YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
12 päivänä joulukuuta 1996 *

Asiassa C-298/95,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Oberregierungsrat Bernd Kloke, osoite D-53107 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY (EYVL L 222, s. 1) 3 ja 5 artiklan sekä simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY (EYVL L 281, s. 47) 3 ja 5 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari) sekä tuomarit L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja P. Jann,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.10.1996 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 15.9.1995 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY (jäljempänä direktiivi 78/659; EYVL L 222, s. 1) 3 ja 5 artiklan sekä simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY (jäljempänä direktiivi 79/923; EYVL L 281, s. 47) 3 ja 5 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

2 Direktiivin 78/659 päämääränä on suojella ja parantaa virtaavien tai seisovien makeiden vesien laatua, kun näissä elää tai, jos pilaantumista vähennettäisiin tai se estettäisiin, voisi kyetä elämään tiettyjä kalalajeja.

3 Direktiivin 78/659 1 artiklan 1 kohdan mukaan sitä sovelletaan vesiin, jotka jäsenvaltiot nimeävät sellaisiksi, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on nimettävä lohivedet ja särkivedet ensimmäisen kerran kahden vuoden kuluessa direktiivin 78/659 tiedoksiantamisesta. Lisäksi 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava nimettyjä vesiä varten liitteessä I lueteltujen fysiologis-kemiallisten muuttujien arvot, jotka eivät saa olla liitteessä I olevassa I sarakkeessa (I=*impérative*, pakottava) esitettyjä arvoja sallivampia arvoja ja joiden on pyrittävä noudattamaan saman liitteen G sarakkeessa (G=*guide*, ohjeellinen) esitettyjä arvoja. Jäsenvaltioiden on myös 5 artiklan mukaan laadittava ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät viiden vuoden kuluessa nimeämisestä jäsenvaltioiden muuttujille vahvistamat arvot. Lopuksi direktiivin 78/659 6 ja 7 artiklassa säädetään näytteenoton tiheydestä, näytteenottopisteistä ja analyysimenetelmistä, joilla nimettyjen vesien yhdenmukaisuutta muuttujien kanssa voidaan arvioida.

4 Direktiivin 78/659 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta, ja niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Direktiivi 78/659 annettiin tiedoksi 20.7.1978, joten määräaika päättyi 20.7.1980.

5 Direktiivillä 79/923 pyritään sen 1 artiklan mukaan suojaamaan ja parantamaan rannikko- ja murtovesiä, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu ja jotta edistettäisiin osaltaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua.

6 Direktiivin 79/923 3—5 artiklassa simpukkavesiin sovelletaan soveltuvin osin direktiivin 78/659 yllä mainittuja 3—5 artiklaa, lukuun ottamatta tiettyjen aineiden päästöjä koskevaa simpukkavesidirektiivin 3 artiklan 3 kohtaa ja 5 artiklaa siltä osin kuin siinä säädetään viiden vuoden määräajan sijasta kuuden vuoden määräajasta, jonka kuluessa nimettyjen vesien on täytettävä jäsenvaltioiden vahvistamat, direktiivin 79/923 liitteessä mainittujen muuttujien raja-arvot.

7 Direktiivin 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta, ja niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Direktiivi annettiin tiedoksi 5.11.1979, joten määräaika päättyi 5.11.1981.

8 Koska komissio katsoi, että sen saamien tietojen mukaan ei näyttänyt siltä, että Saksan liittotasavalta olisi ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivin 78/659 3, 4 ja 5 artiklan sekä 7 artiklan 1 kohdan sekä direktiivin 79/923 3, 4 ja 5 artiklan panemiseksi täytäntöön, komissio esitti 21.4.1992 Saksan hallitukselle virallisen huomautuksen ja kehotti sitä esittämään huomautuksensa asiassa kahden kuukauden määräajassa.

9 Saksan hallitus kiisti 9.9.1992 päiväämässään kirjeessä sen, että direktiivit pitäisi saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä muodollisilla lainsäädäntötoimilla ja että kyseisten vesien suojelemiseksi olisi velvollisuus laatia erityisohjelmia. Lisäksi Saksan hallitus vaati lisäaikaa vesien nimeämiseksi ja toimitti lisätietoja direktiivissä 78/659 säädetyistä näytteenotoista.

10 Komissio katsoi, etteivät nämä selvitykset muuta sen kantaa väitetyn jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen osalta, ja se osoitti 13.1.1994 Saksan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa tätä vaadittiin kahden kuukauden määräajassa toteuttamaan direktiivin 78/659 3, 4 ja 5 artiklan sekä 7 artiklan 1 kohdan sekä direktiivin 79/923 3, 4, ja 5 artiklan noudattamisen edellyttämät toimenpiteet.

