JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
17 päivänä lokakuuta 1996 *

1. Tässä asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella, että Saksa ei ole pannut huolellisesti täytäntöön suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi 18 päivänä heinäkuuta 1978 annettua neuvoston direktiiviä 78/659/ETY [1] (jäljempänä makeavesidirektiivi) eikä simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annettua neuvoston direktiiviä 79/923/ETY [2] (jäljempänä simpukkavesidirektiivi).

2. Erityisesti komissio väittää, että Saksa ei ole pannut täytäntöön makeavesidirektiivin 3 ja 5 artiklaa eikä simpukkavesidirektiivin 3 ja 5 artiklaa.

Makeavesidirektiivi

3. Makeavesidirektiivin päämäärä on sen 1 artiklan 3 kohdan mukaan

"suojella ja parantaa virtaavien tai seisovien makeiden vesien laatua, kun näissä elää tai, jos pilaantumista vähennettäisiin tai se estettäisiin, voisi kyetä elämään kaloja, jotka kuuluvat:

— luonnon monimuotoisuutta kuvaaviin kotoperäisiin lajeihin,

— lajeihin, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset pitävät toivottavina vesistöjen hoidon ja käytön kannalta".

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL 1978 L 222, s. 1.
2 — EYVL 1979 L 281, s. 47.

4. Direktiivin johdanto-osassa todetaan edelleen seuraavaa:

"tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä ne vedet, joihin direktiiviä sovelletaan, ja vahvistettava raja-arvot tietyille parametreille; veden laadun on nimetyissä vesissä vastattava näitä arvoja viiden vuoden kuluessa nimeämisestä". [3]

5. Jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta [4] nimettävä lohivedet ja särkivedet [5], joista lohivedet on määritelty vesiksi, joissa voi elää lohia, taimenia, harjuksia ja siikoja, ja särkivedet vesiksi, joissa voi elää särkikaloja tai muita lajeja, kuten haukia, ahvenia ja ankeriaita.

6. Asian kannalta olennaiset direktiivin säännökset ovat seuraavat:

"3 artikla

1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava nimettyjä vesiä varten liitteessä I lueteltujen muuttujien arvot, jos ne on lueteltu G tai I sarakkeessa. Niiden on noudatettava näissä kahdessa sarakkeessa esitettyjä huomautuksia.

2. Jäsenvaltiot eivät saa säätää liitteessä I olevassa I sarakkeessa esitettyjä arvoja sallivampia arvoja, ja niiden on pyrittävä noudattamaan G sarakkeessa esitettyjä arvoja, ottaen huomioon 8 artiklassa esitetty periaate. [6]

— —

5 artikla

Jäsenvaltiot laativat ohjelmia pilaantumisen vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät viiden vuoden kuluessa 4 artiklan mukaisesta nimeämisestä sekä jäsenvaltioiden 3 artiklan mukaisesti vahvistamat arvot että liitteessä I olevan G ja I sarakkeen huomautukset."

7. Liitteessä I luetellaan muuttujia, kuten lämpötila, happipitoisuus, suspendoitunut

3 — Makeavesidirektiivin kuudes perustelukappale.

4 — Ks. ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

5 — Makeavesidirektiivin 4 artiklan 1 kohta.

6 — Makeavesidirektiivin 8 artiklassa säädetään, että direktiivin mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpano ei missään tapauksessa saa suoraan tai välillisesti johtaa makean veden pilaantumisen lisääntymiseen.

kiinteä aine ja useita kemikaaleja. Lohi- ja särkivesillä on erilaiset muuttujat G ja I sarakkeessa. Osa muuttujista on ohjeellisia (G sarake) ja osa pakottavia (I sarake).

8. Direktiivin 6 ja 7 artiklassa vahvistetaan yksityiskohtaiset perusteet sen määrittämiseksi, täyttääkö jäsenvaltio 5 artiklassa mainitut edellytykset. Arviointiperusteet liittyvät näytteenottopisteisiin ja ajankohtiin (näytteenoton tiheys on vahvistettu liitteessä I) sekä prosenttimääriin, jotka näytteiden on jokaisen muuttujan osalta täytettävä arvojen ja huomautusten suhteen.

Simpukkavesidirektiivi

9. Simpukkavesidirektiivi koskee simpukkavesien laatua, ja sitä sovelletaan rannikko- ja murtovesiin, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet suojelua tai parantamista tarvitseviksi, jotta mahdollistettaisiin simpukoiden elämä ja kasvu ja jotta edistettäisiin osaltaan suoraan ihmisten syötäväksi kelpaavien simpukkatuotteiden korkeaa laatua. [7] Direktiivin johdanto-osan mukaan sen päämääränä on vesien suojelu pilaantumiselta, simpukkavedet mukaan lukien, ja eräiden simpukkakantojen suojelu erilaisilta haittavaikutuksilta, jotka aiheutuvat saastuttavien aineiden päästöistä mereen. [8]

10. Johdanto-osan kuudes perustelukappale sekä 3 ja 7 artikla ovat olennaisin ja soveltuvin osin samat kuin vastaavat säännökset makeavesidirektiivissä, lukuun ottamatta sitä, että 1) simpukkavesidirektiivissä on jätevesien päästöjä koskeva 3 artiklan 3 kohta ja 2) 5 artiklassa viitataan viiden vuoden ajanjakson sijasta kuuden vuoden ajanjaksoon.

11. Molemmat direktiivit on pitänyt panna täytäntöön kahden vuoden kuluessa niiden tiedoksiantamisesta [9], eli makeavesidirektiivin osalta 20.7.1980 mennessä ja simpukkavesidirektiivin osalta 5.11.1981 mennessä.

7 — Simpukkavesidirektiivin 1 artikla.

8 — Simpukkavesidirektiivin ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

9 — Makeavesidirektiivin 17 artiklan 1 kohta ja simpukkavesidirektiivin 15 artiklan 1 kohta.

Direktiivien 3 artiklaa koskeva väite

12. Komission pääasiallinen väite on, että Saksa on laiminlyönyt saattaa määräajassa molempien direktiivien 3 artikla huolellisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Erityisesti komissio väittää, että näillä kahdella direktiivillä pyritään myös suojaamaan ihmisten terveyttä ja että yhteisöjen tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa todennut, että täytäntöönpanon on tapahduttava pakottavilla säännöksillä. [10]

13. On totta, että sitovassa Saksan lainsäädännössä ei tähän päivään mennessä ole säädetty raja-arvoja, jotka 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava. Tämä on huomattava viive, joka johtuu osittain siitä, että Saksa ilmeisesti oletti vuoteen 1992 asti, että hallinnolliset säännökset ovat riittäviä direktiivien täytäntöönpanemiseksi. Tämän jälkeen Saksa on hyväksynyt kannan, jonka mukaan pakottavat oikeudelliset toimet ovat tarpeen huolellisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Saksa toteaa puolustuksekseen, että tarvittaviin toimenpiteisiin on nyt ryhdytty. Näyttää kuitenkin siltä, että vain kuudessa 16 osavaltiosta (joiden toimivaltaan näiden direktiivien täytäntöönpano kuuluu) lainsäätäjä on määrännyt toimeenpanoviranomaiset laatimaan tarvittavat asetukset, ja näissäkään kuudessa osavaltiossa ei ole nähtävästi vielä hyväksytty makeavesidirektiivin täytäntöönpanoa koskevaa lakiesitystä (vastineessa ei mainita mitään simpukkavesidirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta lakiesityksestä).

14. Yhteisöjen tuomioistuin on useasti todennut, että jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita. [11] Myöskään se, että Saksa pyrkii tällä hetkellä korjaamaan laiminlyöntinsä, ei riitä sen puolustukseksi. Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kanteen nostamiseen riittää, että velvoitteiden laiminlyönti on todettu objektiivisesti, eikä todisteita tarvita kyseessä olevan jäsenvaltion kykenemättömyydestä hoitaa asia taikka sen vastahakoisuudesta. [12]

Direktiivien 5 artiklaa koskeva väite

15. Molempien direktiivien 5 artiklan osalta komissio väittää, että yhtään ohjelmaa ei ole esitetty. Saksa puolustaa 5 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä seuraavalla tavalla.

10 — 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).

11 — Asia 58/81, komissio v. Luxemburg, tuomio 9.6.1982 (Kok. 1982, s. 2175, 4 kohta).

12 — Asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 467, 8 kohta).

16. Makeavesidirektiivin osalta Saksa esittää, että sen mukaan sellaisen veden laadun saavuttaminen tai ylläpitäminen, jossa luonnonvaraiset kalat voivat elää, on ainoastaan yleisen vesiensuojelusuunnitelman osittainen päämäärä, eikä sitä voida tulkita erillään muusta vesiensuojelusta. Yleisen suunnitelman perusta Saksassa on ennaltaehkäisevän vesiensuojelun lisääminen. Päämäärä on jätevesien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen valvomalla jätevesien laatua. Kahden viime vuosikymmenen aikana Saksan osavaltioissa on toteutettu erityisen tehokkaita vesiensuojelutoimia laajoilla (ja kalliilla) toimintaohjelmilla ja investoinneilla. Toimien tuloksena vesien puhtaus yleensä sekä erityisesti sellaisten vesien laatu, joissa kalat voivat elää, on merkittävästi parantunut. Makeavesidirektiivin 1 artiklan 3 kohdassa mainittu direktiivin laaja tavoite vastaa olennaisilta osin vesiensuojelupolitiikan tavoitetta. Osavaltioissa 1950-luvun jälkeen toteutettujen toimintaohjelmien tavoitteena ei ole ollut ainoastaan kalojen suojelu vaan pääasiassa luoda ohjelmia, joiden avulla vesien laatua parannetaan ja joita tarkoitetaan 5 artiklassa.

17. Tämä perustelu ei ole mielestäni vakuuttava. Direktiivin 5 artikla on sekä pakottava että nimenomainen. Siinä vaaditaan, että ohjelmia laaditaan pilaantumisen vähentämiseksi yleensä ja sen varmistamiseksi, että nimetyt vedet täyttävät määräajassa sekä liitteessä I mainituille muuttujille vahvistetut arvot että liitteessä I olevien G ja I sarakkeen huomautukset. Nämä muuttujat ovat sekä yksityiskohtaisia että tarkkoja; makeavesidirektiivissä niitä on 14 ja simpukkavesidirektiivissä 12. Lisäksi 6 artiklassa säädetään huomattava määrä kriteerejä 5 artiklan täytäntöönpanoa varten. Näiden säännösten sanamuodon perusteella on selvää, että, kuten komissio on todennut, niissä vaaditaan, että jäsenvaltiot laativat erityisiä viiden tai kuuden vuoden ohjelmia.

18. Lisäksi makeavesidirektiivin rakenteen ja tavoitteiden perusteella on selvää, että sillä pyritään varmistamaan, että vesi on erityisesti sen laatuista, että kalat voivat elää siinä. Ei ole ilmeistä, ainakaan ilman vahvistusta, että vesien puhtauden parantamiseen tarkoitetuilla yleisillä toimenpiteillä on välttämättä sama vaikutus; esimerkiksi tietyt saasteet voidaan neutraloida muilla kemikaaleilla, jotka puhdistavat vettä tietyllä tavalla mutta eivät ole hyödyksi kaloille.

19. Simpukkavesidirektiivin osalta Saksa katsoo, että nimetyillä simpukkavesillä käytännössä suoritetusta valvonnasta käy ilmi, että direktiivin vaatimukset täyttyvät. Saksan mielestä direktiivissä tarkoitetut ohjelmat ovat tarpeen ainoastaan silloin, jos direktiivissä vahvistettuja muuttujia ei noudateta.

20. Kanteesta käy ilmi, että Saksa tarkoittaa näytteitä, joita se on ilmeisesti ottanut Ala-Saksin alueella direktiivin 7 artiklan mukaisesti. Perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa Saksa esittää, että näiden toimien tulokset täyttävät direktiivin vaatimukset. Saksa on liittänyt mukaan vuoden 1991 tulokset.

21. Komissio vastaa, että sille tämän perustelun osalta toimitetut tulokset koskevat ainoastaan yhtä osavaltiota ja yhtä vuotta. Vaikka tuloksia olisi toimitettu kaikkien osavaltioiden osalta, komissio huomauttaa perustellusti kuitenkin, että asiaintila vuonna 1991 ei voi missään tapauksessa korvata ohjelmaa, joka olisi pitänyt laatia viimeistään vuonna 1981.

Ratkaisuehdotus

22. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

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 ja simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta 30 päivänä lokakuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/923/ETY noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.