YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
4 päivänä joulukuuta 1997 *

Asiassa C-225/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään aluksi komission oikeudellisen yksikön virkamies Antonio Aresu, sitten saman yksikön virkamies Paolo Stancanelli, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies, asianajaja Pier Giorgio Ferri, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole nimennyt simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY (EYVL L 281, s. 47) 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu, ja/tai se ei ole ilmoittanut näin nimettyjä vesiä komissiolle direktiivin 13 artiklan mukaisesti;

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

— se ei ole laatinut direktiivin 79/923/ETY 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

— se ei ole vahvistanut direktiivin 79/923/ETY 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

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

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.9.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut 28.6.1996 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kannekirjelmällä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole nimennyt simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY (EYVL L 281, s. 47, jäljempänä direktiivi) 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu, ja/tai se ei ole ilmoittanut näin nimettyjä vesiä komissiolle direktiivin 13 artiklan mukaisesti;

— se ei ole laatinut tämän direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

— se ei ole vahvistanut direktiivin 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta.

2 Direktiivin ensimmäisen ja toisen perustelukappaleen mukaan direktiivillä on tarkoitus suojella vesiä, mukaan lukien simpukkavedet, pilaantumiselta ja eräitä simpukkakantoja erilaisilta haittavaikutuksilta, jotka aiheutuvat saastuttavien aineiden päästöistä mereen.

3 Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivi ”— — koskee simpukkavesien laatua, ja sitä sovelletaan rannikko- ja murtovesiin, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet suojelua tai parantamista tarvitseviksi, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden (simpukat ja kotilot) elämä ja kasvu — —”.

4 Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä simpukkavedet ensimmäisen kerran kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta, ja ne voivat myöhemmin nimetä lisää vesiä.

5 Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava nimettyjä vesiä varten arvot direktiivin liitteessä annetuille parametreille ja että jäsenvaltioiden on noudatettava liitteessä olevia huomautuksia.

6 Direktiivin 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot laativat ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät kuuden vuoden kuluessa niiden nimeämisestä sekä jäsenvaltioiden 3 artiklan mukaisesti vahvistamat arvot että liitteessä olevat huomautukset.

7 Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tietoja muun muassa niistä vesistä, jotka on nimetty 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.

8 Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Koska direktiivi annettiin tiedoksi 5.11.1979, kyseinen määräaika päättyi 5.11.1981.

9 Komissio katsoi, ettei 27.4.1978 tehty ministeriön päätös (Gazzetta ufficiale della Repubblica italianan, jäljempänä GURI, täydennysosa nro 125, 8.5.1978), jonka Italian viranomaiset olivat toimittaneet sille 15.12.1981, täyttänyt direktiivissä säädettyjä edellytyksiä erityisesti siltä osin kuin kysymys oli valvottavista parametreistä ja tarkastusten tiheydestä, ja tämän vuoksi komissio pyysi 9.9.1985 päivätyllä

kirjeellään näiltä viranomaisilta yksityiskohtaisia tietoja simpukanviljelyyn tarkoitettujen vesien nimeämisestä.

10 Komissio vaati 24.4.1989 päivätyssä kirjeessään Italian viranomaisia nimeämään simpukkavedet koko Italian alueen osalta direktiivin 4 artiklan mukaisesti, ilmoittamaan komissiolle näiden nimettävien vesien valinnassa käytettävästä menettelystä ja valintaa koskevista objektiivisista perusteista, toimittamaan sille luettelon nimeämistarkoituksessa valituista vesistä ja topografisen kartan näiden vesien sijainnista, vahvistamaan niiden parametrien arvot, joita sovelletaan nimettyihin vesiin direktiivin 3 ja 4 artiklan mukaan, ja ilmoittamaan nämä parametrit sille, laatimaan ohjelmat direktiivin 5 artiklan mukaisesti ja ilmoittamaan ne sille, valvomaan nimettyjen vesien laatua direktiivin 7 artiklan säännösten mukaisesti sekä ilmoittamaan direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan määrättyjen näytteenottopaikkojen sijainnin, direktiivin 9 artiklassa tarkoitettuja uusia parametrejä koskevat säännökset ja direktiivin 11 artiklassa tarkoitetut poikkeukset.

11 Koska vesien nimeämisestä ei ilmoitettu komissiolle ja koska sille ei toimitettu pyydettyjä tietoja, komissio lähetti 5.8.1991 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa sitä pyydettiin esittämään huomautuksensa asiasta kahden kuukauden määräajassa.

12 Italian tasavalta antoi 27.1.1992 direktiivin soveltamisasetuksen (decreto legislativo) nro 131 (GURI:n täydennysosa nro 41, 19.2.1992).

13 Komissio on kuitenkin katsonut, että vaikka tällä asetuksella täytäntöönpannaan kyseinen direktiivi suurelta osin, direktiiviä ei kuitenkaan täytäntöönpanna kokonaisuudessaan, koska asetuksen 4 §:ssä viitataan vesien nimeämisen osalta toimenpiteisiin, joiden toteuttaminen kuuluu Italian hallinnollisten alueiden toimivaltaan.

14 Todettuaan, ettei sille ollut toimitettu direktiivin 13 artiklan mukaisesti tietoja nimeämistä koskevista alueellisista toimenpiteistä, minkä vuoksi oli pääteltävä, etteivät toimivaltaiset alueelliset viranomaiset olleet nimenneet simpukkavesiä eivätkä näin ollen laatineet direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi, ja katsottuaan, etteivät nämä viranomaiset olleet vahvistaneet elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdan parametreille direktiivin 3 artiklan mukaisesti, komissio lähetti 7.7.1993 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa sitä vaadittiin toteuttamaan kahden kuukauden määräajassa ne toimenpiteet, joita direktiivin täytäntöönpano edellyttää.

15 Italian viranomaiset ilmoittivat 14.3.1994 päivätyllä kirjeellään nro 488 komissiolle siitä, että valtion ja alueiden välinen konferenssi pyrki täyttämään yhteisön säännöstä johtuvat velvollisuudet.

16 Tämän jälkeen komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

17 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 22.11.1996 antamallaan määräyksellä Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Italian tasavallan vaatimuksia.

18 Yhdistynyt kuningaskunta peruutti väliintulonsa yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 21.1.1997 toimittamallaan kirjeellä.

19 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 10.3.1997 antamalla määräyksellä Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulo poistettiin rekisteristä.

20 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on todennut, ettei Italian tasavalta ole nimennyt simpukkavesiä ainakaan koko Italian alueen osalta tai ettei vesien nimeämisestä ole vielä ainakaan ilmoitettu sille. Komission mukaan Italian viranomaiset eivät ole myöskään tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta laatineet ohjelmia vesien pilaantumisen vähentämiseksi. Lopuksi komissio on väittänyt, että asetuksen nro 131 4 §:n 4 momentin c kohdasta ja asetuksen liitteessä I olevasta 8 ja 9 kohdasta ilmenee, että direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainittujen parametrien rajaarvot on tarkoitus määrittää elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta myöhemmin erillisellä ministeriön päätöksellä. Komission mukaan sille ei ole ilmoitettu tällaisesta päätöksestä tai muusta täytäntöönpanotoimesta.

21 Italian tasavalta on väittänyt, että direktiivin alueelliset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka koskevat suojeltavien vesien nimeämistä ja nimettyjen vesien pilaantumisen vähentämiseksi laadittavia ohjelmia, on toteutettu 12:lla yhteensä 15:stä Italian rannikolla olevasta alueesta ja että niistä on ilmoitettu komissiolle, ja Italian tasavallan mukaan on katsottava, että näillä toimenpiteillä pannaan kyseinen direktiivi riittävästi täytäntöön. Lisäksi Italian tasavalta toteaa, että lähiaikoina tehdään päätös, jolla vahvistetaan direktiivin liitteessä olevassa 8 ja 9 kohdassa mainitut parametrit.

22 Komissio on todennut vastauskirjelmässään, että Italian tasavallan mainitseman 12 alueen sijasta ainoastaan 11 Italian 20 alueesta on nimennyt ensimmäisen kerran simpukkavedet. Sen perusteella, että nämä nimetyt ja komissiolle ilmoitetut simpukkavesialueet kattavat hieman yli puolet Italian pinta-alasta, ei kuitenkaan voida katsoa, että kyseisillä toimenpiteillä olisi täytäntöönpantu tämä direktiivi oikein.

23 Italian tasavalta on todennut tältä osin, että ainoastaan sellaiset alueet, joilta on pääsy merelle, voivat nimetä simpukkavesiä, ja että tällaisia alueita on 15. Koska

nimeämistoimenpiteiden toteuttamista koskevia perusteita ei ole määritelty, Italian tasavalta katsoo lisäksi, että direktiivi pannaan oikein täytäntöön sillä, että vesiä nimetään lukumäärältään ja pinta-alaltaan kohtuullinen määrä verrattuna rannikko- ja murtovesien kokonaismäärään ja siihen, missä määrin vesiä voidaan käyttää simpukanviljelyyn. Direktiivin 4 artiklassa säädettyä velvollisuutta ei jätetä täyttämättä pelkästään sillä, että kolme Italian aluetta, joiden toimivaltaan nimeäminen kuuluu, ei ole nimennyt näitä vesiä. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan on myös sallittua, että nimeäminen tapahtuu asteittain, koska kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat myöhemmin nimetä lisää vesiä täytettyään 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden, jonka mukaan niiden on nimettävä kyseiset vedet ensimmäisen kerran kyseisessä säännöksessä mainitussa määräajassa. Tämän vuoksi kanne on Italian tasavallan mukaan hylättävä tämän ensimmäisen väitteen osalta.

24 Simpukkavesien osalta on todettava, että direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä nämä vedet eli ne murto- ja rannikkovedet, joiden jäsenvaltiot katsovat tarvitsevan suojelua tai parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden (simpukat ja kotilot) elämä ja kasvu ja jotta edistettäisiin osaltaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua (1 artikla).

25 Jäsenvaltioilla on tosin niissä rajoissa, jotka on asetettu direktiivin liitteessä vahvistetuissa parametreissä, tiettyä harkintavaltaa niiden tutkiessa, täyttyvätkö mainitut edellytykset (jotka koskevat suojelun tai parantamisen tarvetta).

26 Toisin kuin Italian hallitus on väittänyt, nimeämisvelvollisuus on kuitenkin olemassa aina silloin, kun mainitut edellytykset täyttyvät. Direktiivin sanamuodosta ei löydy tukea sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat olla nimeämättä kaikkia simpukkavesiä, ja tällainen tulkinta olisi myös ristiriidassa ympäristön suojelua ja epätasa-arvoisten kilpailuedellytysten poistamista koskevien direktiivin tavoitteiden kanssa (ks. direktiivin ensimmäinen ja neljäs perustelukappale).

27 Tältä osin on todettava, että direktiivin sanamuodosta ei löydy tukea myöskään sille Italian hallituksen väitteelle, jonka mukaan direktiivin 4 artiklasta seuraisi, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu simpukkavesien nimeäminen toteutetaan asteittain. Jäsenvaltiot voivat tosin nimetä myöhemmin lisää näitä vesiä (2 kohta), mutta tämä mahdollisuus ei tarkoita sitä, etteikö jäsenvaltioilla olisi nimeämisvelvollisuutta direktiivissä säädettyjen edellytysten täyttyessä.

28 Tämän vuoksi on katsottava, että Italian tasavalta ei ole nimennyt simpukkavesiä. Näin ollen tähän liittyvät komission vaatimukset on hyväksyttävä.

29 Muiden komission väitteiden osalta on todettava, että Italian tasavalta ei ole kiistänyt jättäneensä noudattamatta velvollisuuksiaan ja että se on esittänyt, että täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoitetaan lähiaikoina komissiolle. Komission kanne on siis perustelu myös näiltä osin.

30 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole nimennyt direktiivin 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua ja parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu;

— se ei ole laatinut direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

— se ei ole vahvistanut direktiivin 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole nimennyt tämän direktiivin 4 artiklan mukaisesti niitä vesiä, jotka tarvitsevat suojelua ja parantamista, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu;

— se ei ole laatinut tämän direktiivin 5 artiklan mukaisesti ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi; ja koska

— se ei ole vahvistanut tämän direktiivin 3 artiklan mukaisesti arvoja direktiivin liitteen 8 ja 9 kohdassa mainituille parametreille elohopeaa ja lyijyä lukuun ottamatta.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä joulukuuta 1997.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja