YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
11 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-206/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard Wainwright ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies Jean-Francis Pasquier, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön kansainvälisten taloussuhteiden ja talousyhteistyöosaston osastopäällikkö Nicolas Schmit,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyy veden laatutavoitteet, tai toimittanut näistä ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista lyhennelmää komissiolle ja koska se on siten rikkonut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) 7 artiklaa,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit R. Schintgen, G. F. Mancini, J. L. Murray ja G. Hirsch (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehinään Richard Wainwright ja Jean-Francis Pasquier, ja Luxemburgin suurherttuakunnan, asiamiehenään asianajaja Patrick Kinsch, Luxemburg, 15.5.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.6.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.6.1996 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyy veden laatutavoitteet, tai toimittanut näistä ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista lyhennelmää komissiolle ja koska se on siten rikkonut tiettyjen

yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23; jäljempänä direktiivi) 7 artiklaa.

2 Direktiivillä pyritään lopettamaan vesiympäristön pilaaminen direktiivin liitteen luetteloon I kuuluvilla erityisen vaarallisilla aineilla sekä vähentämään vesiympäristön pilaamista liitteen luetteloon II kuuluvilla tietyillä muilla vaarallisilla aineilla. Jäsenvaltioiden on direktiivin 2 artiklan mukaan toteutettava aiheelliset toimenpiteet saavuttaakseen tämän tavoitteen.

3 Luetteloon I sisältyvät aineet on valittu pääasiassa niiden myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella. Direktiivin 3 ja 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että kaikkiin vesiympäristöön tapahtuviin aineiden päästöihin saadaan toimivaltaisten viranomaisten ennakkolupa, ja vahvistettava päästöstandardit, jotka eivät saa ylittää niitä raja-arvoja, jotka neuvosto vahvistaa niiden vaikutusten perusteella, joka aineilla on vesiympäristöön.

4 Luettelo II sisältää sen ensimmäisen luetelmakohdan mukaan ne luetteloon I kuuluvat aineet, joiden raja-arvoja neuvosto ei ole vielä vahvistanut. Niinpä luetteloon II sisältyy tällä hetkellä 99 luetteloon I kuuluvaa ainetta.

5 Toisen luetelmakohdan mukaan luettelo II sisältää aineet, joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja jotka ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista. Kansallisten asiantuntijoiden 31.1. ja 1.2.1989 pidetyssä kokouksessa laadittiin luettelo tärkeimpinä pidetyistä tällaisista aineista.

6 Jotta veden pilaamista luetteloon II kuuluvilla aineilla saadaan vähennettyä, jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivin 7 artiklassa laatimaan ohjelmat, joita toteuttaen ne edellyttävät muun muassa, että kaikkiin päästöihin, jotka sisältävät jotakin luettelossa II tarkoitettua ainetta, on saatava ennakkolupa, sekä vahvistamaan veden laatutavoitteet. Direktiivin 7 artiklan 6 kohdan mukaan ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista on toimitettava komissiolle lyhennelmä.

7 Direktiivin ei sisälly täytäntöönpanolle varattua määräaikaa. Kuitenkin sen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että mikäli mahdollista, komissio toimittaa neuvostolle ensimmäiset ehdotukset, jotka on tehty jäsenvaltioiden laatimien ohjelmien vertailevan tarkastelun perusteella, kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta. Koska komissio katsoi, etteivät jäsenvaltiot kyenneet toimittamaan sille asiaankuuluvia tietoja tässä määräajassa, se ehdotti niille 3.11.1976 päivätyssä kirjeessä, että ohjelmat laaditaan 15.9.1981 mennessä ja ne toteutetaan 15.9.1986 mennessä.

8 Komissio kehotti 31.1. ja 1.2.1989 pidetyn asiantuntijoiden kokouksen jälkeen 26.9.1989 päivätyllä kirjeellään Luxemburgin hallitusta toimittamaan sille tietoja luettelon II toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuja, tärkeimpinä pidettyjä aineita koskevien ohjelmien laatimisesta. Luxemburgin hallitus ei vastannut tähän tiedusteluun.

9 Komissio kehotti 4.4.1990 päivätyllä kirjeellään Luxemburgin hallitusta toimittamaan sille ajan tasalla olevan luettelon, josta ilmenee, mitä niistä 99 aineesta, jotka kuuluvat luetteloon I ja joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan pidettävä kyseiseen luetteloon sisältyvinä aineina, päästetään Luxemburgissa vesiympäristöön, ja ilmoittamaan ne veden laatutavoitteet, joita sovelletaan myönnettäessä lupaa päästöihin, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin näistä aineista, sekä ilmoittamaan syyt, joiden vuoksi tällaisia tavoitteita ei ole vahvistettu, sekä aikataulu, josta ilmenee päivä, jona nämä tavoitteet on vahvistettu. Myöskään tähän kirjeeseen ei vastattu.

10 Komissio kehotti 26.2.1991 päivätyllä virallisella huomautuksella Luxemburgin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Luxemburgin hallitus ei vastannut viralliseen huomautukseen.

11 Komissio lähetti 25.5.1993 Luxemburgin hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, joihin sisältyy veden laatutavoitteet 99:n liitteessä mainitun vaarallisen aineen osalta, tai toimittanut sille lyhennelmää näistä ohjelmista sekä niiden toteuttamisen tuloksista rikkoen direktiivin 7 artiklaa ja koska se ei ole toimittanut sille tätä asiaa koskevia pyydettyjä tietoja rikkoen EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa. Kantaja pyysi vastaajana olevaa valtiota toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Myöskään perusteltuun lausuntoon ei vastattu.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

12 Työjärjestyksen 92 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi.

13 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1653, 22 kohta) oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus noudattaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja puolustautua tehokkaasti komission esittämiä väitteitä vastaan. Perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan näin ollen kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Näin ollen kanne voi perustua ainoastaan perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin (ks. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 23 kohta).

14 Tässä asiassa on syytä muistaa, että perustellussa lausunnossaan komissio arvosteli Luxemburgin suurherttuakuntaa siitä, ettei se ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia "99:n liitteessä mainitun vaarallisen aineen" osalta eli luetteloon I kuuluvien niiden aineiden osalta, jotka sisältyvät tilapäisesti luetteloon II (sen ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti) sen vuoksi, että niiden rajaarvoja ei ole määritelty, tai ilmoittanut näistä ohjelmista komissiolle. Komissio on kanteessaan vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan sitä vastoin yleisemmin, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia tai ilmoittanut niistä.

15 Väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen on siten katsottava koskevan kaikkia luettelon II ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainittuja aineita eikä yksinomaan niitä ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja 99 ainetta, joita perusteltu lausunto koskee. Näin ollen se kanteen osa on jätettävä tutkimatta, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan niiden aineiden osalta, jotka mainitaan luettelossa II mutta jotka eivät sisälly tärkeimmiksi katsottujen 99 aineen joukkoon.

Pääasia

16 Komissio väittää, että koska on selvää, että tulos, joka on saavutettava luettelossa II mainittujen aineiden osalta, on ohjelmien laatiminen ja niiden toteuttaminen sekä ohjelmien tulosten analysointi ja niistä ilmoittaminen komissiolle ja koska Luxemburgin suurherttuakunta ei ole laatinut ja toteuttanut ohjelmia, Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

17 Komissio katsoo, että siltä osin kuin kyse on erityisesti luettelon II ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuista aineista, direktiivin 2 ja 7 artiklaa ei sovelleta yksinomaan teollisuuden ja kaupan aloilta peräisin oleviin päästöihin. Ohjelman puuttumista ei voida perustella myöskään sillä, ettei näitä aineita käsitteleviä asian-

omaisia aloja ole, vaan ainoastaan sillä, ettei vesiympäristö ei pilaantunut. Tässäkin tapauksessa jäsenvaltion olisi ilmoitettava komissiolle siitä, ettei vesiympäristö ole pilaantunut, ja perusteltava näin sitä, miksei se aio laatia ohjelmia.

18 Luxemburgin hallitus väittää, että se ei ole laatinut direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ohjelmia siksi, että laatiminen ei ole ollut tarpeen. Se väittää, ettei Luxemburgissa ole teollisuuden ja kaupan aloja, jotka tuottavat päästöjä ja jotka käsittelevät jotakin kyseessä olevista 99 aineesta. Näin ollen näillä aloilla ei synny sellaisia käytetyn veden päästöjä, joihin tällaisia aineita voisi sisältyä.

19 Mikäli hakemus, joka koskee jotakin kyseessä olevaa ainetta käsittelevän laitoksen käyttämistä, kuitenkin esitettäisiin, asianmukaiset oikeussäännöt hakemuksen kohteena olevan päästön sallimiseksi laadittaisiin vesien suojelusta ja hoidosta 29 päivänä heinäkuuta 1993 annetun lain sekä vaarallisista, epäterveellisistä ja ongelmallisista laitoksista 9 päivänä toukokuuta 1990 annetun lain nojalla, ja nämä oikeussäännöt laadittaisiin parhaan käytettävissä olevan tekniikan perusteella.

20 On muistettava ensinnäkin, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen ohjelmien tavoitteena on vesien pilaamisen vähentäminen. Käsitteellä "pilaaminen" tarkoitetaan tämän 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". Velvollisuus laatia 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ohjelmat koskee siten myös vesiä, joihin tällaiset päästöt vaikuttavat. Luxemburgin hallitus ja komissio ovat tästä asiasta yhtä mieltä.

21 Luxemburgin vesien pilaantumisen asteen osalta on toiseksi todettava, että komissio on useita kertoja kehottanut Luxemburgin hallitusta toimittamaan sille ajan tasalla olevan luettelon, josta ilmenee, mitä niistä 99 aineesta, jotka kuuluvat

luetteloon I ja joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan pidettävä kyseiseen luetteloon sisältyvinä aineina, päästetään Luxemburgissa vesiympäristöön, ja ilmoittamaan ne veden laatutavoitteet, joita sovelletaan myönnettäessä lupaa päästöihin, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin näistä aineista, sekä ilmoittamaan syyt, joiden vuoksi tällaisia tavoitteita ei ole vahvistettu, sekä aikataulu, josta ilmenee päivä, jona nämä tavoitteet on vahvistettu. Näihin pyyntöihin ei ole vastattu.

22 Istunnossa Luxemburgin hallituksen asiamies ei kiistänyt komission väitettä, jonka mukaan Luxemburgissa toimivien laitosten kaltaiset laitokset aiheuttavat direktiivissä tarkoitettujen aineiden päästöjä veteen. Asiamies jopa myönsi, että joitakin näistä aineista päästetään vesiympäristöön Luxemburgissa, täsmentämättä kuitenkaan kyseisiä aineita. Hän myönsi myös, ettei Luxemburgin oikeussääntöihin sisälly direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisia laatutavoitteita.

23 Näin ollen on syytä todeta, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, jotka koskevat direktiivin liitteen luettelossa I mainittuja 99 ainetta, joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan pidettävä kyseiseen luetteloon sisältyvinä aineina.

Oikeudenkäyntikulut

24 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian pääosiltaan, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut pilaantumisen vähentämiseen tähtääviä ohjelmia, jotka koskevat direktiivin liitteen luettelossa I mainittuja 99 ainetta, joita on luettelon II ensimmäisen luetelmakohdan mukaan pidettävä kyseiseen luetteloon sisältyvinä aineina.

2) Kanne jätetään muilta osin tutkimatta.

3) Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja