 artiklan mukaan "yksi tai useampi jäsenvaltio voi tilanteen vaatiessa yksin tai yhdessä muiden kanssa antaa tässä direktiivissä säädettyjä tiukempia määräyksiä".

9. Direktiivin 12 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Neuvosto tekee yhdeksän kuukauden kuluessa yksimielisen päätöksen kustakin komission 6 artiklan mukaisesti tekemästä ehdotuksesta — —.

2. Komissio tekee, mikäli mahdollista, ensimmäiset 7 artiklan 7 kohdan mukaiset ehdotukset kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti yhdeksän kuukauden kuluessa."

10. Direktiivin 13 artiklassa säädetään, että direktiivin täytäntöönpanoa varten jäsenvaltioiden on komission esittämästä pyynnöstä toimitettava sille muun muassa lisätietoja 7 artiklassa tarkoitetuista ohjelmista.

11. Direktiivi tuli voimaan sinä päivänä, jolloin se annettiin tiedoksi, eli 5.5.1976, eikä siinä säädetä erityisestä määräajasta,

jonka kuluessa direktiivin mukaiset velvoitteet on toteutettava.

12. Koska luettelo I sisältää elohopeaa ja kadmiumia lukuun ottamatta pääasiassa eri aineiden luokkia ja ryhmiä, komissio on katsonut, että ennen kuin päästöjen raja-arvoja tai laatutavoitteita määritellään, on tarpeen yksilöidä kuhunkin luokkaan ja ryhmään kuuluvat yksittäiset aineet.

13. Komissio toteutti hankkeen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, minkä seurauksena syntyi 129 ainetta sisältävä luettelo, joka on liitteenä 22.6.1982 annetussa komission tiedonannossa neuvostolle sellaisista vaarallisista aineista, jotka voivat kuulua direktiivissä 76/464/ETY olevaan luetteloon I. [3]

14. Neuvosto täsmensi vesien pilaantumisen estämisestä 7.2.1983 antamassaan päätöslauselmassa, [4] että komission tiedonantoon sisältyvä luettelo 129 aineesta toimisi eräänlaisena perustana yhteisön työskennellessä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

15. Luetteloon lisättiin päätöslauselman antamisen jälkeen kolme uutta ainetta, minkä jälkeen aineiden lukumäärä oli 132. Näistä aineista 18 on sellaisia, joista on hyväksytty päästöjen raja-arvoja ja laatutavoitteita sisältäviä direktiivejä, ja 15 muun aineen osalta komissio on tehnyt 14.2.1990 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 76/464/ETY muuttamisesta. [5]

16. Jäljelle jäävien 99 aineen on tarkoitus kuulua direktiivissä olevan liitteen luetteloon I, mutta niin kauan kuin neuvosto ei vahvista näiden aineiden päästöille raja-arvoja, nämä aineet on rinnastettava luetteloon II kuuluviin aineisiin. [6]

17. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että komission kanneperuste rajoittuu sellaisten ohjelmien puuttumiseen, joilla pyritään vähentämään näiden 99 aineen aiheuttamaa pilaantumista, eikä kanneperuste siten koske luetteloon II kuuluvia muita aineita.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

18. Saksan liittotasavalta on esittänyt vastineessaan oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan komissio on loukannut kollegiaalisuusperiaatetta perustellun lausunnon

3 — EYVL C 176, s. 3.
4 — EYVL C 46, s. 17.
5 — EYVL C 55, s. 7.
6 — Ks. em. direktiivin liite.

hyväksymisen ja kanteen nostamisen yhteydessä. Se on esittänyt saman väitteen myös useiden muiden sitä vastaan nostettujen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien kanteiden yhteydessä.

19. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin hylännyt vastaavan oikeudenkäyntiväitteen perusteettomana 29.9.1998 antamansa tuomion yhteydessä. [7]

20. Saksan liittotasavalta on tästä syystä peruuttanut oikeudenkäyntiväitteen suullisen käsittelyn yhteydessä.

Aineelliset kysymykset

21. Komissio toteaa kannekirjelmässään, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan sekä 1 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus hyväksyä laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia, joiden tarkoituksena on vähentää vesien pilaantumista tietyn ajanjakson aikana. Kaikki kyseisiin vesiin suunnatut päästöt edellyttävät toimivaltaisen viranomaisen myöntämää ennakkolupaa, jossa vahvistetaan ohjelmissa asetettujen laatutavoitteiden mukaisesti määritetyt päästöstandardit.

22. Komissio väittää, että Saksan hallituksen ennen oikeudenkäyntiä toteuttamat toimenpiteet, kuten kertymiin sovellettavia parametrejä tai yksittäisiä aineita koskevat säännökset, eivät ole direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia. Direktiiviä ei myöskään ole riittävällä tavalla pantu täytäntöön sellaisten yleisten vesiympäristön tervehdyttämisohjelmien johdosta, joihin Saksan hallitus on vedonnut. Vesistöjen yleisen pilaantumisen vähentäminen, mikä on näiden ohjelmien tavoitteena, ei välttämättä vastaa direktiivin erityistavoitetta eli erityisen vaarallisiksi luokiteltujen ja erikseen määriteltyjen 99 aineen aiheuttaman vesien pilaantumisen estämistä.

23. Komissio jatkaa, että vaikka pidettäisiinkin toteen näytettynä seikkaa, johon Saksan hallitus vetoaa ja jonka mukaan Saksan alueella ei ennen Saksojen yhdistymistä ollut lainkaan pilaantuneita vesiä edes kaikkein ankarimpia arviointiperusteita sovellettaessa, tämä ei vapauta kyseistä hallitusta velvollisuudesta hyväksyä direktiivin 7 artiklan mukaisia erityisohjelmia.

24. Saksan hallitus muistuttaa ensinnäkin, että EY:n perustamissopimuksen

7 — Asia C-191/95, komissio v. Saksa (Kok. 1998, s. I-5449, 51 kohta).

189 artiklan (josta on tullut EY 249 artikla) kolmannen kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettuun tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Saksan hallituksen mukaan direktiivin tavoite eli yhteisön vesiympäristön tehokas suojeleminen vaarallisilta aineilta oli siten toteutunut erilaisten kansallisten toimenpiteiden ("lait käsitteen suppeassa merkityksessä, johdannainen oikeus ja suunnitteluasiakirjat") yhteisvaikutuksien vuoksi.

25. Saksan hallitus esittää tämän jälkeen kolme puolustautumisperustetta riitauttaakseen komission kanteen perusteltavuuden.

Ensimmäinen puolustautumisperuste

26. Saksan hallitus vetoaa jäsenvaltioille direktiivin 10 artiklan mukaan kuuluvaan mahdollisuuteen antaa direktiivissä säädettyjä tiukempia määräyksiä. Se väittää, että direktiivissä säädetään luetteloon I kuuluvien ja erityisen vaarallisina pidettävien aineiden aiheuttaman vesiympäristön pilaantumisen *estämisestä* siten, että neuvosto vahvistaa päästöjen vähimmäisarvot, kun taas luetteloon II kuuluvien vaarattomampien aineiden osalta direktiivissä säädetään aineiden aiheuttaman pilaantumisen *vähentämisestä* 7 artiklan mukaisten ohjelmien avulla. Toisin sanoen direktiivin mukaan päästöjen raja-arvojen vahvistaminen on tiukempi toimenpide kuin ohjelmien hyväksyminen.

27. Saksan liittotasavalta ilmoittaa vahvistaneensa itse Wasserhaushaltsgesetzin (vesitaloutta koskeva laki; jäljempänä WHG) 7a §:n nojalla yleiset päästöjen raja-arvot luetteloon I ja II sisältyviä aineita erottelematta. Kaikki vesiympäristöön tapahtuvat jätevesipäästöt edellyttävät viranomaisten antamaa ennakkolupaa. Lupa myönnetään ainoastaan, jos luetteloon I ja II kuuluvien tai muiden aineiden saastuttavien ainesosien pitoisuus pysyy jatkossakin mahdollisimman vähäisenä kussakin tapauksessa sovellettavat menettelyt ja vallitseva tekniikan taso huomioon ottaen. Tätä koskevat edellytykset vahvistetaan asetuksessa, jonka liitteissä määritellään yhtenäiset raja-arvot, joita sovelletaan kyseessä olevien saastuttavien ainesosien vesiympäristöön suunnattuihin päästöihin. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti kaikenlaiset päästöt pitäisi siten laajassa mielessä pystyä estämään.

28. Saksan lainsäädännössä kaikille vesiympäristöön suunnatuille päästöille asetetaan siis yleiset ja ankarat päästöjen raja-arvoja koskevat edellytykset, jotka direktiivissä asetetaan luetteloon I kuuluville aineille. Päästöjen raja-arvojen seuranta riittää Saksan hallituksen mukaan täyttämään direktiivin edellytykset, eikä kussakin tapauksessa tarvitse siten osoittaa erikseen, että ympäristön tilaa koskevia

laatutavoitteita on noudatettu. WHG:ssä otetaan sitä paitsi huomioon päästöjä vastaanottavan ympäristön saastuminen (Immission), sillä sen 6 §:ssä säädetään, että ennakkolupa on "hylättävä, jos sen käyttäminen saattaa vahingoittaa yleistä etua (Wohl der Allgemeinheit) ja etenkin julkista vesihuoltoa — — ".

29. Saksan hallituksen mukaan Saksan ympäristöä koskevat tiedot tukevat päätelmää, jonka mukaan järjestelmää on pidettävä direktiivin 7 artiklassa säädettyjä ohjelmia ankarampana suojatoimenpiteenä. Kun edellä mainituista 99 aineesta 33 aineen osalta tehtiin veden laatua koskeva vertailu, jossa käytettiin komission asiantuntijaryhmän laatimia laatutavoitteita, voitiin todeta, että laatutavoitteita noudatettiin kaikissa otoksissa ja kaikkien vuonna 1995 mitattujen aineiden yhteydessä. Näistä 99 aineesta tarkastettiin 37 aineen keräytyminen vesiympäristöön, minkä perusteella voitiin päätellä, että Saksan asiantuntijakomitean esittämiä laatutavoitteita oli noudatettu. Jäljelle jäävien 27 aineen osalta Saksan hallitus ilmoittaa, ettei sillä ole käytettävissään mittaustietoja kyseisten aineiden merkityksettömyyden vuoksi tai siitä syystä, että jotkin kasvinsuojeluaineet ovat kiellettyjä Saksassa, taikka siksi, että eri menetelmien yhteiskäytössä sovellettavia laatutavoitteita ei ole mahdollista arvioida analyyttisesti.

30. Saksan liittotasavalta toteaa, että "päästöjen raja-arvojen vahvistaminen on tiukempi toimenpide kuin ohjelmien ja laatutavoitteiden laatiminen". Se katsoo siten, ettei 7 artiklaa sovelleta nyt tarkasteltavaan asiaan.

31. Komission mukaan jäsenvaltiot voivat vedota direktiivin 10 artiklaan ainoastaan, jos direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä ankarammat kansalliset toimenpiteet ovat direktiivin pakottavien säännösten mukaisia. Sen mukaan on myös virheellistä väittää, että päästöjen raja-arvojen vahvistaminen olisi tiukempi toimenpide kuin direktiivin 7 artiklan mukaisten ohjelmien laatiminen. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan ohjelmiin on kirjattava veden laatutavoitteet, jotka on määritettävä tietyille vesistöille sen mukaan, millaiseen laatuun pyritään.

Kannanotto

32. Ensinnäkin on muistettava, että nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä ovat yksinomaan ne 99 ainetta, jotka sisältyvät luetteloon I. Direktiivissä säädetään, että

neuvosto määrittää näille aineille komission ehdotuksesta "raja-arvot, joita päästöstandardit eivät saa ylittää".

33. Koska neuvosto ei ole vielä määrittänyt näitä arvoja, Saksan liittotasavalta soveltaa itse vahvistamiaan raja-arvoja.

34. Kanne on nostettu siitä syystä, että direktiivin liitteessä oleva luettelo II sisältää "luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden tämän direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritelty". Nämä aineet on siten väliaikaisesti rinnastettava luetteloon II kuuluviin aineisiin.

35. Näiden jälkimmäisten aineiden osalta 7 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan hyväksymään ohjelmia, joiden toteuttamisessa niiden on käytettävä muun muassa seuraavia keinoja:

— ennakkolupajärjestelmä,

— päästöstandardit,

— vesistöjen laatutavoitteet.

36. Saksan liittotasavallassa sovelletaan ennakkolupajärjestelmää ja päästöstandardeja, jotka sisältävät raja-arvoja. Se ei kuitenkaan ole hyväksynyt ohjelmia tai laatutavoitteita.

37. Ensimmäisen puolustautumisperusteensa yhteydessä Saksan liittotasavalta väittää, ettei sen tarvitse hyväksyä ohjelmia tai laatutavoitteita, koska se on raja-arvoja vahvistamalla hyväksynyt direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuja "tiukempia toimenpiteitä" (10 artiklan sisältö on esitetty edellä 7 kohdassa).

38. Komissio on kuitenkin oikeassa väittäessään, että 10 artiklassa ei anneta jäsenvaltiolle mahdollisuutta sekoittaa direktiivissä luotua järjestelmää siten, että jäsenvaltiot jättävät soveltamatta joitakin direktiivin säännöksiä sillä perusteella, että ne soveltavat joltain muulta osin tiukempia toimenpiteitä (eli tässä raja-arvoja).

39. Moitittavaa ei ole raja-arvojen soveltaminen aineisiin, joille neuvosto ei ole vielä vahvistanut tällaisia arvoja. Sen sijaan tällainen toiminta ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta laatia vesistöjen laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia. Direktiivin 7 artiklaa on nimittäin sovellettava niin

kauan kuin neuvosto ei ole täyttänyt 6 artiklan mukaista tehtäväänsä.

40. On syytä huomata, että Saksan liittotasavalta väittää vastineessaan soveltavansa "6 artiklan mukaista järjestelmää vastaavaa suojajärjestelmää". Vaikka näin olisikin, Saksan liittotasavallan olisi silti laadittava laatutavoitteet. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin siitä, että neuvosto vahvistaa "luettelon I aineita koskevat laatutavoitteet". Jos Saksan liittotasavalta pyrkii korvaamaan neuvoston toimimattomuuden raja-arvojen vahvistamisen osalta vahvistamalla itse tällaiset arvot, sen on toimittava samalla tavoin myös laatutavoitteiden vahvistamisen osalta.

41. Direktiivissä korostetaan laatutavoitteiden merkitystä, mikä käy ilmi sen 6 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan "edellä 1 kohdan mukaisesti määritellyt raja-arvot ovat voimassa lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa jäsenvaltio voi neuvoston komission ehdotuksesta vahvistaman tarkastusmenettelyn mukaisesti osoittaa komissiolle, että 2 kohdan mukaisesti vahvistetut laatutavoitteet tai tiukemmat yhteisön laatuvaatimukset täytetään ja niitä pidetään yllä alueella, johon päästöt mahdollisesti vaikuttavat muun muassa tuon jäsenvaltion toimenpiteiden seurauksena". Tämä osoittaa, että lainsäätäjä on antanut erityistä painoarvoa laatutavoitteille, koska raja-arvoista voidaan poiketa mutta laatutavoitteista ei.

42. Komissio väittää myös perustellusti, että laatutavoitteita sisältävien ohjelmien on käsitettävä hajanaisista lähteistä peräisin olevat myrkylliset aineet. Kaikki rangaistavasta toiminnasta johtuvat ja yksilöitävissä olevat jätteiden päästöt kuuluvat nimittäin direktiivissä tarkoitettujen "hankkeiden" soveltamisalaan.

43. En yhdy muihinkaan väitteisiin, joita Saksan hallitus esittää osoittaakseen, ettei 7 artikla soveltuisi nyt tarkasteltavan kaltaiseen tilanteeseen.

44. On ensinnäkin kiistatonta, että direktiivin yleisen rakenteen mukaan neuvoston suorittamalla raja-arvojen vahvistamisella pyritään estämään luetteloon I kuuluvien aineiden aiheuttama vesiympäristön pilaantuminen.

45. Ei kuitenkaan voida Saksan hallituksen tavoin olettaa, että toimenpide, jolla määritetään päästöjen raja-arvot, *jo sinänsä* estäisi pilaantumisen. Pilaantumisen estä-

minen on täysin riippuvainen noudatettavista arvoista.

46. On siten hylättävä perusteettomana Saksan hallituksen väite, jonka mukaan direktiivissä itsessään lähdetään siitä, että päästöjen raja-arvojen määrittämistä koskeva *menetelmä* on sellaisenaan tiukempi keino kuin 7 artiklassa tarkoitetut ohjelmat.

47. Toiseksi vastaajana oleva hallitus vetoaa pilaantumisen kannalta vallitsevaan tosiasialliseen tilanteeseen osoittaakseen, että sen valitsemat toimenpiteet ovat tiukempia, sillä Saksan hallituksen mukaan "10 artikla ja muut tiukennettua suojelua koskevat säännökset edellyttävät jo sisällöllisesti, että kansallisen toimenpiteen ankaruutta direktiivissä edellytettyihin toimenpiteisiin nähden arvioidaan ainoastaan ympäristön tilan tosiasiallisen parantumisen valossa".

48. Tässä yhteydessä Saksan liittotasavalta tyytyy kuitenkin vetoamaan siihen, että sovellettuaan raja-arvoihin perustuvaa menetelmää se on päässyt tuloksiin, joiden mukaan kyseisistä aineista 72 aineen osalta komission asiantuntijaryhmän ja Saksan asiantuntijakomitean esittämiä laatutavoitteita on jo pitkään noudatettu. [8]

8 — Ks. edellä 28 kohta.

49. Saksan hallituksen tästä toteamuksesta tekemän päätelmän sanamuoto on paljastava. Kyseisten tavoitteiden noudattaminen osoittaa siis Saksan hallituksen mukaan, että päästöjen raja-arvojen määrittäminen "on selvästi suojajärjestelmä, joka vähintäänkin vastaa ohjelmiin perustuvaa järjestelmää" ja että "voimassa oleva lainsäädäntö on vähintään yhtä tehokas ellei tehokkaampi" kuin edellytetään. Mielestäni laatutavoitteiden noudattaminen ei kuitenkaan sellaisenaan osoita, että Saksan viranomaisten valitsema menetelmä on ankarampi kuin direktiivissä tarkoitettuihin ohjelmiin perustuva järjestelmä. Pikemminkin kyse on toisesta tehokkaasta tavasta vähentää pilaantumista.

50. Tulos, johon Saksan viranomaiset väittävät päässeensä, on sama, johon niiden olisi pitänyt päästä 7 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien ansiosta, eli pilaantumisen vähentyminen.

51. Sama toteamus pätee veden laatua Saksassa koskeviin kuvauksiin, jotka Saksan hallituksen mukaan "osoittavat virtaavien vesien laadun pysyvää paranemista viimeisten 20 vuoden ajan".

52. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että jäsenvaltio ei voi vedota siihen, että se on saavuttanut direktiivin mukaiset tulokset, ja vapautua tällä tavoin velvolli-

suudesta hyväksyä erityistoimenpiteitä, joita kyseisessä direktiivissä jäsenvaltiolta edellytetään.

53. Saksan liittotasavalta ei siten voi tehokkaasti vedota direktiivin 10 artiklaan välttyäkseen laatutavoitteita sisältävien ohjelmien hyväksymiseltä.

Toinen puolustautumisperuste

54. Saksan hallituksen mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon komissio katsoo sen syyllistyneen, "johtuu itse asiassa komission laiminlyönnistä". Se toteaa epäilevänsä "sellaisen toimenpiteen laillisuutta, jonka komissio kohdistaa jäsenvaltioon siitä syystä, että tämä ei ole pannut riittävällä tavalla täytäntöön 7 artiklaa — — joka koskee nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevia 99 ainetta. Nämä aineet sisältyvät nimittäin luetteloon I ja ne kuuluvat 7 artiklan soveltamisalaan vain siitä syystä, ettei komissio ole täyttänyt 6 artiklan mukaista velvollisuuttaan laatia yhteisön tasolla yhtenäisiä raja-arvoja näille aineille."

55. Saksan hallituksen mukaan kyse on "yleisestä oikeusperiaatteesta, josta säädetään muun muassa Bürgerlicher Gesetzbuchin 162 §:ssä ja jonka mukaan kukaan ei voi vedota sellaiseen edellytykseen, jonka täyttymisen se on vilpillisessä mielessä ja omaksi hyödykseen estänyt tai saanut aikaan".

Kannanotto

56. Tältä osin on syytä komission tavoin todeta, että direktiivissä itsessään säädetään toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava siinä tapauksessa, ettei neuvosto vahvista luetteloon I kuuluvien aineiden raja-arvoja.

57. Vaikka näin ei olisikaan, yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään jo kauan sitten todennut,[9] että "komission mahdollinen laiminlyönti, joka olisi ratkaistava erillisenä asiana, ei vaikuta millään tavalla perustamissopimuksen rikkomista koskevaan kanteeseen". Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut,[10] että "neuvostolle kuuluvien velvollisuuksien laiminlyönti ei — — vapauta vastaajia omien velvollisuuksiensa noudattamisesta", sillä "perustamissopimuksen yleiseen rakenteeseen sisältyy kielto, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa perustamis-

9 — Ks. yhdistetyt asiat 2/62 ja 3/62, komissio v. Luxemburg ja Belgia, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962 s. 813, erityisesti s. 825; Kok. Ep. I, s. 133).

10 — Ks. yhdistetyt asiat 90/63 ja 91/63, komissio v. Luxemburg ja Belgia, tuomio 13.11.1964 (Kok. 1964, s. 1217, erityisesti s. 1232).

sopimukseen liittyvissä asioissa toimia omavaltaisesti".

58. Jäsenvaltio ei voi siten tehokkaasti vedota komission tai muun yhteisön toimielimen laiminlyöntiin välttääkseen sen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa jäsenvaltion laiminlyöneen omat jäsenyysvelvoitteensa.

Kolmas puolustautumisperuste

59. Saksan hallitus väittää lopuksi, että Saksan vesilainsäädäntö täyttää joka tapauksessa direktiivin 7 artiklan edellytykset.

60. Se viittaa tässä yhteydessä seuraaviin seikkoihin:

61. Saksan hallitus arvioi, että direktiivin 7 artiklassa säädettyjen ohjelmien oikeudellisesta luonteesta päättäminen kuuluu jäsenvaltioille, joilla on vapaus valita niille haluamansa muoto ja toteuttamiskeinot.

62. Siltä osin kuin kyse on ohjelmien sisällöstä, direktiivin 7 artiklassa edellytetään Saksan hallituksen mukaan selvästi, että jäsenvaltiot ottavat artiklan 2 kohdan mukaisen ennakkoluvan vaatimisen osaksi omaa oikeusjärjestystään. Kysymykseen, voivatko — ja jos, niin missä määrin — jäsenvaltiot kieltäytyä 3 kohdan mukaisten laatutavoitteiden määrittämisestä, voidaan vastata tulkitsemalla 7 artiklaa tehokkaan vaikutuksen periaatteen valossa. Kyse on itse asiassa sen arvioimisesta, mikä on tehokkain tapa panna täytäntöön yhteisön oikeutta. Direktiivin 7 artiklan mukaan ohjelmilla pyritään vähentämään vesien pilaantumista. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan "pilaamisen" käsitteellä tarkoitetaan "aineen tai energian päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön — — ". Pilaantumisen vähentämistä koskevat laatutavoitteet edellyttävät siten Saksan hallituksen mukaan aina nimenomaan kyseisen säännöksen mukaisesti määritellyn pilaantumisen olemassaoloa.

63. Ohjelmien oikeudellisen sitovuuden osalta Saksan hallitus korostaa, että 7 artiklan 1 kohdan mukaiset, ennakkoluvissa vahvistetut päästöstandardit ovat mielekkäitä vain jos ne ovat sitovia. Sen sijaan 7 artiklan 3 kohdan mukaisilla laatutavoitteilla ei voi sellaisenaan olla sitovaa vaikutusta, koska niillä vain kuvataan toivottua ympäristötavoitetta eivätkä ne voi yksinään vaikuttaa yksittäisten henkilöiden toimintaan. Saksan hallituksen mukaan "laatutavoitteilla on sitova vaikutus ainoastaan silloin, kun yksittäisiin henkilöi-

hin kohdistettujen sitovien sääntöjen noudattamista arvioidaan niiden perusteella".

64. Kun direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa verrataan direktiivin 6 artiklaan, voidaan Saksan hallituksen mukaan varmistua siitä, että edellä mainitussa säännöksessä laatutavoitteilta ei edellytetä ehdotonta sitovaa vaikutusta vaan ne muodostavat eräänlaisen suojaverkon, jonka avulla huolehditaan ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimuksista. Kysymys siitä, onko nämä vähimmäisvaatimukset saavutettava laatutavoitteita määrittelemällä vai muilla keinoin, erityisesti yhtenäisiä päästöjen raja-arvoja määrittelemällä, on ratkaistava tehokkaan vaikutuksen eli mahdollisimman suuren tehokkuuden periaatteen valossa. Jos jo pelkästään yhtenäisillä, vaikkakin kansallisilla päästöjen raja-arvoilla varmistetaan, että ympäristön tila on hyvä, sitovat laatutavoitteet eivät enää ole tarpeen. Laatutavoitteita ei sitä paitsi edellytetä sellaisten aineiden osalta, joiden aiheuttamaa pilaantumista ei ole mitattu.

65. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että ohjelmien täytäntöönpanolle direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan asetettava määräaika koskee ainoastaan 7 artiklan 3 kohdan mukaisia laatutavoitteita.

66. Saksan hallitus väittää, että edellä esitetyt edellytykset on täytetty laein ja asetuksin sekä kansallisin suunnittelutoimenpitein. Se jatkaa, että vesitaloutta koskeva laki eli WHG on 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ohjelma.

67. WHG:n 2 §:n mukaan kaikenlainen vedenkäyttö, päästöt mukaan lukien, edellyttää ennakkolupaa, jonka on sisällettävä päästöstandardit, ja ennakkoluvan myöntämisperusteissa otetaan huomioon sekä päästöt että niitä vastaanottavan ympäristön pilaantuminen.

68. WHG:n 6 §:n mukaan tavoitteet on määritelty koskemaan Saksan koko aluetta ja niiden mukainen suojelutaso on korkeampi kuin yhteisön laatutavoitteiden avulla saavutettava suojelutaso, vaikka ne eivät ole pakottavia. Tavoitteita sovelletaan 64 aineeseen, jotka on arvioitu ensisijaisiksi, ja niiden joukossa on 19 ainetta nyt kyseessä olevista 99 aineesta.

69. Saksan koko alueelle määriteltyjen tavoitteiden lisäksi luvan myöntämisessä on aina noudatettava tiettyjä paikallisia tai alueellisia tavoitteita. Osavaltioiden laatimat vesihuoltosuunnitelmat eivät kuitenkaan järjestelmällisesti sisällä kaikki aineet käsittäviä tavoitteita, sillä tavoitteet kos-

kevat vain aineita, joiden on todettu aiheuttaneen pilaantumista.

70. Saksan hallitus väittää lisäksi hyväksyneensä yhdessä rannikkovaltioiden kanssa erilaisia, vesien pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ja valtioiden rajat ylittäviä toimintaohjelmia. Se viittaa esimerkinomaisesti Reiniä, Elbeä, Weseriä ja Tonavaa koskeviin toimintaohjelmiin sekä toimenpiteisiin, joita on toteutettu Pohjanmeren suojelua käsittelevissä kansainvälisissä konferensseissa annettujen suositusten perusteella. Kansainvälinen Reinin suojelua käsittelevä komissio on Saksan mukaan hyväksynyt konkreettisia ympäristön laatutavoitteita kertymiä koskevien tavoitteiden muodossa.

71. Saksan liittotasavalta on vesien pilaantumisen vähentämiseksi myös hyväksynyt useita säännöksiä aineiden tai aineryhmien ja tuotteiden koostumuksesta ja käytöstä direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Kemiallisia tuotteita ja kasvinsuojeluaineita sisältäviä tuotteita koskevissa laeissa sekä kasvinsuojeluasetuksissa säädetään ohjelmista, jotka sisältävät tiettyjä aineita koskevia erityissäännöksiä, ja näistä aineista 10 kuuluu nyt kyseessä olevaan 99 aineen ryhmään. Näiden erityissäännösten avulla on Saksan hallituksen mukaan myös mahdollista estää hajanaisista lähteistä peräisin olevat päästöt tai vähentää niitä.

Kannanotto

72. Saksan liittotasavallan käyttöön ottama, lakeihin, asetuksiin ja sopimuksiin perustuva keinovalikoima on kieltämättä vaikuttava. Kyse ei kuitenkaan ole direktiiviin asianmukaisesta täytäntöönpanosta, mikä edellyttäisi sellaisten erityisohjelmien hyväksymistä, jotka sisältävät kullekin virtaavalle vedelle vahvistettuja laatutavoitteita.

73. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [11]

" — — direktiivin 7 artiklan perusteella laadittavien ohjelmien on oltava erityisohjelmia. Niinpä pilaantumisen vähentämistavoite yleisissä tervehdyttämisohjelmissa ei välttämättä vastaa kyseessä olevan direktiivin erityistavoitetta — — .

Kyseisten ohjelmien luonne erityisohjelmina tarkoittaa, että niiden lähestymistavan on oltava yleinen ja johdonmukainen ja niiden tulee ilmentää konkreettista ja kohta kohdalta etenevää suunnittelua, joka kattaa koko kansallisen alueen ja koskee

11 — Ks. edellä 2 kohdassa mainitut tuomiot sekä erityisesti tuomio asiassa komissio v. Belgia (39, 40 ja 41 kohta).

kaikkien luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä, jolla on merkitystä kyseisessä jäsenvaltiossa, ottaen huomioon näissä ohjelmissa vahvistetut laatutavoitteet päästöjen kohteena olevien vesien osalta. Nämä erityisohjelmat eroavat siten sekä yleisistä tervehdyttämisohjelmista että yksittäisten toimenpiteiden muodostamista kokonaisuuksista, joiden tarkoituksena on vähentää vesien pilaantumista.

On lisättävä, että ennakkoluvissa vahvistetut päästöstandardit on laskettava kyseisissä ohjelmissa vahvistettujen laatutavoitteiden avulla ja tutkimalla ne vedet, jotka ovat päästöjen kohteena. Lisäksi mainitut ohjelmat on toimitettava komissiolle muodossa, joka mahdollistaa niiden sujuvan tutkimisen ja vertailtavuuden sekä yhdenmukaisen täytäntöönpanon kaikissa jäsenvaltioissa."

74. Lakeihin, asetuksiin ja sopimuksiin perustuva Saksan järjestelmä ei siten vastaa näitä edellytyksiä.

75. Siltä osin kuin on selvitettävä, mitkä "luetteloon II kuuluvat aineet ovat merkityksellisiä, kun kutakin jäsenvaltiota tarkastellaan erikseen", on syytä viitata edellä mainittuun, asiassa komissio vastaan Luxemburg annettuun tuomioon,[12] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Luxemburgin suurherttuakunta oli laiminlyönyt velvollisuutensa hyväksyä direktiivin 7 artiklan mukaisesti pilaantumisen vähentämistä koskevia ohjelmia. Yhteisöjen tuomioistuin tuli tähän lopputulokseen siitä syystä, että Luxemburgin vesiympäristöön oli päästetty direktiivissä tarkoitettuja aineita. Jäsenyysvelvoitteen rikkominen ei siten edellyttänyt, että vesistöt olisivat tosiasiallisesti pilaantuneet näiden aineiden vuoksi.

76. Ohjelmien tarkoituksena kyllä on pilaantumisen väheneminen, mutta käsitteellä "pilaaminen" tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan "aineen tai energian päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön siten, että sen seuraukset ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa elollisille luonnonvaroille ja veden ekosysteemeille, vahinkoa viihtyisyydelle tai haittaa veden muulle oikeutetulle käyttämiselle". Vesiympäristö vahingoittuu tai pilaantuu tämän määritelmän mukaisesti väistämättä ennemmin tai myöhemmin, jos jotakin 99 aineesta päästetään veteen. Tästä syystä jo yhtä näistä 99 aineesta sisältävä päästö edellyttää, että aine otetaan tiettyyn ohjelmaan. Kyseisen aineen ei siten ole tarvinnut aiheuttaa pilaantumista, kuten Saksan hallitus antaa ymmärtää.

77. Tämä näkökanta saa tukea yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja antamasta tuo-

12 — Tuomion 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

miosta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei Espanjan kuningaskunta ollut täyttänyt velvollisuuttaan laatia ohjelmia *luetteloon II kuuluvista aineista*. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Espanjan lainsäädäntöön sisältyi "ainoastaan hajanaisia säännöksiä, jotka eivät muodosta järjestelmällistä järjestelmää, jossa esitettäisiin yksityiskohtaisesti kulloiseenkin vesistöön ja järveen liittyvät laatutavoitteet, joten sitä ei siten voida katsoa direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuksi ohjelmaksi", vaikka Espanjan hallitus väitti, että Espanjan mannerta ympäröivissä vesissä oli tutkitusti havaittu vain 30 ainetta kyseisistä 99 aineesta.

78. Mielestäni on siten kiistatonta, että Saksassa käyttöön otettua oikeudellista vesistöjä koskevaa järjestelmää ei voida pitää "järjestelmällisenä järjestelmänä, jossa esitettäisiin yksityiskohtaisesti kulloiseenkin vesistöön ja järveen liittyvät laatutavoitteet".

79. Saksan hallituksen viimeinen puolustautumisperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan mukaisia, laatutavoitteita sisältäviä ohjelmia vähentääkseen pilaantumista, jota aiheuttavat direktiivin liitteessä olevan luettelon II ensimmäiseen luetelmakohtaan kuuluvat 99 ainetta,

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.