JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

3 päivänä toukokuuta 2001 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio katsoo käsiteltävänä olevassa kanteessaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole nimennyt ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY [2] 3 artiklan 1 kohdan mukaisia toimivaltaisia viranomaisia ja toimielimiä direktiivissä säädetyssä määräajassa.

2. Espanjan kuningaskunta kiistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vedoten siihen, että direktiivin 11 artiklassa säädetty jäsenvaltioille varattu määräaika ei ole vielä päättynyt.

3. Riidan ratkaiseminen edellyttää direktiivin 11 artiklan tulkintaa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 296, s. 55; jäljempänä direktiivi.

I Oikeudelliset seikat

4. Direktiivin tarkoituksena on määritellä ilmanlaadun arviointia ja hallintaa koskevan yhteisen strategian perusperiaatteet.

5. Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on "Täytäntöönpano ja vastuut", säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä sopivilta tasoilta toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet, joiden tehtävänä on

— tämän direktiivin täytäntöönpano,

— ilmanlaadun arviointi,

— mittausjärjestelmien hyväksyntä (menetelmät, laitteet, verkostot, laboratoriot),

— mittausjärjestelmien avulla suoritettavien mittausten luotettavuuden varmistaminen ja luotettavuuden ylläpito tekemällä erityisesti sisäisiä laadunvarmistuksia muun muassa eurooppalaisten laatustandardien vaatimusten mukaisesti,

— arviointimenetelmien analysointi,

— komission järjestämien laadunvarmistusta koskevien yhteisön ohjelmien yhteensovittaminen niiden alueella.

Jäsenvaltioiden toimittaessa komissiolle ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja tietoja niiden on asetettava ne yleisön saataville."

6. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan neuvosto määrittää komission ehdotuksesta viimeistään 31.12.1996 sellaisia ilman epäpuhtauksia [3] koskevat raja-arvot ja varoituskynnykset, joita ovat muun muassa rikkidioksidi, typpidioksidi, pienet hiukkaset kuten noki, hiukkasten kokonaisleijuma ja lyijy.

7. Neuvosto antoi tätä artiklaa soveltaen 22.4.1999 direktiivin 1999/30/EY ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista. [4]

8. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "neuvoston hyväksyttyä 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun ensimmäisen ehdotuksen jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle 3 artiklassa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet — — ".

9. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan

3 — Tällaiset epäpuhtaudet on lueteltu direktiivin liitteessä I.
4 — EYVL L 163, s. 41.

1—4 artiklan osalta 18 kuukauden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta. Tämä määräaika päättyi 21.5.1998.

10. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa: "Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niitä virallisesti julkaistaessa niihin on liitettävä viittaus tähän direktiiviin. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään."

II Menettelyä koskevat seikat

A *Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely*

11. Koska komissio ei ollut saanut Espanjan kuningaskunnalta mitään ilmoitusta sellaisista toimenpiteistä, jotka tämän olisi pitänyt toteuttaa direktiivin noudattamiseksi, eikä mitään muitakaan sellaisia tietoja, joiden perusteella se olisi voinut päätellä, että tämä valtio oli ryhtynyt tarvittaviin toimiin velvoitteidensa täyttämiseksi, komissio lähetti sille 25.8.1998 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisen virallisen huomautuksen, jossa se vaati tätä valtiota esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa virallisen huomautuksen vastaanottamisesta.

12. Koska Espanjan kuningaskunta ei vastannut viralliseen huomautukseen, komissio lähetti sille 11.12.1998 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Espanjan kuningaskuntaa toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

13. Espanjan viranomaiset kiistivät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen 2.3.1999 päivätyllä kirjeellään. Ne korostivat, että ne eivät voineet saattaa direktiivin 1, 2, 4 ja 12 artiklan ja sen liitteiden säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystään niin kauan kuin komissio ei ollut määrittänyt direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia raja-arvoja ja varoituskynnyksiä. Ne totesivat lisäksi, että direktiivin 3 artiklan mukaisen toimivaltaisten viranomaisten ja toimielinten nimeämistä koskevan velvoitteen toteuttaminen on lykätty siihen asti, kunnes neuvosto on antanut erityiset säädökset ilman epäpuhtauksia koskevien raja-arvojen ja varoituskynnysten määrittämiseksi.

14. Komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen, koska se arvioi riittämättömiksi sellaisiin syihin liittyvät selvitykset, joiden perusteella Espanjan kuningaskunta katsoi, että sen ei tarvinnut panna direktiivin 3 artiklan säännöksiä täytäntöön.

B *Asianosaisten vaatimukset*

15. Komission nostama kanne on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.10.1999.

16. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 96/62/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole nimittänyt kyseisen direktiivin 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia ja toimielimiä

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää komission nostaman kanteen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Komission esittämät oikeudelliset perusteet ja asianosaisten huomautukset

18. Komissio täsmentää, että ottaen huomioon Espanjan kuningaskunnan perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa esittämät huomautukset, komissio rajaa kanteensa koskemaan direktiivin 3 artiklan mukaisten direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten ja toimielinten nimeämistä.

19. Komission mukaan Espanjan kuningaskunnan kanta perustuu virheelliseen tulkintaan direktiivin 3 ja 11 artiklasta, joissa säädetään luonteeltaan erilaisia velvollisuuksia. Direktiivin 3 artiklassa nimittäin velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään sopivilta tasoilta sellaiset toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet, joiden tehtävänä on tämän direktiivin täytäntöönpano. Direktiivin 11 artiklan perusteella jäsenvaltioiden on taas toimitettava komissiolle lista näin nimetyistä viranomaisista ja toimielimistä.

20. Direktiivin 13 artiklassa säädetään 3 artiklan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa koskeva määräaika. Tämän artiklan nojalla jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset mää-

räykset voimaan 3 artiklassa säädetyn velvoitteen osalta 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta eli 21.5.1998.

21. Espanjan kuningaskunta väittää edelleen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite ei voi menestyä, koska direktiivin 3 artiklan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa koskeva määräaika ei ole vielä päättynyt. Toissijaisesti se väittää, että se on noudattanut 3 artiklan mukaisia velvoitteita. Tältä osin se täsmentää, että Espanjan perustuslaillisesta näkökulmasta katsottuna valtiolla ja itsehallintoalueilla on jaettu toimivalta ympäristöasioissa. Voimassa olevien kansallisten säädösten mukaan ainoastaan sellaiset itsehallintoalueet, jotka vastaavat itsehallintoelintensä kokoonpanosta, hallintomuodosta ja toiminnasta, ovat yksin toimivaltaisia nimeämään direktiivin 3 artiklan mukaiset toimielimet ja viranomaiset. Valtion keskushallinto, tässä tapauksessa ympäristöministeriön ympäristön laadusta ja arvioinnista vastaava pääosasto, on puolestaan vastuussa itsehallintoalueiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensovittamisesta kansallisella tasolla.

22. Espanjan kuningaskunta katsoo, että se on noudattanut direktiivin 3 artiklan mukaisia velvoitteita, koska kuningaskunnan itsehallintoalueet ovat suorittaneet tarvittavat nimeämiset. Se esittää tähän liittyen taulukon, joka sisältää kunkin tällaisen itsehallintoalueen tällä alalla antamat säädökset.

23. Komissio pysyttää väitteensä Espanjan kuningaskuntaa vastaan. Se täsmentää, että Espanjan kuningaskunnan toissijaisesti esittämät sellaiset väitteet, jotka koskevat itsehallintoalueiden antamia sellaisia säädöksiä, jotka on esitetty kansallisina täytäntöönpanoa koskevina säädösteksteinä, eivät täytä direktiivin 3 artiklan mukaisia velvoitteita. Komissio katsoo, että nämä säädöstekstit eivät ole riittävän täsmällisiä direktiivin 3 artiklan kannalta. Komissio vetoaa myös siihen, että toisin kuin direktiivin 13 artiklassa edellytetään, näissä kansallisissa säädöksissä ei nimenomaisesti viitata direktiiviin.

IV Arviointi

Espanjan kuningaskunnan pääasiallisesti esittämät väitteet

24. Espanjan kuningaskunta riitauttaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan väitteen vetoamalla pääasiallisesti siihen, että 3 artiklan säännös-

ten täytäntöönpanolle asetettu määräaika ei ole vielä päättynyt. Se vetoaa tältä osin 11 artiklan säännöksiin.

25. Tämä väite perustuu direktiivin säännösten virheelliseen tulkintaan.

26. Kuten komissio on korostanut, 3 ja 11 artiklan sanamuotojen perusteella on selvää, että direktiivissä säädetään jäsenvaltioille erilaisia velvoitteita. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on *nimettävä* toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet, joiden tehtävänä on direktiivin täytäntöönpano. Direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taas *ilmoitettava* komissiolle tällaiset toimivaltaiset viranomaiset ja toimielimet.

27. Direktiivin 11 ja 13 artiklan nimenomaisten sanamuotojen mukaan nämä velvoitteet on kuitenkin täytäntöönpantava eri määräajoissa. Direktiivin 13 artiklan nojalla toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä koskeva velvoite on nimittäin pantava täytäntöön viimeistään 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Direktiivin 3 artiklan säännösten toteuttamista koskeva ilmoittamisvelvollisuus riippuu taas direktiivin 11 artiklan mukaan siitä, onko neuvosto antanut liitteessä I lueteltuja epäpuhtauksia koskevat raja-arvot ja varoituskynnykset. Koska nämä arvot ja varoituskynnykset määritettiin 22.4.1999 direktiivillä 1999/30/EY, 11 artiklan mukaisen velvoitteen noudattamista koskeva määräaika ei voinut alkaa ennen tätä päivää.

28. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että jos direktiivissä säädetään erilaisia velvollisuuksia, jotka on täytäntöönpantava eri määräajoissa, jäsenvaltiot voivat syyllistyä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen mikäli ne odottavat viimeisten määräaikojen päättymistä sellaisten velvollisuuksien osalta, joita pitäisikin noudattaa välittömästi. [5]

29. Tällainen ratkaisu on välttämätön, jotta direktiivin täytäntöönpano ei lykkäytyisi siihen asti, kunnes sen täydellistä noudattamista edellyttävä viimeinenkin toimenpide on toteutettu.

30. Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunnan olisi pitänyt panna riitautetut säännökset täytäntöön viimeistään 21.5.1998. Espanjan kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan sitä ei voida syyttää direktiivin 3 artiklan mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnistä sen takia, että neuvosto ei ollut määrittänyt epä-

5 — Ks. asia C-137/96, komissio v. Saksa, tuomio 27.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6749, 10 kohta).

puhtauksia koskevia raja-arvoja ja varoituskynnyksiä, ei näin ollen voida hyväksyä.

Espanjan kuningaskunnan toissijaisesti esittämät väitteet

31. Kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [6] Tässä tapauksessa määräaika päättyi kahden kuukauden kuluttua perustellun lausunnon 11.12.1998 päivätyllä kirjeellä toteutetusta tiedoksiantamisesta.

32. Kansallisten direktiivin voimaansaattamista koskevien säädösten on lisäksi oltava niin täsmällisiä ja selviä, että yksityiset voivat saada niiden perusteella selville oikeutensa ja velvollisuutensa. [7] Säännös, jossa säädetään epäsuorasti velvollisuuksista, suosituksista tai seuraamuksista, ei takaa direktiivin täydellistä noudattamista riittävän selvällä ja täsmällisellä tavalla.

33. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on myös todettu, että kun direktiivissä edellytetään erillistä täytäntöönpanotointa ja erityisesti kun siinä nimenomaisesti säädetään, että jäsenvaltioiden täytyy varmistaa, että direktiivin täytäntöönpanosäännöksissä viitataan tähän direktiiviin tai että niihin liitetään sellainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan, sellaista jäsenvaltiota, joka ei noudata tätä edellytystä, voidaan syyttää direktiivin mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnistä. [8]

34. Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, on ilmeistä, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä Espanjan viranomaiset eivät olleet nimenneet direktiivin 3 artiklan mukaisia toimivaltaisia viranomaisia. Espanjan kuningaskunnan antamat sellaiset säädökset, jotka se on esittänyt direktiivin 3 artiklan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanosäädöksinä, eivät vastaa tämän artiklan mukaisia edellytyksiä.

35. Direktiivin 3 artiklassa säädetään nimittäin selvästi, että sellaisille toimivaltaisille viranomaisille, jotka jäsenvaltioiden on nimettävä, määrätään monipuolista hallinnollista ja teknistä asiantuntemusta edellyttäviä erityistehtäviä. Nimettävien viranomaisten tehtävänä onkin nimenomaisesti

— direktiivin täytäntöönpano

6 — Ks. esim. asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 36 kohta).

7 — Ks. esim. asia C-221/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 7.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5669, 22 kohta).

8 — Ks. mm. asia C-361/95, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7351, 15 kohta).

— ilmanlaadun arviointi

— mittausjärjestelmien hyväksyntä (menetelmät, verkostot, laitteet, laboratoriot)

— sisäisten laadunvarmistusten tekeminen

— arviointimenetelmien analysointi

— —.

36. Espanjan kuningaskunnan esittämistä selvityksistä ja asiakirjoista ilmenee kuitenkin, että itsehallintoalueiden antamat säädöstekstit eivät täytä näitä vaatimuksia erityisesti sen takia, että ne eivät ole riittävän täsmällisiä direktiivin sanamuodon edellyttämällä tavalla. Toimivaltaisille tai valtuutetuille toimielimille kuuluvia erityistehtäviä ei nimittäin lainkaan yksilöidä. Espanjan kuningaskunnan on myös EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan (josta on tullut EY 249 artikla) nojalla valvottava, että direktiiviä sovelletaan täsmällisesti ja täydellisesti, riippumatta Espanjassa voimassa olevista sisäisiä järjestelyjä tai toimivaltaa koskevista säännöksistä. Näin ollen tämän valtion sellaiset selitykset, joiden mukaan ainoastaan itsehallintoalueiden oli valvottava direktiivin 3 artiklan täytäntöönpanoa, eivät vapauta sitä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisista velvoitteista. [9]

37. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi nimenomaisesti, että 3 artiklan osalta annetuissa voimaansaattamissäädöksissä on "viitattava tähän direktiiviin tai niitä virallisesti julkaistaessa niihin on liitettävä viittaus tähän direktiiviin". Espanjan kuningaskunnan esittämät itsehallintoalueiden antamat säädöstekstit eivät kuitenkaan täytä tätä edellytystä.

38. Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille direktiivin nojalla kuuluvia velvoitteita, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin 3 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

39. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka on hävinnyt asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

9 — Ks. mm. asia C-423/99, komissio v. Italia, tuomio 7.12.2000, Kok. 2000, s. I-11167, 10 kohta.

Ratkaisuehdotus

40. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin 3 artiklan ensimmäisen kohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja erityisesti, koska se ei ole nimennyt tässä artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia ja toimielimiä

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.