

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

E. SHARPSTON

18 päivänä toukokuuta 2006¹

1. Komissio vaatii esillä olevassa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburg ei ole noudattanut yhteisön vesipolitiikan puiteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY² mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja koska se ei ainakaan ole ilmoittanut niistä komissiolle.³

3. Luxemburg puolestaan katsoo, ettei puitedirektiivin asianmukainen täytäntöönpano kansallisessa oikeusjärjestelmässä välttämättä edellytä erityisten virallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten antamista. Ratkaisevaa sen mielestä on, saavutetaanko direktiivissä tarkoitetut aineelliset tavoitteet käytännössä direktiivissä täsmennyksissä eri määräajoissa. Luxemburg väitti ensimmäisen kerran puolustuksessaan yhteisöjen tuomioistuimessa, että sen kansallinen lainsäädäntö vastaa joka tapauksessa suurelta osin direktiivin vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Komissio väittää ensisijaisesti, että direktiivin 2000/60 asianmukainen täytäntöönpano edellyttää niin sanotun puitelain antamista kansallisella tasolla. On kiistatonta, ettei puitelakia ole annettu. Toissijaisesti komissio luetteloii (vastauskirjelmässään) joukon direktiivin erityissäännöksiä, joita Luxemburg ei sen mukaan ole pannut täytäntöön.

EY:n perustamissopimus

4. EY 249 artiklan mukaan ”direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.”

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Annettu 23 päivänä lokakuuta 2000 (EYVL 2000 L 327, s. 1).

3 – Komission nostaman kanteen ulottuvuutta muutettiin myöhemmin menettelyn kuluessa. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 32–34 ja 37 kohta.

5. EY 174 artiklan 1 kohdassa yhteisölle myönnetään toimivalta toteuttaa sellaista yhteisön ympäristöpolitiikkaa, joka myötävaikuttaa seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen: ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen, ihmisten terveyden suojeleminen, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

6. EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla neuvosto on EY 251 artiklassa määrättyä yhteispäätös-menettelyä noudattaen toimivaltainen päättämään, mitä toimia yhteisö on toimivaltainen toteuttamaan EY 174 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Direktiivi 2000/60

7. Direktiivi 2000/60 annettiin EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla.

8. Sen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”on luotava yhtenäinen yhteisön vesipolitiikka”. Johdanto-osan 18 perustelukappaleessa selitetään, että yhteisön vesipolitiikka ”edellyttää avoimia, tehokkaita ja yhdenmukaisia lainsäädännöllisiä puitteita. Yhteisön olisi luo-

tava yhteiset periaatteet ja yleispuitteet toiminnalle. Tällä direktiivillä olisi luotava nämä puitteet sekä koordinoitava, yhdennettävä ja pitkällä aikavälillä kehitettävä edelleen vesien suojelun ja kestävän käytön yleisperiaatteita ja -rakenteita yhteisössä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.”

9. Direktiivin 1 artiklan nojalla direktiivin tarkoituksena on luoda ”sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihtumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten [yhteisön] puitteet”.

10. Direktiivin 41 keskeistä käsitettä määritellään sen 2 artiklassa. Osa niistä koskee niitä vedenlaatuunormeja, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä direktiivin, erityisesti sen 4 artiklan nojalla. Esimerkiksi 2 artiklan 22 kohdan mukaan ”hyvällä ekologisella tilalla” tarkoitetaan liitteen V mukaisesti sellaiseksi luokiteltua pintavesimuodostuman ekologista tilaa. Direktiivin 2 artiklan 23 kohdan mukaan ”hyvällä ekologisella potentiaalilla” tarkoitetaan liitteen V, jossa esitetään direktiivissä tarkoitettujen vesimuodostumien laadullisen tilan analysointia, luokittelua ja seurantaa koskevat yksityiskohtaiset edellytykset, mukaisesti sellaiseksi luokiteltua voimakkaasti muutetun tai keinotekoisen vesimuodostuman tilaa. Direktiivin 2 artiklan 24 kohdan mukaan ”pintaveden hyvällä kemiallisella tilalla” tarkoitetaan

kemiallista tilaa, jota edellytetään 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyjen pintavesiä koskevien ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, eli sellaista pintavesimuodostuman kemiallista tilaa, jossa pilaavien aineiden pitoisuudet eivät ylitä liitteessä IX eivätkä 16 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja eivätkä yhteisön muun lainsäädännön mukaisia ympäristölaatumormeja. Direktiivin 2 artiklan 25 kohdan mukaan vastaavasti ”pohjaveden hyvällä kemiallisella tilalla” tarkoitetaan pohjavesimuodostuman kemiallista tilaa, joka täyttää kaikki liitteen V taulukossa 2.3.2 säädetty ehdot.

11. Direktiivin 3 artiklassa (jonka otsikko on ”hallinnollisten järjestelyjen yhteensovittaminen vesipiireissä”) säädetään tämän asian kannalta merkityksellisiltä osiltaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisella alueellaan olevat erilliset vesistöalueet ja muodostettava niistä tämän direktiivin soveltamiseksi erillisiä vesipiirejä. — —

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tämän direktiivin säännösten soveltamiseksi kaikissa alueensa vesipiireissä aiheelliset hallinnolliset järjestelyt, mukaan lukien asianmukaisen toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että vesistöalue, joka ulottuu useamman kuin yhden jäsenvaltion alueelle, liitetään kansainväliseen vesipiiriin. Asianomaisten jäsenvaltioiden pyynnöstä komissio avustaa tällaisen kansainvälisen vesipiirin perustamista.

Kunkin jäsenvaltion on toteutettava omalla alueellaan tämän direktiivin säännösten soveltamiseksi aiheelliset hallinnolliset järjestelyt kaikissa sinne ulottuvissa kansainvälisissä vesipiireissä, mukaan lukien asianmukaisen toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen.

4. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tämän direktiivin vaatimukset 4 artiklassa määritettyjen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja erityisesti kaikki toimenpideohjelmat sovitetaan yhteen koko vesipiirissä. Kansainvälisten vesipiirien osalta kyseisten jäsenvaltioiden on yhdessä huolehdittava yhteensovittamisesta, ja ne voivat käyttää kansainvälisten sopimusten perusteella syntyneitä rakenteita tähän tarkoitukseen. Kyseisten jäsenvaltioiden pyynnöstä komissio avustaa toimenpideohjelmien laatimista.

— —

6. Jäsenvaltiot voivat nimetä olemassa olevan kansallisen tai kansainvälisen toimielimen toimivaltaiseksi viranomaiseksi tätä direktiiviä sovellettaessa.

7. Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen 24 artiklassa mainittuun päivämäärään mennessä.

8. Jäsenvaltioiden on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa 24 artiklassa mainitusta päivämäärästä komissiolle luettelo toimivaltaisista viranomaisista ja niiden kansainvälisten elinten toimivaltaisista viranomaisista, joiden toimintaan ne osallistuvat. Kustakin toimivaltaisesta viranomaisesta on toimitettava liitteessä I vaaditut tiedot.

9. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle 8 kohdan mukaisesti annettuihin tietoihin tehdyistä muutoksista kolmen kuukauden kuluessa muutoksen voimaantulosta.”

12. Direktiivin 4 artiklassa esitetään ne ympäristötavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä pintavesiä, pohjavesiä ja suojelualueita koskevia toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa. Ennen kaikkea jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kohteena olevien vesien ja suojelualueiden ympäristön pilaantuminen

ja parannetaan ja ennallistetaan niitä siten, että niiden laatu vastaa direktiivin säännöksissä, erityisesti 2 artiklassa, määritettyä tasoa. Lisäksi 4 artiklan nojalla direktiivissä vahvistettuja normeja ja tavoitteita on yleensä noudatettava viimeistään 15 vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.

13. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on yksilöitävä kaikissa vesipiireissä kaikki ihmisten käyttöön tarkoitettua vedenottoon käytettävät vesimuodostumat.

14. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa 1 kohdan mukaisesti yksilöidyissä vesimuodostumissa saavutetaan 4 artiklan mukaiset tavoitteet ja että ne täyttävät tämän direktiivin vaatimukset sekä pintavesimuodostumien osalta 16 artiklan mukaiset yhteisön ympäristölaatu normit ja että niistä asianmukaisella vedenkäsittelyllä ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti saatava vesi täyttää myös direktiivin 80/778/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/83/EY, vaatimukset.”

15. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on huolehdittava 7 artiklan 1 kohdassa yksilöityjen vesimuodostumien

riittävästä suojelusta, ja ne voivat halutessaan perustaa suojavyöhykkeitä kyseessä olevia vesimuodostumia varten.

c) vähintään vuosi ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista hoitosuunnitelmaehdotuksen

16. Direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikkona on "kansalaisille tiedottaminen ja kansalaisten kuuleminen", säädetään seuraavaa:

ja että kansalaisilla, mukaan lukien veden käyttäjät, on oltava mahdollisuus esittää niistä huomautuksia.

Vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotuksen laatimisessa käytettyjen tausta-asiakirjojen ja tietojen on oltava pyynnöstä saatavilla.

"1. Jäsenvaltioiden on kannustettava kaikkia asianomaisia osapuolia osallistumaan tämän direktiivin täytäntöönpanoon, erityisesti vesipiirin hoitosuunnitelmien laatimisen, tarkistamisen ja ajantasaistamisen osalta. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että ne jokaisen vesipiirin osalta julkaisevat:

2. Jäsenvaltioiden on annettava vähintään kuusi kuukautta aikaa toimittaa kirjallisia huomautuksia kyseisistä asiakirjoista, jotta eri tahot saataisiin aktiivisesti mukaan ja niitä voitaisiin kuulla.

a) vähintään kolme vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista hoitosuunnitelman laatimisaikataulun ja sitä koskevan työohjelman, mukaan lukien ilmoitus toteutettavista kuulemistoi-
mista

3. Mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, sovelletaan myös ajantasaistettuihin vesipiirin hoitosuunnitelmiin."

b) vähintään kaksi vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista alustavan katsauksen tärkeistä vesistöalueen hoitoa koskevista kysymyksistä

17. Direktiivin 16 ja 17 artikla on osoitettu yhteisön toimielimille. Niissä edellytetään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto, jotka toimivat komission tekemän ehdotuksen pohjalta, toteuttavat erityisiä toimenpiteitä yksittäisten pilaavien aineiden tai aineryhmien aiheuttaman veden pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ehkäisevät ja rajoittavat pohjavesien pilaantumista. Direktiivin 18 artiklan mukaan komissio julkaisee tämän direktiivin täytäntöönpanoa koskevan kerto-

muksen viimeistään 12 vuoden kuluttua direktiivin voimaantulopäivästä ja sen jälkeen joka kuudes vuosi.

Kansalliset säännökset

18. Direktiivin 23 artiklassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin nojalla säädettyjen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

19. Direktiivin 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 22 päivänä joulukuuta 2003. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

– –

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava kirjallisina komissiolle tämän direktiivin alalta antamansa keskeiset kansalliset säännökset. Komissio ilmoittaa niistä muille jäsenvaltioille.”

20. Luxemburg vetoaa julkisten ja yksityisten pinta- ja pohjavesien suojelusta ja hoidosta 29.7.1993 annetun lain säännöksiin (jäljempänä vuoden 1993 laki).⁴

21. Vuoden 1993 lain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on estää vesien pilaantumista ja taata vesivarojen uusiutuminen erityisesti sellaisten vaatimusten täyttymiseksi, jotka liittyvät:

- ihmisten ja eläinten terveyden suoje-
luun sekä ekologiseen tasapainoon
- vettä vastaanottavien vesiekosysteemien
biologiseen elämään ja erityisesti kalo-
jen elämään
- veden toimittamiseen ihmisten ja teol-
lisuuden käyttöön

- vesivarojen suojeluun

⁴ – Mém. 1993, s. 1302.

- uintiin, vesiurheiluun ja niihin liittyvään vapaa-ajan toimintaan **Tausta**

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

- maiseman suojelemiseen ja
- maatalouteen, teollisuuteen, liikenteeseen ja kaikkeen muuhun yleishyödylliseen ihmistoimintaan.

24. Koska Luxemburg ei ollut ilmoittanut direktiivin 2000/60 täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä sen 24 artiklassa asetettuun määräaikaan (eli 22.12.2003) mennessä, komissio kehotti 26.1.2004 päivätyssä kirjeessään Luxemburgia esittämään EY 226 artiklan mukaiset huomautuksensa.⁵

22. Vuoden 1993 lain 3 §:ään sisältyy 12 kyseiseen lakiin liittyvää määritelmää.

23. Vuoden 1993 lain 18 ja 19 § koskee ihmisten käyttöön tarkoitettun veden ottoon käytettävien vesimuodostumien suojelua ja suojavyöhykkeiden perustamista kyseessä olevia vesimuodostumia varten. Sen 18 §:ssä määritellään erilaisia suojavyöhykkeitä sen perusteella, kuinka lähellä vesilähdettä ne ovat, ja suojavyöhykkeitä koskevat viranomaisvaltuudet. Näihin sisältyvät valtuudet kansallistaa juomavesilähteen välittömässä läheisyydessä sijaitsevat vyöhykkeet ja säännellä sellaista suojavyöhykkeeksi julistetulla alueella tapahtuvaa toimintaa ja käyttöä, joka voi vaikuttaa veden laatuun. Vuoden 1993 lain 19 §:ssä kuvaillaan yksityiskohtaisesti suojavyöhykkeeksi julistamista koskeva menettely, johon sisältyy kansalaisille tiedottaminen ja kansalaisten kuuleminen.

25. Luxemburg vastasi 14.4.2004 päivätyssä kirjeessään, että maan parlamentti äänestäisi vuoden 2004 lopussa tai vuoden 2005 alussa lakiesityksestä direktiivin 2000/60 saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Lisäksi se ilmoitti komissiolle, että vesien hoitoa varten perustettaisiin keskushallinnon elin toukokuuhun 2004 mennessä.

26. Komissio antoi 9.7.2004 päivätyllä kirjeellään lyhytsanaisen EY 226 artiklassa tar-

5 – Kirje oli muodoltaan yleinen, ja siinä ainoastaan ilmoitettiin asianomaiselle jäsenvaltiolle, että (liitteessä tietokonetulosteena lueteltujen) direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskeva määräaika oli kulunut umpeen. Lisäksi kirjeessä todettiin, että täytäntöönpanotoimenpiteistä ei ollut ilmoitettu, joten asianomaisen jäsenvaltion katsottiin lähtökohtaisesti laiminlyöneen direktiivien mukaiset velvoitteensa, ja sitä kehoitettiin esittämään huomautuksensa.

koitetun perustellun lausunnon, jossa se kehotti Luxemburgia antamaan tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden kuukauden kuluessa.

koska se ei ainakaan ollut ilmoittanut niistä, se ei ollut noudattanut kyseessä olevan direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

27. Luxemburg vastasi 27.9.2004. Se ilmoitti aikovansa toteuttaa veden laatua koskevan olemassa olevan lainsäädäntönsä ”perusteellisen tarkistuksen” samalla, kun se saattaa niin sanotun puitedirektiivin 2000/60 osaksi kansallista lainsäädäntöään. Se ilmoitti komissiolle muun muassa, että lakiesitys direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä oli valmisteilla ja että 28.1.2004 annetulla lailla oli perustettu uusi vesien hoidosta huolehtiva keskushallinnon elin, joka oli ollut toiminnassa kesäkuun 2004 lopusta.

28. Komissio piti vastausta riittämättömänä ja nosti nyt esillä olevan kanteen.

30. Luxemburg esitti puolustuksessaan muun muassa kaksi uutta perustetta. Ensimmäisin se totesi, että se oli ilmoittanut komissiolle asianmukaisesti 24.8.2004 Luxemburgin kunkin vesipiirin toimivaltaisen viranomaisen nimen ja osoitteen ja oli siten noudattanut direktiivin 2000/60 3 artiklaa.

31. Toiseksi Luxemburg väitti, että voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä, toisin sanoen vuoden 1993 laissa (joka yksilöitiin tällöin ensimmäistä kertaa), myönnettiin sen kansallisille viranomaisille riittävät valtuudet varmistaa direktiivin 2000/60 toiminnallisten tavoitteiden saavuttaminen.

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

29. Komissio väitti kanteessaan, että koska Luxemburg ei ollut antanut direktiivin 2000/60 noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä tai

32. Vastauskirjelmässään komissio totesi, että sen omien yksiköiden välisen puutteellisen koordinoinnin vuoksi se ei ollut ollut tietoinen 24.8.2004 päivätystä kirjeestä. Se myönsi, että kyseessä olevassa kirjeessä ilmoitetut toimenpiteet olivat osoitus direktiivin 2000/60 3 artiklan asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

33. Komissio myönsi myös, että direktiivin 2000/60 7 artiklan 3 kohta oli pantu asianmukaisesti täytäntöön vuoden 1993 lain 18 ja 19 §:llä.

laajentamaan analyysiään suullisessa käsitteilyssä tarkastelemalla vuoden 1993 lain yhteensoveltuvuutta direktiivin 2000/60 muiden kuin komission vastauskirjelmässä yksilöityjen säännösten kanssa.

34. Tämän vuoksi komissio muutti alkupe-
räisen kanteensa ulottuvuutta⁶ ja muotoili uudelleen vastauskirjelmäänsä sisältyvät vaatimukset. Se pyysi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburg ei ollut noudattanut direktiivin 2000/60/EY mukaisia velvoitteitaan, lukuun ottamatta sen 3 artiklan 1, 2, 3, 5, 6 ja 7 kohtaa ja 7 artiklan 3 kohtaa, koska se ei ole antanut kyseessä olevan direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja koska se ei ainakaan ollut ilmoittanut niistä komissiolle.

37. Luxemburgin suullisten huomautusten jälkeen komissio myönsi, että Luxemburg noudatti nyt 7 artiklan 1 kohdan mukaisia aineellisia velvoitteitaan.

Tapauksen tarkastelu

35. Komissio piti kiinni ensisijaisesta väitteestään, jonka mukaan direktiivi 2000/60 on pantava täytäntöön erityisellä kansallisella puitelainsäädännöllä.

Peruste, joka koskee täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamatta jättämistä

36. Komissio katsoi myös, että vuoden 1993 laki ei taannut direktiivin 2000/60 täysimääräistä täytäntöönpanoa. Se tarkasteli esimerkkinä vuoden 1993 lakia tiettyjen direktiivin 2000/60 säännösten valossa. Komissio pyrki tämän saman päätelmän tekemiseksi

38. Tämä peruste on syytä käsitellä ensin.

39. Direktiivin 2000/60 24 artiklan nojalla jäsenvaltioiden oli ilmoitettava komissiolle 22.12.2003 mennessä toimenpiteistä, jotka ne ovat toteuttaneet pannaakseen direktiivin täytäntöön.

6 – Ja siten kannevaatimuksensa sanamuotoa.

40. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysveloitteitaan, on otettava huomioon tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä⁷ eli nyt esillä olevassa asiassa 8.9.2004 mennessä.

41. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että ainoa Luxemburgin komissiolle kyseessä olevan ajanjakson kuluessa esittämä tieto oli 24.8.2004 päivätty kirje. Luxemburgin virallinen vastaus perusteltuun lausuntoon oli päivätty 27.9.2004.

42. Kirje, joka oli päivätty 24.8.2004, lähetettiin ennen 9.7.2004 päivätyssä komission perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan päättymistä. Komissio on joka tapauksessa myöntänyt, että kyseisessä kirjeessä osoitettiin riittävän hyvin direktiivin 3 artiklan useimmista alakohdista johtuvien veloitteiden noudattaminen. Tämän vuoksi komissio luopui kanneperusteesta, jonka mukaan Luxemburg ei ollut ilmoittanut direktiivin 2000/60 3 artiklan mukaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä. Tämän vuoksi tätä kysymystä ei ole enää tarpeen tarkastella.

43. On kiistatonta, että Luxemburg esitti puolustuksessaan yhteisöjen tuomioistuinmessä ensin, että vuoden 1993 laki oli osoitus

direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei tällainen viivästynyt viittaus voi poistaa aikaisempaa laiminlyöntiä, joka koskee tarvittavien tietojen esittämistä perustellussa lausunnossa asetettuun määräaikaan mennessä.

44. Komission kanne on tämän vuoksi tältä osin perusteltu.

Direktiivin 2000/60 täytäntöönpanon edellyttämien toimenpiteiden toteuttamatta jättämistä koskeva peruste

45. Täsmennän ensin, että se, että komissio esitti uusia perusteluja ja muutti vastauskirjelmäänsä sisältyviä vaatimuksia, ei vaikuta komission kanteen tutkittavaksi ottamiseen nyt esillä olevassa asiassa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut hyvin samankaltaisessa tapauksessa, komissiolla on oikeus täsmentää vaatimuksiaan sellaisten tietojen huomioon ottamiseksi, joita jäsenvaltio on antanut vastineessaan,⁸ eikä komissiota voida tämän vuoksi arvostella siitä, että se on vastannut vuoden 1993 lakiin perustuviin väitteisiin ensimmäisen kerran vastauskirjelmässään.

7 – Ks. mm. asia C-113/03, komissio v. Ranska, tuomio 9.9.2004 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 – Ks. asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5335, 33 ja 34 kohta). Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 66–70 kohta.

Asianosaisten lausumat

46. Komission ensisijainen väite on, että direktiivin 2000/60 1 artiklassa esitetyistä tavoitteista seuraa, että jäsenvaltioita vaaditaan antamaan ensin puitelaki direktiivistä johtuvien tärkeimpien velvoitteiden saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tällainen puitelaki tarjoaa sen mielestä tyydyttävän oikeusperustan sellaisille seuraavaksi toteutettaville erityistoimenpiteille, jotka ovat tarpeen direktiivin muilla säännöksillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Tämän vuoksi puitelaki olisi komission mielestä pitänyt antaa ja siitä olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle direktiivin 24 artiklassa vahvistettuun määräaikaan mennessä.

47. Komission vastauskirjelmässään esittämä toissijainen väite on, että vuoden 1993 lain säännökset ovat joka tapauksessa riittämättömiä takaamaan direktiivin 2000/60 täysimääräisen täytäntöönpanon. Komissio väittää esimerkiksi, että direktiivin 1 ja 2 artiklan, 3 artiklan 4 kohdan, 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 14 artiklan täytäntöönpano oli riittämätöntä. Suullisessa käsittelyssä komissio lisäsi kyseessä olevaan luetteloon 4, 8, 11, 13 ja 23 artiklan.

48. Luxemburg puolestaan myöntää, että puitelain antaminen direktiivin 2000/60 täytäntöön panemiseksi saattaisi olla tarkoituksenmukaista kansallisista syistä. Se on kui-

tenkin täysin eri mieltä komission kanssa siitä, että direktiivistä seuraisi erityinen oikeudellinen velvollisuus antaa tällainen puitelaki. Sen mielestä direktiivi 2000/60 ei ole EY 95 artiklassa tarkoitettu lähentämis-toimenpide. Se on direktiivi, jossa esitetään ”puitteet yhteisön vesienhoitoalan toimille”.⁹ Direktiivin 2000/60 päätavoitteena ei Luxemburgin mukaan ole velvoittaa jäsenvaltioita luomaan muodollisesti toisiaan vastaavat kansalliset lainsäädäntöpuitteet kansallista oikeusjärjestystä yhdenmukaistamalla, vaan vaatia jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä tiettyjen 4 artiklassa esitettyjen aineellisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

49. Luxemburgin vastaus komission toissijaiseen väitteeseen on, että olemassa olevan vuoden 1993 kansallisen lain ansiosta kansalliset viranomaiset voivat toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivissä 2000/60 asetettujen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi asetettuihin määräaikoihin mennessä.

– Edellyttääkö direktiivin 2000/60 asianmukainen täytäntöönpano puitelain antamista?

50. Direktiivi 2000/60 on epätavallinen direktiivi. Sillä ei pyritä yhdenmukaistamaan

9 – Luxemburg viittaa direktiivin ranskankielisen version mukaiseen nimeen, joka poikkeaa hieman englanninkielisestä nimestä. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohta. Käytän tässä englanninkielistä käännöstä ”framework for a community policy in the field of water management”, jonka olen itse tehnyt suoraan ranskankielisen version sanamuodon mukaisesti.

kansallisia lakeja. Sen yleistavoitteena on pikemminkin luoda yhteisön vesipolitiikan puitteet. Tarkempi tarkastelu osoittaa, että tätä varten direktiivi sisältää kolme eri säännösr ryhmää.

51. Ensiksikin se sisältää säännöksiä, joissa asetetaan velvoitteita yhteisön toimielimille. Esimerkiksi 16 ja 17 artiklassa yhteisön toimielimiä kehoitetaan toteuttamaan yhteisön toimenpiteitä vesien ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemiseksi.

52. Toiseksi se sisältää säännöksiä, joissa jäsenvaltioille asetetaan velvoitteita komissiota ja yhteisöä kohtaan. Näistä voidaan mainita 3 artiklan 1 kohdassa ja 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut tiedonantovelvoitteet.

53. Kolmanneksi direktiivi sisältää säännöksiä, joista näyttää seuraavan jäsenvaltioille yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvia velvoitteita ja joilla joko on tai ei ole suoraa oikeusvaikutusta. Siten esimerkiksi 4 artiklassa, jossa esitetään direktiivillä tavoitellut ympäristötavoitteet, jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivin 14 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan takaamaan kaikkien asianomaisten osapuolten aktiivinen osallistuminen direktiivin täytäntöönpanoon.

54. Lisäksi näiden eri säännösten täytäntöönpanon osalta sovelletaan erilaisia määräaikoja.¹⁰

55. Se, että direktiivin säännökset eivät ole läheskään yhdenmukaisia, vaikuttaa väistämättä tapaan, jolla kyseessä olevat säännökset voidaan tai pitäisi panna täytäntöön kansallisella tasolla (jotkin niistä eivät ehkä todellakaan edellytä täytäntöönpanoa). Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut aikaisemmin, ”yhteisön lainsäädäntökäytäntö osoittaa, että direktiiveissä jäsenvaltioille asetetut velvoitetypit ja näin ollen tulokset, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava, voivat olla hyvin erilaisia. Tietyissä direktiiveissä edellytetään, kansallisella tasolla, että annetaan lainsäädäntötoimia ja että niiden noudattaminen on tuomioistuimien suorittaman valvonnan tai hallinnollisen valvonnan alaista. Joidenkin direktiivien mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tietyt yleisesti muotoillut tavoitteet, joita ei määrällisesti täsmennetä, saavutetaan, ja niissä jätetään jäsenvaltioille tietty harkintavalta toteutettavien toimenpiteiden osalta. Edelleen joissakin direktiiveissä edellytetään jäsenvaltioilta hyvin täsmällisten ja konkreettisten tulosten saavuttamista tietyssä määräajassa. Koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei voida todeta, ellei perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä vallitse jäsenvaltion syyksi objektiivisesti luettavissa oleva yhteisön

10 – Ks. esim. 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohta sekä b alakohdan ii alakohta ja c alakohta, 8 artiklan 2 kohta, 10 artiklan 2 kohta, 11 artiklan 7 ja 8 kohta, 13 artiklan 6 kohta ja 16 artiklan 4 kohta.

oikeuden vastainen tilanne, kysymyksessä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen riippuu [kyseessä olevan direktiivin] säännöksissä asetettujen velvoitteiden luonteesta.”¹¹ Vaikuttaa siltä, että direktiivi 2000/60 sisältää osia kaikista kyseessä olevassa lainauksessa mainituista säännöstyypeistä.

56. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että jos direktiivin säännös koskee yksinomaan jäsenvaltioiden ja komission välisiä suhteita, sitä ei periaatteessa tarvitse panna täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Tällaisissa tilanteissa komissio voi kuitenkin osoittaa, että erityinen täytäntöönpanotoimi on toteutettava.¹²

57. Komissio on väittänyt koko yhteisöjen tuomioistuimessa käydyin menettelyn ajan, että direktiivillä olevien, sen 1 artiklassa esitettyjen direktiivin tavoitteiden nojalla Luxemburgin olisi pitänyt antaa niin sanottu puitelaki direktiivin saattamiseksi asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Yhteisöjen tuomioistuimen useiden jäsenten suullisessa käsittelyssä esittämistä kysymyksistä huolimatta komissio ei määrittänyt, mihin nimenomaiseen direktiivin säännökseen tai säännöksiin tällainen vaatimus perustui tai mitä säännöstä tai säännöksiä voitaisiin tulkita siten, että täytäntöönpano olisi mahdollista ainoastaan puitelain avulla.

58. EY 249 artiklasta käy selvästi ilmi, että jäsenvaltiot voivat valita direktiivien täytäntöön panemiseksi muodon ja keinot, joilla parhaiten taataan direktiiveillä tavoiteltu tulos. Edellyttäen, että vaikuttavuusperiaatetta noudatetaan, jäsenvaltioilla on siten laaja harkintavalta direktiivin täytäntöönpanon keinoja valittaessa.¹³

59. Yhteisöjen tuomioistuin on myös toistuvasti todennut, että ”direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset olisi samanmuotoisina toistettava nimenomaisella erityisellä säännöksellä, vaan direktiivin sisällystä riippuen sen täytäntöön panemiseksi voi yleinen oikeustila riittää. Erityisesti yleisten valtiosääntöoikeudellisten tai hallinto-oikeudellisten periaatteiden olemassaolo voi tehdä tarpeettomaksi täytäntöönpanon toteuttamisen erityisin lainsäädäntötoimin tai asetuksin, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä periaatteet takaavat sen, että kansalliset hallintoviranomaiset panevat direktiivin kaikilta osin täytäntöön, ja että tilanteessa, jossa direktiivin asianomaisen säännöksen tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille, oikeudellisen tilanteen on oltava riittävän täsmällinen ja selvä, jotta ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa.”¹⁴

11 – Asia C-60/01, komissio v. Ranska, tuomio 18.6.2002 (Kok. 2002, s. I-05679, 25–29 kohta).

12 – Asia C-296/01, komissio v. Ranska, tuomio 20.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13909, 92 kohta) ja asia C-72/02, komissio v. Portugali, tuomio 24.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6597, 19 ja 20 kohta).

13 – Ks. mm. asia C-478/99, komissio v. Ruotsi, tuomio 7.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4147, 15 kohta) ja asia C-233/00, komissio v. Ranska, tuomio 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6625, 75 kohta).

14 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

60. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on EY 226 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä näytettävä toteen väitteensä jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä toimittamalla tarvittavat tiedot yhteisöjen tuomioistuimelle, eikä se tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettimiin.¹⁵ Nyt esillä olevassa asiassa komission on näytettävä toteen, että puitelaki oli ainoa tehokas keino saattaa direktiivi 2000/60 osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

61. Mielestäni komissio ei ole näyttänyt tätä seikkaa toteen. Vaikka se on esittänyt yleisiä viittauksia direktiivin 2000/60 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin ja muissa jäsenvaltioissa toteutettuihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin, se ei ole esittänyt mitään vakuuttavaa perustetta sille, että direktiivin 2000/60 täyden vaikutuksen varmistaminen edellyttää puitelain antamista kansallisella tasolla ja ettei muita täytäntöönpanokeinoja ole.

62. Direktiivin 2000/60 sanamuodosta yleensä tai erityisesti sen 1 tai 24 artiklasta ei voida myöskään katsoa seuraavan tällaista velvoitetta. Komissio myönsi suullisessa käsittelyssä, ettei direktiivin 1 artikla edellytä täytäntöönpanoa. Kuten Luxemburg huomauttaa, 24 artiklassa ainoastaan velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan direktiivin

noudattamisen ”edellyttämät” toimenpiteet, olipa kyse sitten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten voimaan saattamisesta. Kyseessä olevaa säännöstä ei voida tulkita siten, että siinä asetetaan tiukka vaatimus antaa puitelaki.

63. Lisäksi kun otetaan huomioon, että direktiivin 2000/60 säännökset ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, en ymmärrä, kuinka tai miksi puitelaki kansallisella tasolla olisi asianmukainen keino saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä direktiivin 2000/60 kyseessä olevat säännökset, joissa asetetaan velvoitteita yhteisön toimielimille tai jotka koskevat jäsenvaltioiden ja komission välisiä suhteita.

64. Lopuksi huomautan, että komissio on myöntänyt – yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn menettelyn eri vaiheissa – että a) 24.8.2004 päivätty Luxemburgin kirje oli osoitus useimpien 3 artiklan alakohtien asianmukaisesta täytäntöönpanosta, b) Luxemburg on noudattanut 7 artiklan 1 kohtaa,¹⁶ c) vuoden 1993 lain 18 ja 19 §:llä pannaan asianmukaisesti täytäntöön 7 artiklan 3 kohta ja d) 1 artiklaa ei tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä (ja komissio on peruuttanut alkuperäisen kanteensa näiltä

15 – Ks. mm. asia C-194/01, komissio v. Itävalta, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4579, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja 74 kohta).

16 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

osin). Tältä pohjalta on vaikeaa pitää perusteltuna väitettä, jonka mukaan ainoastaan puitelaki on pätevä täytäntöönpanon muoto.

65. Olen tämän vuoksi sitä mieltä, ettei komissio ole perustellut väitettään, jonka mukaan direktiivin 2000/60 täytäntöönpano edellyttää puitelain antamista kansallisella tasolla.

– Vuoden 1993 lain yhteensoveltuvuus direktiivin 2000/60 kanssa

66. Yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin tarkasteltava myös komission toissijaisia väitteitä, kun se arvioi sitä, onko direktiivin 2000/60 erityissäännökset pantu asianmukaisesti täytäntöön vuoden 1993 lailla. Todettakoon, että äskettäisessä hyvin samankaltaisessa tapauksessa vastaajana ollut jäsenvaltio vetosi ainoastaan puolustuksessaan yhteisöjen tuomioistuimessa siihen, että kyseisessä asiassa kyseessä ollut direktiivi oli jo pantu täytäntöön olemassa olevalla kansallisella lailla. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi komission esittämän näkemyksen, jonka mukaan väitettyjen täytäntöönpanosäännösten ilmoittaminen näin myöhäisessä vaiheessa ei voinut poistaa jäsenvaltion väitettyä laiminlyöntiä, joka koski velvoitetta panna direktiivi täytäntöön. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”niiltä osin kuin ne kansallisen lainsäädännön säännökset, joihin [vastaajana oleva jäsenvaltio] on vedonnut, olivat voimassa silloin, kun perustellussa

lausunnossa asetettu määräaika päättyi, yhteisöjen tuomioistuimen on otettava ne huomioon, kun se arvioi sitä, onko jäsenyysoikeusvelvoitteita jätetty noudattamatta”.¹⁷ Sen määrittämiseksi, voitiinko täytäntöönpanon laiminlyönti näyttää toteen, yhteisöjen tuomioistuin vertasi näin ollen kyseessä olevan direktiivin säännöksiä niihin kansallisiin toimenpiteisiin, joilla vastaajana ollut jäsenvaltio katsoi panneensa direktiivin täytäntöön.¹⁸

67. Vastaavasti nyt esillä olevassa asiassa ainoastaan vuoden 1993 lain säännösten vertaaminen direktiivin vaatimuksiin osoittaa, onko Luxemburg noudattanut velvoitetta panna direktiivi 2000/60 täytäntöön.

68. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi mielestäni rajattava tarkastelunsa komission vastauskirjelmässään yksilöimiin direktiivin säännöksiin (joita ovat 1 ja 2 artikla, 3 artiklan 4 kohta sekä 7 artiklan 1,¹⁹ 2 ja 14 kohta) ja jätettävä ottamatta huomioon muut direktiivin säännökset, joihin komissio vetosi suullisessa käsittelyssä.

17 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

18 – Ibid., tuomion 49 kohta.

19 – Direktiivin 7 artiklan 1 kohtaa koskevasta väitteestä luovuttiin tämän jälkeen suullisessa käsittelyssä: ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

69. Tämä johtuu siitä, että komissio on toimittanut oikeuskäytännön²⁰ nojalla edellytetyt tiedot, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi todeta, voidaanko direktiivin 2000/60 täytäntöönpanon väitetty laiminlyönti näyttää toteen, ainoastaan vastauskirjelmässään yksilöityjen säännösten osalta. Luxemburgille ei myöskään annettu asianmukaista ilmoitusta direktiivin säännöksiä koskevista komission väitteistä, jotka esitettiin ainoastaan suullisessa käsittelyssä, eikä asianmukaista tilaisuutta vastata niihin. Sillä, että yhteisöjen tuomioistuin tutkisi kyseessä olevat väitteet, loukattaisiin mielestäni Luxemburgin oikeuksia vastaajana ja jätettäisiin noudattamatta EY 226 artiklassa tarkoitetun menettelyn peruseriaa.²¹

70. Komissiolla oli tilaisuus tarkastella vastauskirjelmässään kattavasti sitä, pantiinko direktiivi täytäntöön vuoden 1993 lailla ja missä määrin näin tapahtui. Se käytti tämän tilaisuuden vain osittain.

71. Edellä esitetyn perusteella tarkastelen seuraavaksi vuoden 1993 lain yhteensoveltu-

vuotta direktiivin 2000/60 1 ja 2 artiklassa, 3 artiklan 4 kohdassa, 7 artiklan 2 kohdassa ja 14 artiklassa säädettyjen velvoitteiden kanssa.

– 1 artikla

72. Komissio väittää, että direktiivin 2000/60 1 artiklassa esitetyt yleistavoitteet ovat laajempia kuin vuoden 1993 lailla tavoitellut päämäärät, jotka rajoittuvat vesien pilaantumisen ehkäisemiseen ja vesivarojen uusiutumiseen. Vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämään kysymykseen komissio myönsi kuitenkin, ettei direktiivin 2000/60 1 artiklaa tarvinnut saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tämän vuoksi katson, että komissio on luopunut 1 artiklaa koskevasta perusteesta. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin pitää kuitenkin tarpeellisena tarkastella kysymystä edelleen, huomautan ainoastaan, että vuoden 1993 lain 2 §:n, jossa kuvaillaan kyseisen lain tarkoitusta, sanamuoto on (kuten direktiivin 2000/60 1 artiklan sanamuoto) täysin yleinen, eikä se sisällä määrällisiä täsmennyksiä.²² Siihen voisivat siten lähtökohtaisesti sisältyä kaikki direktiivin 2000/60 1 artiklassa esitetyt tavoitteet.²³ Kyseessä olevaa 1 artiklaa koskeva komission väite olisi tämän vuoksi joka tapauksessa perusteeton.

20 – Ks. edellä alaviite 14.

21 – Mielestäni tässä yhteydessä ei voida todeta, että komissio olisi suullisessa käsittelyssä vedonnut kyseessä olevan direktiivin muihin artikloihin tarkoituksenaan "täsmentää" vaatimusta jäsenvaltion vastineessaan esittämien tietojen huomioon ottamiseksi. Tässä ei myöskään ole kyse siitä, että asian käsittelyn kuluessa olisi vedottu uuteen perusteeseen esiin tulleiden uusien oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen huomioon ottamiseksi työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

22 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

23 – Tältä osin vuoden 1993 lain 2 §:ssä esitetty viittaus "kaikesta muusta yleishyödyllisestä ihmistoiminnasta" aiheutuviin vaatimuksiin on mielestäni kattava.

– 2 artikla

73. Komissio huomauttaa, että vuoden 1993 laki sisältää ainoastaan joitakin direktiivin 2000/60 2 artiklassa esitettyjä määritelmiä. Se viittaa erityisesti käsitteisiin ”vesistöalue”, ”hyvä ekologinen potentiaali” ja ”hyvä kemiallinen tila”, joista yksikään ei sisälly vuoden 1993 lakiin.

74. Luxemburg ei väitä, että vuoden 1993 laki sisältäisi kyseessä olevat määritelmät. Suullisessa käsittelyssä se näytti vetoavan puolustukseen siihen, että 2 artiklassa määritetyt tavoitteet ovat merkityksellisiä ainoastaan määritettäessä niiden toiminnallisten velvollisuuksien sisältöä, joita direktiivistä aiheutuu jäsenvaltioille. Siksi niitä ei sinänsä tarvitse panna täytäntöön.

75. En hyväksy tätä väitettä. Direktiivin 2 artiklaa ei voida tarkastella muusta tekstistä irrallaan. Eräissä 2 artiklaan sisältyvissä määritelmissä säädetään täsmällisistä vedenlaatuormeista,²⁴ jotka jäsenvaltioiden on täytettävä erityisesti 4 artiklassa asetetuissa määräajoissa (yleensä 15 vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta).²⁵ Direktiivin 2 artiklasta, luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa, aiheutuu siten jäsenvaltioille täsmäl-

lisiä ja määräaikoihin sidottuja velvoitteita, joiden nojalla myös yksityiset oikeussubjektit todennäköisesti saavat oikeuksia (vaikka tätä seikkaa ei tarvitse ratkaista tässä yhteydessä).

76. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että ”pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona”²⁶ ja että ”direktiivin säännökset on toteutettava kiistattoman pakottavasti ja riittävän yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin se oikeusvarmuutta koskeva edellytys, jonka mukaan tapauksessa, jossa direktiivin tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, nämä voivat saada selville kaikki oikeutensa.”²⁷

77. Toisin kuin Luxemburg on väittänyt, 4 artiklan mukaiset normien täyttämisen määräajat poikkeavat 24 artiklassa säädetystä direktiivin 2000/60 täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden antamisen yleisestä määräajasta. Koska vuoden 1993 laki ei sisällä 2 artiklassa esitettyjä normeja koskevia määritelmiä eikä 4 artiklan mukaisia määräaikoja, joihin mennessä kyseessä olevat normit on täytettävä (ja koska kyseisellä lailla

24 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

25 – Ks. 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohta ja b alakohdan ii alakohta sekä c alakohta.

26 – Asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1489, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 – Asia C-354/98, komissio v. Ranska, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4927, 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

ei näin ollen tehdä 2 artiklasta, luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa, johtuvista velvoitteista toimivaltaisista kansallisia viranomaisia sitovia), se ei täytä direktiivin 2000/60 vaatimuksia.

– 3 artiklan 4 kohta

78. Komissio katsoo, ettei millään vuoden 1993 lain säännöksellä panna asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2000/60 3 artiklan 4 kohtaa, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot koordinoivat asiaa koskevat toimenpiteet kaikissa vesipiireissä.

79. Luxemburg myöntää, että 3 artiklan 4 kohdasta seuraa yhteensovittamisvelvoite. Se väittää kuitenkin, ettei Luxemburgissa ole kansallisia vesipiirejä. Direktiiviä 2000/60 sovellettaessa Luxemburgin alueen ainoat vesipiirit ovat kaksi kansainvälistä vesipiiriä eli Reinin ja Moselin vesipiiri sekä Maas-joen vesipiiri. Kansainväliseen komissioon Reinin suojelemiseksi pilaantumiselta (International Commission for the Protection of the Rhein, ICPR) on varta vasten perustettu tilapäinen yhteensovittamista käsittelevä komitea, jossa kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ovat edustettuina ja jonka erityistehtävänä on saattaa voimaan direktiivin 2000/60 mukainen yhteensovittamisvelvoite. Myös Maas-joen suojelemiseksi pilaantumiselta on perustettu erityinen kansainvälinen komissio (International Commission for the Protection of the

Meuse) muun muassa direktiivissä 2000/60 edellytetyt yhteensovittamisen varmistamiseksi. Luxemburg on liittänyt vastauskirjelmäänsä väitteensä tueksi ICPR:n 29.1.2001 pidetyn ministerikonferenssin kommunikéan ja 3.12.2002 tehdyn Maas-jokea koskevan kansainvälisen sopimuksen asiakirjat. Kummassakin tekstissä viitataan siihen, että direktiivissä 2000/60 edellytetyt yhteensovittamistoimet toteutetaan mainituissa kansainvälisissä elimissä.²⁸

80. Olen Luxemburgin kanssa yhtä mieltä siitä, että direktiivin 3 artiklan 4 kohdasta seuraavat velvoitteet vaihtelevat sen mukaan, onko kyseessä oleva vesipiiri kansallinen vai kansainvälinen. Kansainvälisten vesipiirien osalta 3 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”kyseisten jäsenvaltioiden on yhdessä huolehdittava yhteensovittamisesta, ja ne voivat käyttää kansainvälisten sopimusten perusteella syntyneitä rakenteita tähän tarkoitukseen”. Lisäksi 3 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat nimetä olemassa olevan kansallisen tai kansainvälisen toimielimen toimivaltaiseksi viranomaiseksi direktiiviä sovellettaessa.

81. Komissio ei ole riitauttanut Luxemburgin väitettä, jonka mukaan Luxemburgin ainoat kaksi vesipiiriä ovat direktiiviä sovel-

28 – ICPR:n osalta ks. Luxemburgin vastauskirjelmän s. 13 (liitteessä 1) ja Maas-jokea koskevan kansainvälisen sopimuksen 1, 2 ja 5 artikla.

lettaessa kansainvälisiä eikä kansallisia vesipiirejä.

laatunormit ihmisten käyttöön tarkoitetun veden ottoon käytettävien vesimuodostumien osalta.²⁹

82. Luxemburgin vastauskirjelmän liitteestä olevista asiakirjoista käy ilmi, että kuten Luxemburg väittää, kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ovat todellakin valtuuttaneet kaksi kansainvälistä toimielintä varmistamaan direktiivin 2000/60 täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden yhteensovittamisen näiden kansainvälisten vesipiirien osalta. Luxemburg on siten mainittujen kansainvälisten toimielinten jäsenenä noudattanut direktiivin 2000/60 3 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan alueensa kansainvälisten vesipiirien osalta.

83. Edellä esitetyn perusteella totean, että 3 artiklan 4 kohtaa koskeva komission väite on perusteeton.

– 7 artiklan 2 kohta

84. Komission mukaan minkään vuoden 1993 lain säännöksen ei voida katsoa panevan edes osittain täytäntöön velvoitteita, jotka johtuvat 7 artiklan 2 kohdasta, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan täyttämään tietyt

85. Luxemburg ei ole esittänyt vastinetta tähän väitteeseen.

86. Kuten 2 artikla luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa, myös 7 artiklan 2 kohta sisältää tarkan ja täsmällisen velvoitteen, josta saattaa (todennäköisesti) seurata oikeuksia yksityisille. Edellä mainitun oikeuskäytännön³⁰ nojalla Luxemburgin olisi pitänyt panna kyseessä oleva säännös täytäntöön toteuttamalla 24 artiklassa asetetussa määräajassa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat kansallisen oikeusjärjestyksen nojalla sitovia. Koska vuoden 1993 laki ei sisällä mitään 7 artiklan 2 kohtaa vastaavaa säännöstä ja koska muita täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole toteutettu, Luxemburg ei ole noudattanut velvoitettaan saattaa direktiivin 2000/60 7 artiklan 2 kohta osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

– 14 artikla

87. Komissio väittää myös, että direktiivin 2000/60 14 artiklaan sisältyvä velvoite järjes-

29 – Direktiivin 7 artiklan 1 ja 3 kohtaa koskevien komission väitteiden osalta ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33 ja 37 kohta.

30 – Ks. edellä alaviite 26.

tää menettelyjä, joiden tarkoituksena on kansalaisille tiedottaminen ja kansalaisten kuuleminen ”kaikkien asianomaisten osapuolten kannustamiseksi osallistumaan direktiivin täytäntöönpanoon, erityisesti vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimisen, tarkistamisen ja ajantasaistamisen osalta”, ei sisälly vuoden 1993 lakiin.

88. Luxemburg ei väitä, että vuoden 1993 laki sisältäisi direktiivin 14 artiklan kaltaisen säännöksen. Se väittää kuitenkin, että direktiivin 2000/60 14 artiklan 1 kohdasta luetuna yhdessä 13 artiklan kanssa seuraa, ettei 14 artiklassa säädetyn kansalaisille tiedottamista koskevan velvoitteen noudattamisen määräaika ole vielä kulunut umpeen.

89. Luxemburg on oikeassa esittäessään, että 13 artiklan 6 kohdan nojalla vesipiirien hoitosuunnitelmat on julkaistava viimeistään yhdeksän vuoden kuluttua direktiivin voimaantulopäivästä ja että 14 artiklan 1 kohdan mukaan kansalaisille on tiedotettava ja annettava mahdollisuus esittää huomautuksia toimenpiteestä riippuen yhdestä kolmeen vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista. On kuitenkin myös selvää, että 14 artiklan tarkoituksena on luoda yksityisille oikeussubjekteille ja osapuolille, joita asia koskee, oikeus osallistua aktiivisesti direktiivin täytäntöönpanoon ja ”erityisesti vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimiseen, tarkistamiseen ja ajantasaistamiseen”.

90. Kun kyseessä ovat yksilön oikeudet, jäsenvaltioiden on noudatettava edellä mainitussa oikeuskäytännössä³¹ vahvistettuja direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä yleisiä velvoitteita, minkä lisäksi niiden on varmistettava, että täytäntöönpanosta johtuva oikeudellinen tilanne on kansallisella tasolla ”riittävän täsmällinen ja selvä, jotta ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa.”³²

91. Katson tämän vuoksi, että nyt esillä olevassa asiassa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden oli oltava omiaan takaamaan, että 13 artiklan 6 kohdassa vahvistettu määräaika on toimivaltaisia kansallisia viranomaisia oikeudellisesti sitova ja että yksityiset oikeussubjektit voivat täysimääräisesti selvittää oikeutensa 14 artiklan 1 kohdassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

92. Mainitut edellytykset eivät tietenkään täyty, jos täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole toteutettu. Päinvastoin kuin Luxemburg väittää, se, että vesipiirien hoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät tiedotusmenettelyt on tarkoitus julkaista ja niistä on tarkoitus keskustella kansalaisten kanssa vasta tarkemmin määrittelmättömänä ajankohtana tulevaisuudessa, ei oikeuta jäsenvaltioita ole-

31 – Ks. edellä alaviitteet 25 ja 26.

32 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia C-456/03, tuomion 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

maan noudattamatta velvoitettaan säätää täsmällisestä, selkeästä ja oikeudellisesti sitovasta toimenpiteestä, jonka avulla taataan kyseessä olevien velvoitteiden noudattaminen. Koska erityissäännöksistä ei muuta johdu, 24 artiklassa vahvistettua yleistä määräaikaa oli sovellettava.

93. Katson näin ollen, että Luxemburg ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivin 2000/60 14 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä kansallisella tasolla.

Oikeudenkäyntikulut

94. Jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi työjärjestyksensä 69 artiklan 3 kohdan mukaan määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse tällaisesta tilanteesta, koska ainoastaan osa vaatimuksista on ratkaistu komission hyväksi. Katson tämän vuoksi, että kummankin asianosaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että

- Luxemburg ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ilmoittanut komissiolle kyseessä olevan

direktiivin, lukuun ottamatta sen 3 artiklaa, noudattamisen edellyttämiä kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä

- Luxemburg ei ole noudattanut direktiivin 2000/60 24 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut asetetussa määräajassa kyseessä olevan direktiivin 2 artiklan, 7 artiklan 2 kohdan ja 14 artiklan noudattamisen edellyttämiä kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) hylkää kanteen muilta osin

3) velvoittaa kummankin osapuolen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.