11 Saksan hallitus katsoi 3.5.1994 päiväämässään kirjeessä, että direktiivien 3 ja 4 artikla on saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä pakottavilla oikeussäännöillä, ja ilmoitti komissiolle tiettyjen osavaltioiden toteuttamista täytäntöönpanotoimista ja kalavesien nimeämisestä sekä toimitti näytteitä koskevia tietoja. Saksan hallitus katsoi kuitenkin edelleen, että kummankaan direktiivin 5 artiklassa tarkoitettujen erityisohjelmien laatiminen ei ollut tarpeen.

12 Komissio luopui direktiivien 78/659 ja 79/923 4 artiklaa ja direktiivin 78/659 7 artiklan 1 kohtaa koskevista väitteistään, mutta se katsoi kuitenkin, ettei sen käytettävissä vieläkään ollut tietoja, joiden perusteella se voisi tulla siihen lopputulokseen, että Saksan liittotasavalta on toteuttanut direktiivien 78/659 ja 79/923 3 ja 5 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Tämän vuoksi komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Direktiivien 78/659 ja 79/923 3 artikla

13 Saksan liittotasavalta ei kiistä sitä, että direktiivien 78/659 ja 79/923 3 artiklaa ei ole vielä pantu täytäntöön Saksassa pakottavilla oikeussäännöillä; direktiivien täytäntöönpano kuuluu kansallisten toimivaltasäännösten mukaan osavaltioiden toimivaltaan. Saksan liittotasavalta toteaa kuitenkin, että täytäntöönpanoon on ryhdytty. Osavaltioiden toimeenpaneva elin, jonka on saatava lainsäätäjältä toimivalta antaa täytäntöönpanoasetuksia, on saanut toimivallan jo kuudessa osavaltiossa kuudestatoista. Saksan liittotasavallan mukaan osavaltioita varten on ryhdytty säätämään myös direktiivin 78/659 täytäntöönpanoa koskevaa vakiolakia.

14 Saksan liittotasavalta kiistää lisäksi komission väitteen, jonka mukaan direktiiveissä 78/659 ja 79/923 vaadittujen toimenpiteiden noudattamatta jättäminen voisi vaarantaa ihmisten terveyden. Tällaista vaaraa ei Saksan liittotasavallan mukaan Saksassa ole, koska sallittujen jäämien raja-arvot on vahvistettu 1.9.1994 säädetyllä asetuksella, joka on annettu *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*in

(saksalainen elintarvikkeita ja muita hyödykkeitä koskeva laki) nojalla, sellaisena kuin se oli 8.7.1993, ja raja-arvojen perusteella voidaan määritellä, ovatko makean veden kalat syötäväksi kelpaavia.

15 Kuten komissio toteaa, yksi kyseisten direktiivien tavoitteista on suojata ihmisten terveyttä valvomalla niiden vesien laatua, joissa elää tai voi elää syötäväksi kelpaavia kaloja, kuten direktiivin 78/659 1 artiklan 4 kohdassa mainittuja lohia, taimenia, harjuksia ja siikoja tai direktiivin 79/923 1 artiklassa mainittuja "suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavia" simpukoita.

16 Näin ollen on erityisen tärkeää, että direktiivit pannaan täytäntöön toimilla, joiden velvoittavaa luonnetta ei voida kiistää. Lisäksi kaikissa tapauksissa, joissa direktiivissä vaadittujen toimenpiteiden laiminlyönti voi vaarantaa ihmisten terveyden, asianosaisten on voitava vedota pakottaviin sääntöihin voidakseen käyttää oikeuksiansa (ks. vastaavasti asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2567, 16 kohta; asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2607, 19 kohta ja asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991, Kok. 1991, s. I-4983, 14 kohta).

17 Vaikka tässä tapauksessa sallittujen elintarvikkeiden jäämille on muiden kansallisen lainsäädännön säännösten nojalla asetettu raja-arvot, Saksan liittotasavalta ei ole näyttänyt toteen sitä, ettei kalojen tai simpukoiden syöminen aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle, jos direktiiveissä 78/659 ja 79/923 vaadittuja toimenpiteitä ei toteuteta.

18 Saksan hallitus on vedonnut menettelyvaikeuksiin perustellakseen direktiivien 78/659 ja 79/923 täytäntöönpanon viivästymisen; joka tapauksessa riittää, kun muistutetaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. erityisesti asia C-147/94, komissio v. Espanja, tuomio

6.4.1995, Kok. 1995, s. I-1015, 5 kohta; asia C-259/94, komissio v. Kreikka, tuomio 6.7.1995, Kok. 1995, s. I-1947, 5 kohta ja asia C-253/95, komissio v. Saksa, tuomio 2.5.1996, Kok. 1996, s. I-2423, 12 kohta).

19 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivien 78/659 ja 79/923 3 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Direktiivien 78/659 ja 79/923 5 artikla

20 Direktiivin 78/659 osalta Saksan hallitus esittää, että osavaltioissa on jo 50-luvulta lähtien ollut olemassa vesien pilaantumisen vähentämistä koskevia toimintaohjelmia, joihin kuuluu puhdistusohjelmia, joilla parannetaan vesien laatua ja joiden voidaan siis katsoa olevan direktiivin 78/659 5 artiklan mukaisia. Saksan hallituksen mukaan sellaisten makeiden vesien laadun suojelua, joissa elää kaloja, ei voida arvioida erikseen vaan siihen sisältyy yleinen tavoite suojella kaikkien vesien laatua, mihin Saksassa pyritään vahvistamalla ennakolta ja yleisellä tavalla liittovaltiotason vähimmäisnormeja, joilla pyritään jätevesistä johtuvan vesien pilaantumisen vähentämiseen. Saksan hallitus lisää, että kahden viime vuosikymmenen aikana osavaltioissa on pantu täytäntöön tällaisia normeja toimintaohjelmilla, joihin liittyy voimakkaita toimia, jotka ovat olleet erityisen tehokkaita, mistä on todisteena muun muassa niiden makeiden vesien laadun huomattava paraneminen Saksassa vuosina 1976—1990, joita direktiivissä 78/659 tarkoitetaan.

21 Direktiivin 79/923 osalta liittotasavallan hallitus katsoo, että erityisohjelmien laatiminen pilaantumisen vähentämiseksi ei ole enää tarpeen, koska viiden Pohjanmeren rannikolla sijaitsevan suojelua edellyttävän alueen simpukkavesien säännöllisesti suoritettu valvonta osoittaa, että direktiivin muuttujia noudatetaan ja että

puhdistustoimia ei tarvita. Saksan hallituksen mukaan osavaltioissa, joissa on simpukkavesiä, on kuitenkin suunniteltu tai ryhdytty toteuttamaan huolellista täytäntöönpanoa.

22 Aluksi on todettava, että direktiivien 78/659 ja 79/923 5 artiklassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus laatia ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät määräajassa, eli viiden tai kuuden vuoden kuluessa niiden nimeämisestä, sekä liitteessä mainituille muuttujille vahvistetut arvot että liitteessä olevien G ja I sarakkeen huomautukset.

23 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 17 kohdassa todennut, direktiivien 78/659 ja 79/923 liitteissä luetellaan neljätoista ja kaksitoista tarkoin määrättyä fysiologis-kemiallista muuttujaa, joiden arvot jäsenvaltiot vahvistavat. Lisäksi direktiivien 6 artiklassa määritellään 5 artiklan täytäntöönpanoa varten näytteenoton prosenttiosuudet, joiden on täytettävä nämä arvot, jotta nimettyjen vesien voidaan katsoa olevan direktiivien säännösten mukaisia.

24 Direktiivien 78/659 ja 79/923 5 artiklan sanamuodosta ja direktiiveissä olevasta yksityiskohtaisesta vesien laadun valvontaa koskevasta säännöksestä käy selvästi ilmi, että jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia erityisohjelmia makeiden vesien pilaantumisen vähentämiseksi viidessä vuodessa ja simpukkavesien pilaantumisen vähentämiseksi kuudessa vuodessa.

25 Direktiivin 78/659 osalta Saksan hallituksen mainitseman yleisten vesienpuhdistusohjelmien olemassaolon ei voida näin ollen katsoa olevan 5 artiklan riittävää täytäntöönpanoa.

26 Lisäksi on korostettava, että tällaisilla yleisohjelmilla tavoiteltu päämäärä, eli jätevesistä johtuvan vesien pilaantumisen vähentäminen, ei välttämättä vastaa direktiivin 78/659 erityistä päämäärää eli makeiden vesien laadun parantamista siten, että kalat voivat elää niissä.

27 Vaikka Saksan hallitus väittää direktiivin 79/923 osalta, että simpukkavedet ovat direktiivin vaatimusten mukaisia, se ei kuitenkaan voi vapautua velvollisuudestaan laatia direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja erityisohjelmia.

28 Tältä osin on korostettava, että Saksan hallituksen esittämät tulokset koskevat ainoastaan Ala-Saksin osavaltiossa vuonna 1991 otettuja näytteitä eivätkä ne millään tavoin todista sitä, että muissa asianomaisissa osavaltioissa sijaitsevat simpukkavedet olisivat direktiivin 79/923 vaatimusten mukaisia.

29 Missään tapauksessa se, että yhdessä ainoassa osavaltiossa tietyllä hetkellä otetut näytteet ovat direktiivin 79/923 vaatimusten mukaisia, ei vapauta jäsenvaltiota laatimasta direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja erityisohjelmia, jotka koskevat kaikkia nimettyjä simpukkavesiä ja joilla pyritään niiden pilaantumisen vähentämiseen kuudessa vuodessa.

30 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa direktiivien 78/659 ja 79/923 5 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/659/ETY 3 ja 5 artiklan sekä simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY 3 ja 5 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 1996.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja