ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

της 28ης Οκτωβρίου 1999 *

I — Η οδηγία

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου λόγω παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 4 της οδηγίας 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1975, περί της ποιότητος των υδάτων κολυμβήσεως [1] (στο εξής: οδηγία) και από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ).

2. Η οδηγία σκοπεί, σύμφωνα με την πρώτη αιτιολογική της σκέψη, στην προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας μέσω της μειώσεως της ρυπάνσεως των υδάτων κολυμβήσεως και της προστασίας αυτών από περαιτέρω υποβάθμιση.

3. Σύμφωνα με το άρθρο της 1, η οδηγία «αφορά την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως, εξαιρέσει των υδάτων τα οποία χρησιμοποιούνται για θεραπευτικούς σκοπούς και των υδάτων τα οποία χρησιμοποιούνται για πισίνες (κολυμβητήρια)». Κατά την οδηγία, νοούνται ως «ύδατα κολυμβήσεως» τα γλυκέα ρέοντα ή λιμνάζοντα ύδατα ή μέρη αυτών, όπως και το ύδωρ της θαλάσσης, στα οποία η κολύμβηση επιτρέπεται σαφώς [ρητώς] από τις αρμόδιες αρχές κάθε κράτους μέλους ή δεν απαγορεύεται και συνηθίζεται από μεγάλο αριθμό λουομένων. Κατά την ίδια αυτή διάταξη, η «περιοχή κολυμβήσεως» είναι το μέρος στο οποίο υπάρχουν ύδατα κολυμβήσεως και η «κολυμβητική περίοδος» είναι η χρονική περίοδος κατά την οποία παρατηρείται μεγάλος αριθμός λουομένων, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών χρήσεων [συνηθειών] και των τυχόν τοπικών διατάξεων περί της κολυμβήσεως καθώς και των μετεωρολογικών συνθηκών.

4. Το άρθρο 3 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καθορίζουν για όλες τις περιοχές κολυμβήσεως ή για εκάστη εξ αυτών, τις τιμές που εφαρμόζονται στα ύδατα κολυμβήσεως όσον αφορά τις μικροβιολογικές και φυσικοχημικές παραμέτρους που ορίζονται στο παράρτημά της, οι τιμές όμως αυτές δεν πρέπει να είναι λιγότερο αυστηρές από τις τιμές που ορίζονται στο παράρτημα αυτό.

5. Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν εντός δέκα ετών τα αναγκαία μέτρα για να καταστεί η ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως σύμφωνη προς τις

* — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001.

οριακές τιμές που καθορίζει το άρθρο 3. Όσον αφορά το Βέλγιο, η προθεσμία αυτή έληξε τον Δεκέμβριο του 1985.

6. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας:

«1. Για την εφαρμογή του άρθρου 4, τα ύδατα κολυμβήσεως θεωρούνται ότι ανταποκρίνονται στις σχετικές παραμέτρους: αν τα δείγματα των εν λόγω υδάτων που λαμβάνονται από τον ίδιο χώρο δειγματοληψίας και με τη συχνότητα που προβλέπεται στο παράρτημα δεικνύουν ότι τα ύδατα ανταποκρίνονται στις τιμές των παραμέτρων για την ποιότητα του συγκεκριμένου ύδατος σε ποσοστό:

— 95 % των δειγμάτων στην περίπτωση παραμέτρων που είναι σύμφωνοι με τις παραμέτρους που ορίζονται στη στήλη Ι του παραρτήματος,

— 90 % των δειγμάτων σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, εξαιρέσει των παραμέτρων "ολικά κολοβακτηρίδια" και "κολοβακτηρίδια κοπράνων" όπου το ποσοστό των δειγμάτων δύναται να είναι 80 %,

και εφ' όσον για το 5 %, 10 % ή 20 % των δειγμάτων που κατά περίπτωση δεν συμφωνούν:

— το ύδωρ δεν παρεκκλίνει των τιμών των εν λόγω παραμέτρων πλέον του 50 %, εκτός της περιπτώσεως των μικροβιολογικών παραμέτρων, του pH και του διαλελυμένου οξυγόνου,

— τα διαδοχικά δείγματα ύδατος που λαμβάνονται σε κατάλληλη στατιστικώς συχνότητα δεν παρεκκλίνουν των αντιστοίχων παραμετρικών τιμών.»

7. Το άρθρο 8 της οδηγίας προβλέπει τις ακόλουθες παρεκκλίσεις:

«α) για ορισμένες παραμέτρους που χαρακτηρίζονται στο παράρτημα με (Ο), λόγω εξαιρετικών μετεωρολογικών ή γεωγραφικών συνθηκών·

β) όταν τα ύδατα κολυμβήσεως υπόκεινται σε φυσικό εμπλουτισμό με ορισμένες ουσίες, ο οποίος προκαλεί υπέρβαση των οριακών τιμών που καθορίζονται στο παράρτημα.

(...).

Όταν ένα κράτος μέλος προβεί σε μια παρέκκλιση πληροφορεί αμέσως την Επιτροπή περί αυτού, ορίζοντας επακριβώς τους λόγους και τη διάρκεια της παρεκκλίσεως.»

8. Κατά το τροποποιηθέν άρθρο 13 της οδηγίας [2], τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ανακοινώνουν ετησίως στην Επιτροπή έκθεση περί των υδάτων κολυμβήσεως και των πλέον σημαντικών χαρακτηριστικών τους.

II — Τα πραγματικά περιστατικά

9. Η Επιτροπή, αφού εξέτασε την έκθεση περί της ποιότητας των υδάτων στο Βέλγιο για τα έτη 1983 έως 1986, με μια πρώτη επιστολή της, της 8ης Οκτωβρίου 1987, επέστησε την προσοχή των βελγικών αρχών επί των διαφόρων παραβάσεων της οδηγίας, μεταξύ άλλων επί της υπερβάσεως των οριακών τιμών, επί του αποκλεισμού ορισμένων περιοχών κολυμβήσεως και επί της ανεπαρκούς συχνότητας των αναλύσεων. Με έγγραφο 11ης Φεβρουαρίου 1988, οι βελγικές αρχές απάντησαν, μέσω της μόνιμης αντιπροσωπείας τους στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, προσκομίζοντας ορισμένα στοιχεία επί των ζητημάτων που έθεσε η Επιτροπή.

10. Με έγγραφο της 21ης Ιουνίου 1988, η Επιτροπή ανακοίνωσε στο Βασίλειο του Βελγίου ότι της είχε περιέλθει καταγγελία για το ότι δεν είχαν ληφθεί υπόψη, για τους σκοπούς της οδηγίας, πολλές περιοχές κολυμβήσεως στους ποταμούς της Περιφέρειας της Βαλλωνίας στις οποίες, σύμφωνα με την καταγγελία, συνηθιζόταν η κολύμβηση και των οποίων τα ύδατα δεν αναταποκρίνονταν στις παραμέτρους της οδηγίας. Ο μόνιμος αντιπρόσωπος του Βελγίου απάντησε στο έγγραφο αυτό, στις 6 Οκτωβρίου 1988, ενημερώνοντας την Επιτροπή ότι η εφαρμογή διαφόρων οδηγιών, μεταξύ των οποίων ήταν και η σχετική περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως, είχε καθυστερήσει λόγω πρακτικών δυσχερειών οφειλομένων στην αποκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών.

11. Στις 25 Σεπτεμβρίου 1989, η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο του Βελγίου έγγραφο οχλήσεως σχετικά με την εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας [3].

12. Η Βελγική Κυβέρνηση απάντησε στο έγγραφο αυτό στις 4 Ιανουαρίου 1990 αρνούμενη ότι η οδηγία είχε εφαρμοστεί εσφαλμένως και προσθέτοντας ότι είχαν ληφθεί διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως της χώρας.

13. Στις 14 Νοεμβρίου 1995, η Επιτροπή απέστειλε στη Βελγική Κυβέρνηση έγγραφο

2 — Αρχικώς, το άρθρο 13 της οδηγίας επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να υποβάλλουν στην Επιτροπή «τακτικά» έκθεση περί των υδάτων κολυμβήσεως. Εντούτοις, το ανωτέρω άρθρο τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/692/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1991, για την τυποποίηση και τον εξορθολογισμό των εκθέσεων που αφορούν την εφαρμογή ορισμένων οδηγιών για το περιβάλλον (ΕΕ L 377, σ. 48), τα δε κράτη μέλη οφείλουν πλέον να υποβάλλουν ετησίως τη σχετική έκθεση.

3 — Οι αιτιάσεις ήσαν οι ακόλουθες:
α) παράλειψη συμμορφώσεως της βελγικής νομοθεσίας προς την οδηγία·
β) ανεπαρκής αριθμός των περιοχών κολυμβήσεως γλυκέων υδάτων υποκειμένων σε έλεγχο, κυρίως στην Περιφέρεια της Βαλλωνίας·
γ) υπέρβαση των οριακών τιμών της οδηγίας στα υποκείμενα σε έλεγχο ύδατα.

στο οποίο δήλωνε ότι ήταν διατεθειμένη να θέσει στο αρχείο τη διαδικασία κατά παραβάσεως υπό την προϋπόθεση ότι οι βελγικές αρχές θα της διαβίβαζαν πλήρη και εμπεριστατωμένα στοιχεία επί των προγραμμάτων εξυγιάνσεως των περιοχών κολυμβήσεως στις οποίες είχε σημειωθεί υπέρβαση των οριακών τιμών της οδηγίας. Οι βελγικές αρχές της διαβίβασαν διάφορα ενημερωτικά στοιχεία για την Περιφέρεια της Φλάνδρας στις 31 Ιανουαρίου 1996 και για την Περιφέρεια της Βαλλωνίας στις 13 Μαρτίου 1996.

14. Στις 27 Δεκεμβρίου 1996, η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο του Βελγίου αιτιολογημένη γνώμη βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), επισημαίνοντάς του ότι είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία. Η Επιτροπή τόνιζε, πρώτον, ότι σε πολλές περιοχές κολυμβήσεως σε εσωτερικά ύδατα δεν τηρούνταν οι παράμετροι της οδηγίας. Δεύτερον, έκρινε ως ανεπαρκή τα προσκομισθέντα στοιχεία επί των προγραμμάτων εξυγιάνσεως των εσωτερικών υδάτων κολυμβήσεως τόσο της Φλάνδρας όσο και της Βαλλωνίας. Τρίτον, η Επιτροπή αντέκρουσε το επιχείρημα ότι ο όγκος των ρεόντων υδάτων της Βαλλωνίας κατά τη θερινή περίοδο δεν ήταν επαρκής ώστε να υπάρχει η δυνατότητα κολυμβήσεως. Τέλος, η Επιτροπή παρατήρησε ότι, πλην εξαιρέσεων που μνημονεύονταν στις εκθέσεις περί της ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως, οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν κάνει χρήση της δυνατότητάς τους να απαγορεύουν την κολύμβηση σε ύδατα που δεν είναι σύμφωνα με τις παραμέτρους της οδηγίας.

15. Αφού έλαβε απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη της, στις 12 Φεβρουαρίου 1997 από την Περιφέρεια των Βρυξελλών, στις 6 Μαρτίου 1997 από την Περιφέρεια της Φλάνδρας και την 1η Ιουλίου 1997 από την Περιφέρεια της Βαλλωνίας και φρονώντας ότι τα έγγραφα αυτά δεν συνιστούσαν ικανοποιητική απάντηση στις αιτιάσεις της, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή κατά παραβάσεως.

III — Οι λόγοι της προσφυγής

16. Η Επιτροπή φρονεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία: α) περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής της, β) παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να καταστεί η ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως σύμφωνη με τις οριακές τιμές που καθορίζουν οι διατάξεις και γ) μη επιτυγχάνοντας τα απαιτούμενα από την οδηγία αποτελέσματα. Θα εξετάσω στη συνέχεια έναν προς έναν τους λόγους αυτούς.

α) *Το Βέλγιο περιόρισε το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας*

17. Ο πρώτος αυτός λόγος αφορά τις περιοχές της κολυμβήσεως της Περιφέρειας της Βαλλωνίας. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι βελγικές αρχές περιόρισαν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αποκλείοντας, χωρίς προσήκουσες αιτιολογίες, από τις ετήσιες εκθέσεις πολλές περιοχές κολυμβήσεως σε εσωτερικά ύδατα οι οποίες κατά το παρελ-

θόν περιλαμβάνονταν στις εκθέσεις αυτές (στο εξής: επίμαχες περιοχές).

18. Οι βελγικές αρχές υποστηρίζουν ότι οι μόνες «περιοχές κολυμβήσεως» σε εσωτερικά ύδατα κατά την έννοια της οδηγίας είναι δέκα περιοχές που περιλαμβάνονται στην έκθεση του 1996[4]. Οι περιοχές αυτές, στις οποίες επιτρέπεται ρητώς η κολύμβηση, παρουσιάζουν εν γένει καλή ποιότητα από βακτηριολογική άποψη. Οσάκις τα δείγματα από τις περιοχές αυτές δείχνουν ότι υπάρχει υπέρβαση των τιμών που ορίζει η οδηγία, η κολύμβηση απαγορεύεται και επομένως η οικεία περιοχή εξαιρείται, προσωρινώς ή οριστικώς, από το πεδίο εφαρμογής της ρυθμίσεως.

Όσον αφορά τις επίμαχες περιοχές, οι βελγικές αρχές επισημαίνουν ότι η ποιότητα των υδάτων τους αποτέλεσε για ορισμένο διάστημα αντικείμενο ελέγχων τα αποτελέσματα των οποίων απεστάλησαν στην Επιτροπή μεταξύ 1992 και 1996. Οι βελγικές αρχές υπενθυμίζουν ότι, στην έκθεση για το 1991, είχαν εντούτοις ενημερώσει την Επιτροπή για το γεγονός ότι, πέραν των περιοχών κολυμβήσεως που ήσαν σύμφωνες με την οδηγία, η Περιφέρεια της Βαλλωνίας είχε πραγματοποιήσει βακτηριολογικό έλεγχο σε 28 περιοχές που στερούνταν υποδομής και στις οποίες ουδείς ή ελάχιστοι ήσαν οι λουόμενοι. Πάντοτε, κατά τις βελγικές αρχές, οι μετέπειτα έλεγχοι επιβεβαίωσαν ότι η κολύμβηση στις περιοχές αυτές ήταν άκρως περιορισμένη ή ανύπαρκτη, γεγονός που δεν επέτρεπε να θεωρηθούν ως «περιοχές κολυμβήσεως» κατά την έννοια της οδηγίας, δεδομένου ότι ούτε η κολύμβηση σε αυτές επιτρεπόταν ρητώς ούτε, όταν δεν απαγορευόταν, υπήρχε σημαντικός αριθμός λουομένων, και για τον λόγο αυτό δεν είχαν περιληφθεί στην ετήσια έκθεση προς την Επιτροπή.

19. Για την εκτίμηση του λόγου αυτού της προσφυγής απαιτείται να προσδιοριστεί αν οι επίμαχες περιοχές πρέπει να θεωρηθούν ως περιοχές κολυμβήσεως κατά την έννοια της οδηγίας και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν οι βελγικές αρχές είχαν τη δυνατότητα να αποφασίσουν τον αποκλεισμό τους από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

20. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, οι βελγικές αρχές εξήγησαν στην απάντησή τους προς την αιτιολογημένη γνώμη ότι οι περιοχές αυτές είχαν αποτελέσει αντικείμενο ελέγχων διότι οι επιθεωρητές των υγειονομικών υπηρεσιών, πριν από την ομοσπονδιοποίηση του Βελγίου το 1980 και το 1988, τα αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα ή οι κοινότητες τις είχαν χαρακτηρίσει πιθανές περιοχές κολυμβήσεως. Κατά τις βελγικές αρχές, είναι πιθανόν πολλές κοινότητες να προσέδωσαν τον χαρακτηρισμό αυτό της περιοχής κολυμβήσεως χωρίς να λάβουν υπόψη τους την ποιότητα των υδάτων ή τον πραγματικό αριθμό των λουομένων προκειμένου να διευκολύνουν την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας.

21. Κατά την άποψή μου, οι βελγικές αρχές δεν μπορούν να προβάλλουν ότι οι επίμαχες περιοχές δεν είναι περιοχές κολυμβήσεως κατά την οδηγία αφού διενεργούσαν στα ύδατά τους τους προβλεπόμενους από την

4 — Πέντε εξ αυτών χαρακτηρίστηκαν περιοχές κολυμβήσεως με την απόφαση της περιφερειακής κυβερνήσεως της Βαλλωνίας της 25ης Οκτωβρίου 1990 (η παραλία του Reniport στο Lasne, η λίμνη του Robertville στο Waimes, η λίμνη του Butgenbach, η κοιλάδα του Rabais και η λίμνη του Claire Fontaine Chapelle-lez-Herlaimont) και οι λοιπές πέντε προτάθηκαν για τον επίσημο αυτό χαρακτηρισμό (ο ποταμός Semois στο Herbeumont, η μικρή λίμνη του αθλητικού συγκροτήματος του Saint-Léger, η μικρή λίμνη του αθλητικού συγκροτήματος του Libramont, η λίμνη του Cheraponf και η λίμνη του Ry Jaune).

οδηγία ελέγχους, τα αποτελέσματα των οποίων αποστέλλονταν στην Επιτροπή προς δημοσίευση στις ετήσιες εκθέσεις της περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως στα κράτη μέλη. Το γεγονός ότι στους υγειονομικούς επιθεωρητές, στα αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα και στις κοινότητες εναπόκειται η απόφαση της εφαρμογής της οδηγίας στις περιοχές αυτές δεν είναι παρά επιβεβαίωση της εκτιμήσεως αυτής· πράγματι, αυτά ακριβώς τα όργανα γνωρίζουν πιο άμεσα τα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Επιπλέον, επιθυμώ να τονίσω ότι ο χαρακτηρισμός της «πιθανής περιοχής κολυμβήσεως» δεν βρίσκει κανένα νομικό έρεισμα στην οδηγία.

22. Στο δικόγραφό της, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ένα διαφημιστικό φυλλάδιο σχετικά με περιοχές για κατασκήνωση, το οποίο δημοσίευσε το 1998 η Περιφέρεια της Βαλλωνίας, ανέφερε ως περιοχές κολυμβήσεως τουλάχιστον δεκαέξι από τις επίμαχες περιοχές. Οι βελγικές αρχές απαντούν ότι, όπως τονίζεται στο φυλλάδιο, η ευθύνη για τα ανωτέρω στοιχεία ανήκει αποκλειστικά στους ιδιοκτήτες των χώρων κατασκηνώσεως και όχι στην Περιφέρεια της Βαλλωνίας. Υποστηρίζουν ότι η σχετική μνεία στο φυλλάδιο οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στο γεγονός ότι οι ιδιοκτήτες των χώρων κατασκηνώσεως έχουν συμφέρον να παρουσιάσουν τις εγκαταστάσεις τους πιο ελκυστικές, γεγονός το οποίο ουδόλως σημαίνει ότι η κολύμβηση είναι δυνατή στις περιοχές αυτές ή ότι συνηθίζεται από ένα σημαντικό αριθμό λουομένων.

23. Κατά την άποψή μου, η απάντηση των βελγικών αρχών είναι άκρως ανεπαρκής. Ο σκοπός της οδηγίας επιβάλλει την παρέμβαση των εθνικών αρχών οσάκις οι περιηγητές προσελκύονται σε μια συγκεκριμένη περιοχή από το επιχείρημα ότι υπάρχουν ύδατα κολυμβήσεως, και τούτο κατά μείζονα λόγο όταν, όπως εν προκειμένω, οι υγειονομικοί επιθεωρητές, τα αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα ή οι ίδιες οι κοινότητες δηλώνουν ότι πρόκειται για περιοχές κολυμβήσεως.

24. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι οι επίμαχες περιοχές πρέπει να θεωρηθούν ως περιοχές κολυμβήσεως κατά την έννοια της οδηγίας.

25. Συνεπώς, πρέπει να προσδιοριστεί αν οι βελγικές αρχές μπορούσαν να αποκλείσουν τις περιοχές αυτές από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας διαπιστώνοντας ότι δεν χρησιμοποιούνταν από σημαντικό αριθμό λουομένων.

26. Θεωρώ σκόπιμο να υπενθυμίσω συναφώς την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991 [5] που εκδόθηκε σε υπόθεση στο πλαίσιο της οποίας των Δικαστήριο έπρεπε να αποφανθεί αν τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την έκταση μιας ζώνης ειδικής προστασίας για τη διατήρηση προστατευομένων ειδών πτηνών [6]. Αφού διαπίστωσε ότι η μείωση της εκτάσεως μιας προστατευομένης περιοχής δεν αναφέρεται ρητώς στις διατάξεις της οδηγίας, το Δικαστήριο απεφάνθη: «Καίτοι τα κράτη μέλη απολαύουν ορισμένου πεδίου εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των καταλληλοτέρων περιοχών για την κατάταξη σε ζώνες ειδικής προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, δεν είναι, αντιθέτως, δυνατόν να διαθέτουν το ίδιο πεδίο

5 — Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-57/89 (Συλλογή 1991, σ. I-883).

6 — Επρόκειτο εν προκειμένω για την εφαρμογή της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των άγριων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

εκτιμήσεως στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας όταν τροποποιούν ή μειώνουν την έκταση των ζωνών αυτών, εφόσον τα ίδια έχουν αναγνωρίσει με τις δηλώσεις τους ότι στις ζώνες αυτές υφίστανται οι πλέον κατάλληλες συνθήκες διαβιώσεως για τα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας. Σε αντίθετη περίπτωση, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν μονομερώς να απαλλάσσονται από τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας» [7].

27. Εντούτοις, φρονώ ότι υπάρχει μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ της οδηγίας που αφορά την προστασία των άγριων πτηνών και της οδηγίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως. Για την πρώτη, τα κράτη μέλη πρέπει να προσδιορίζουν το εδαφικό πεδίο εφαρμογής χαρακτηρίζοντας επισήμως ορισμένες περιοχές ως περιοχές ειδικής προστασίας. Χωρίς τον χαρακτηρισμό αυτό, η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε μια συγκεκριμένη περιοχή. Αντιθέτως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Lenz [8], στην οδηγία περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως, «ουδόλως γίνεται λόγος (...) περί ορισμού των υδάτων κολυμβήσεως ο οποίος θα αποτελούσε συστατικό στοιχείο για την εφαρμογή της οδηγίας». Τούτο σημαίνει ότι η οδηγία εφαρμόζεται σε όλες τις περιοχές που ανταποκρίνονται στον ορισμό του άρθρου της 1, το δε ζήτημα αν το κράτος μέλος τις χαρακτηρίζει ρητώς έτσι ή όχι στερείται κατά συνέπεια σημασίας.

28. Στην υπόθεση C-92/96 [9], σχετικά με την εν προκειμένω οδηγία, η Ισπανική Κυβέρνηση προέβαλε προς άμυνά της ότι, λόγω μεταβολής των κοινωνικών συνηθειών και λόγω του ότι οι λουόμενοι προτιμούν τα δημοτικά ή ιδιωτικά κολυμβητήρια, πολλές περιοχές κολυμβήσεως εγκαταλήφθηκαν από τους χρήστες τους, γεγονός που τις έκανε να απολέσουν τον χαρακτηρισμό αυτό κατά την έννοια της οδηγίας.

Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως αυτής, ο γενικός εισαγγελέας Lenz παρατήρησε ότι η ελάττωση του αριθμού του λουομένων οφείλεται συχνά ακριβώς στην κακή ποιότητα των υδάτων. Αν ήταν δυνατόν, συνεχίζει ο γενικός εισαγγελέας, το γεγονός αυτό να έχει ως συνέπεια ότι το κράτος μέλος δεν θα χρειάζεται πλέον, όσον αφορά τα ύδατα αυτά, να μεριμνά για την τήρηση των οριακών τιμών που έχουν καθοριστεί, τούτο θα ήταν αντίθετο προς την έννοια και τον σκοπό της οδηγίας. Ωστόσο, ο γενικός εισαγγελέας προσέθεσε ότι «[Π]ρέπει (...) να επισημανθεί ότι μπορεί βέβαια να επέλθουν αλλαγές στα ύδατα κολυμβήσεως (...). Αν π.χ., κάποια ύδατα κολυμβήσεως εγκαταληφθούν πράγματι από αυτούς που τα χρησιμοποιούν για ορισμένους λόγους — στους οποίους δεν συγκαταλέγω τη μόλυνση των υδάτων αυτών —, θα πρέπει το κράτος μέλος να έχει το δικαίωμα να μην αντιμετωπίζει πλέον τα ύδατα αυτά ως "ύδατα κολυμβήσεως", κατά την έννοια της οδηγίας. Αυτό, όμως, κατά την άποψή μου, πρέπει να

7 — Ibid., σκέψη 20.

8 — Προτάσεις στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (απόφαση της 14ης Ιουλίου 1993, C-56/90, Συλλογή 1993, σ. I-4109, σκέψη 34).

9 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1998, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-505).

εξετάζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και, ενδεχομένως, να αποδεικνύεται από το οικείο κράτος μέλος. Μια κατά το μάλλον ή ήττον γενική θεώρηση, όπως αυτή που επιχειρεί η Ισπανική Κυβέρνηση στην προκειμένη περίπτωση, δεν είναι, επομένως, αρκετή» [10].

29. Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό της Ισπανικής Κυβερνήσεως, χωρίς να αποφανθεί ρητώς στην απόφασή του σχετικά με τη δυνατότητα των κρατών μελών να αποκλείουν ορισμένες περιοχές από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, υπογραμμίζοντας ότι η μεταβολή των κοινωνικών συνηθειών δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των εξαιρέσεων που προβλέπει η οδηγία.

30. Προσωπικώς, συμμερίζομαι την άποψη του γενικού εισαγγελέα Lenz. Εφόσον η δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας σε μια περιοχή δεν απορρέει από μια ρητή δήλωση των κρατών μελών, αλλά από τη συνδρομή των κριτηρίων που καθορίζει το άρθρο 1 της οδηγίας, ήτοι ότι η κολύμβηση επιτρέπεται ρητώς στις περιοχές αυτές ή ότι δεν απαγορεύεται και συνηθίζεται από μεγάλο αριθμό λουομένων, η μεταβολή των αντικειμενικών συνθηκών σε μια συγκεκριμένη περιοχή μπορεί να δικαιολογήσει το ότι η οδηγία έπαψε να εφαρμόζεται στην περιοχή αυτή, υπό τη διπλή προϋπόθεση ότι το κράτος μέλος αποδεικνύει ότι οι αντικειμενικές συνθήκες μεταβλήθηκαν και ότι η μεταβολή αυτή δεν οφείλεται στη χειροτέρευση της ποιότητας των υδάτων.

10 — Προτάσεις επί της υποθέσεως που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 10, σημείο 40.

31. Για να επανέλθω στην υπό κρίση υπόθεση, οι βελγικές αρχές επιχειρούν να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό των επίμαχων περιοχών υποστηρίζοντας ότι ουδόλως συνηθίζεται η κολύμβηση σε αυτές, ή όχι κατά κανόνα, για τους ακόλουθους λόγους: τα ύδατα δεν παρουσιάζουν αρκετό βάθος, κυκλοφορούν καγιάκ και οι κλιματολογικές συνθήκες είναι δυσμενείς.

32. Πριν εξετάσω έναν προς έναν τους λόγους αυτούς φρονώ ότι είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι οι βελγικές αρχές δεν υποστηρίζουν ότι *όλα αυτά* συμβαίνουν σε *όλες* τις επίδικες περιοχές. Δεν παραθέτουν ωστόσο τους λόγους που συντρέχουν για εκάστη των περιοχών, όπως θα όφειλαν να πράξουν κατά την άποψή μου, προκειμένου να παράσχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εξετάσει το σύννομο της αποφάσεως περί του αποκλεισμού τους.

33. Όσον αφορά το μικρό βάθος των υδάτων, οι βελγικές αρχές υποστηρίζουν ότι η παράμετρος του σημείου 11 του παραρτήματος της οδηγίας, κατά το οποίο η απαιτούμενη διαύγεια των υδάτων πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όριο ένα μέτρο συνεπάγεται ότι μόνον οι περιοχές κολυμβήσεως στις οποίες το βάθος των υδάτων είναι άνω του ενός μέτρου εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Κατά την άποψή μου, ο ισχυρισμός αυτός δεν ευσταθεί. Είναι προφανές ότι αυτό που απαιτεί η οδηγία για όλες της περιοχές κολυμβήσεως είναι να έχουν διαύγεια ενός μέτρου κατ' ελάχιστον όριο όταν τα ύδατα έχουν μεγάλο βάθος ή, αν το βάθος είναι μικρότερο του ενός μέτρου, πλήρη διαύγεια, χάρη στην οποία να φαίνεται ο βυθός. Επιπλέον, όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, τα ύδατα με βάθος μικρότερο του ενός μέτρου είναι ακριβώς, για προφανείς λόγους, αυτά που μπορούν να

προσελκύσουν ειδικές ομάδες του πληθυσμού, όπως είναι οι ηλικιωμένοι ή τα παιδιά.

34. Ως προς τον δεύτερο ισχυρισμό, που στηρίζεται στην έλλειψη υποδομής για την κολύμβηση, οι βελγικές αρχές περιορίζονται στην παράθεση του λόγου αυτού στο υπόμνημά τους αντικρούσεως, χωρίς να παρέχουν διευκρινίσεις. Ορισμένες διευκρινίσεις μπορούν αντιθέτως να βρεθούν στην απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη όπου επισημαίνεται ότι, στην πλειονότητα των περιοχών αυτών, δεν έχουν δημιουργηθεί παρόχθιοι χώροι, γεγονός που περιορίζει τον αριθμό των προσώπων που μπορούν να έχουν πρόσβαση σ' αυτούς. Προστίθεται ότι η έλλειψη εγκαταστάσεων, όπως είναι τα κυλικεία, τα αποδυτήρια ή οι εγκαταστάσεις υγιεινής, καθιστούν τις περιοχές αυτές ελάχιστα ελκυστικές για τους λουομένους.

Θα ήθελα να τονίσω κατ' αρχάς ότι οι βελγικές αρχές επισημαίνοντας, στην απάντησή τους στην αιτιολογημένη γνώμη, ότι, στην πλειονότητά τους, οι περιοχές αυτές στερούνται λουτρικών εγκαταστάσεων, παραδέχονται εμμέσως ότι τέτοιου είδους υποδομή υπάρχει σε ορισμένες περιοχές. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι περιοχές αυτές πρέπει κατ' αρχήν να θεωρούνται περιοχές κολυμβήσεως κατά την έννοια της οδηγίας, διότι η ύπαρξη της υποδομής αυτής συνιστά ένδειξη ότι στην περιοχή αυτή κολυμβήσεως συχνάζει μεγάλος αριθμός λουομένων, η υγεία των οποίων πρέπει να προστατεύεται[11]. Εξάλλου, φρονώ, όπως και η Επιτροπή, ότι η έλλειψη υποδομής δεν αποκλείει ούτε εμποδίζει το να μπορεί να θεωρηθεί μια τοποθεσία ως περιοχή κολυμβήσεως εφόσον σε αυτή συχνάζουν λουόμενοι.

11 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 34.

35. Όσον αφορά τη χρήση του καγιάκ, και ελλείψει περισσοτέρων διευκρινίσεων εκ μέρους των βελγικών αρχών, φρονώ ότι, εν αντιθέσει προς άλλες θαλάσσιες δραστηριότητες όπως είναι οι μηχανικές ναυτικές αθλοπαιδιές, δύσκολα μπορεί να δικαιολογήσει τον αποκλεισμό της κολυμβήσεως σε μια συγκεκριμένη περιοχή. Για να συμβεί αυτό, θα έπρεπε η χρήση του καγιάκ να είναι ανεύθυνη, μαζική και αδιάκοπη.

36. Τέλος, ως προς τις δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες, οι βελγικές αρχές υποστηρίζουν στην απάντησή τους στην αιτιολογημένη γνώμη ότι κατά κανόνα στη διάρκεια των θερινών περιόδων υπάρχουν πολλές βροχοπτώσεις στο Βέλγιο, γεγονός που μειώνει δραστικά τον αριθμό των ημερών που προσφέρονται για κολύμβηση. Και ο ισχυρισμός αυτός είναι αβάσιμος για τους ακόλουθους λόγους.

Ευθύς εξ αρχής, πρέπει να τονίσω ότι η οδηγία δεν επιβάλλει ως προϋπόθεση της δυνατότητας εφαρμογής της να είναι δυνατή η κολύμβηση κατά τη διάρκεια ενός ορισμένου αριθμού ημερών. Υπενθυμίζω στο σημείο αυτό ότι το πρώτο άρθρο της οδηγίας ορίζει την έννοια της «κολυμβητική[ς] περιόδο[υ]» ως την «χρονική περίοδο κατά την οποία παρατηρείται μεγάλος αριθμός λουομένων, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών χρήσεων [συνηθειών] και των τυχόν τοπικών διατάξεων περί της κολυμβήσεως όπως και των μετεωρολογικών συνθηκών». Από τον ορισμό αυτό είναι δυνατό να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους — και το πράττουν — τις μετεωρολογικές συνθήκες προκειμένου να καθορίσουν τις ημερομηνίες της κολυμβητικής περιόδου, αλλά όχι προκειμένου να θεωρήσουν ότι η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε μια περιοχή κολυμβήσεως.

Βεβαίως, το άρθρο 8 της οδηγίας ορίζει ότι, σε περίπτωση εξαιρετικών μετεωρολογικών ή γεωγραφικών συνθηκών, είναι δυνατό να γίνει δεκτό ότι τα ύδατα κολυμβήσεως δεν θα είναι σύμφωνα με ορισμένες φυσικοχημικές παραμέτρους [12]. Εντούτοις, το ίδιο άρθρο προβλέπει την υποχρέωση του κράτους μέλους να πληροφορεί αμέσως την Επιτροπή, ορίζοντας επακριβώς τους λόγους και τη διάρκεια της παρεκκλίσεως. Από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι οι βελγικές αρχές τήρησαν την υποχρέωση αυτή. Επιπλέον, η παρέκκλιση αυτή — που πρέπει να ερμηνεύεται στενά [13] — δεν επιτρέπει παρά μόνον την προσωρινή υπέρβαση των οριακών τιμών για ορισμένες παραμέτρους, και όχι τον αποκλεισμό περιοχών κολυμβήσεως από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Για δύο ακόμη λόγους φρονώ ότι το επιχείρημα αυτό των βελγικών αρχών είναι ανεπαρκές. Ο πρώτος είναι ότι δεν εξηγούν γιατί οι δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες επηρεάζουν διαφορετικά τις επίμαχες περιοχές και τις δέκα περιοχές κολυμβήσεως που έχουν αναγνωριστεί στην Περιφέρεια της Βαλλωνίας. Ο δεύτερος έγκειται στο ότι και άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν, ή υφίστανται, κλίμα παρεμφερές με αυτό του Βελγίου και, παρ' όλ' αυτά, έχουν ένα μεγάλο αριθμό περιοχών κολυμβήσεως [14].

37. Στο υπόμνημά τους αντικρούσεως, οι βελγικές αρχές παραπέμπουν σε ορισμένα στοιχεία που περιέχονται στην πρόταση της οδηγίας [15], που δεν περιελήφθησαν στο τελικό κείμενο, προκειμένου να αποδείξει ότι οι επίμαχες περιοχές δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της [16].

38. Τα στοιχεία αυτά είναι άνευ σημασίας για την επίλυση της υπό κρίση υποθέσεως. Όσον αφορά, ειδικότερα, τη δήλωση που περιλαμβάνεται στην πρόταση οδηγίας ότι «ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στις περιοχές όπου η πυκνότητα των λουομένων υπερβαίνει κατά μέσον όρο τα 10 000 άτομα ανά χιλιόμετρο ευθείας παραλίας ή ποταμού», επιθυμώ να διευκρινίσω τα ακόλουθα. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι το γεγονός ότι ο αριθμός των λουομένων είναι κατώτερος ορισμένου ορίου δεν σημαίνει ότι πρέπει να αποκλειστεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Τέλος, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, εάν απαιτείτο αυτός ο ελάχιστος αριθμός λουομένων, είναι πιθανόν να μην εφαρμοζόταν η οδηγία σε καμία περιοχή κολυμβήσεως του Βελγίου.

12 — Συγκεκριμένα, το pH, ο χρωματισμός και η διαφάνεια.

13 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10, σκέψη 31.

14 — Π.χ., για το 1997, και αποκλειστικά όσον αφορά τις περιοχές κολυμβήσεως σε εσωτερικά ύδατα (αποκλειομένων συνεπώς των παραθαλάσσιων περιοχών), η Δανία είχε καταγράψει 112, η Ιρλανδία 9, οι Κάτω Χώρες 500 και το Λουξεμβούργο 20.

15 — Έγγραφο COM(74) 2255 τελικό της 3ης Φεβρουαρίου 1975.

16 — Πρόκειται για τα ακόλουθα στοιχεία:

— «Η οδηγία αφορά μόνον τις περιοχές στις οποίες η κολύμβηση επιτρέπεται ή είναι ανεκτή. Στις περιοχές όπου δεν επιτρέπεται η κολύμβηση, ο λουόμενος αναλαμβάνει τους σχετικούς κινδύνους.

— Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στις περιοχές όπου η πυκνότητα των λουομένων υπερβαίνει τον μέσο όρο των 10 000 προσώπων ανά γραμμικό χιλιόμετρο παραλίας ή όχθης.

— Οι κίνδυνοι που διατρέχει ο λουόμενος από άποψη υγείας είναι ανάλογοι προς τον χρόνο παραμονής του εντός των υδάτων και ποικίλλουν σημαντικά ανάλογα με την εξωτερική θερμοκρασία και στη συνέχεια τη θερμοκρασία των υδάτων. Η οδηγία τάσσει κατά συνέπεια, όσον αφορά τα θαλάσσια ύδατα που αποτελούν τον προτιμώμενο τόπο κολυμβήσεως, λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις για τις περιοχές όπου η γενικά χαμηλή θερμοκρασία των υδάτων (κάτω των 20° C) περιορίζει τη διάρκεια της κολυμβήσεως σε σχέση με άλλες περιοχές όπου μπορεί κανείς να κολυμπά ολόκληρη την ημέρα.

— Η παρατεταμένη κατάδυση ολόκληρου του σώματος εντός των υδάτων είναι η κύρια δραστηριότητα που καθορίζει τα χαρακτηριστικά από φυσικής και χημικής απόψεως που απαιτούνται από τα ύδατα κολυμβήσεως.»

Εξάλλου, όπως παραδέχεται το καθού κράτος, πρόκειται για στοιχεία τα οποία δεν περιελήφθησαν στο τελικό κείμενο της οδηγίας.

39. Για όλους τους ανωτέρω λόγους, φρονώ ότι οι βελγικές αρχές δεν δικαιολόγησαν επαρκώς την απόφασή τους περί αποκλεισμού των επίμαχων περιοχών της Περιφέρειας της Βαλλωνίας από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και ότι πρέπει να αναγνωριστεί το βάσιμο του πρώτου λόγου προσφυγής της Επιτροπής.

β) *Το Βέλγιο δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να καταστήσει την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως σύμφωνη με τις οριακές τιμές της οδηγίας*

40. Ο δεύτερος λόγος προσφυγής της Επιτροπής αφορά δύο ισχυρισμούς που πρέπει να εξεταστούν χωριστά.

41. Πρώτον, η Επιτροπή φρονεί ότι τα επενδυτικά προγράμματα σχετικά με τον βιολογικό καθαρισμό είναι ανεπαρκή τόσο στη Φλάνδρα όσο και στη Βαλλωνία. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η βελγικές αρχές περιορίστηκαν σε μια γενική αναφορά της δημιουργίας υποδομών βιολογικού καθαρισμού, χωρίς να διευκρινίσουν σε ποιο βαθμό η λειτουργία τους θα συνέβαλλε στη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως. Όσον αφορά τη Φλάνδρα, η Επιτροπή προβάλλει ότι το πρόγραμμα καθαρισμού των υδάτων ούτε καν καλύπτει όλες τις περιοχές κολυμβήσεως. Ως προς τη Βαλλωνία, κατά την Επιτροπή, το πρόγραμμα δεν διευκρινίζει ούτε τις ημερομηνίες ενάρξεως και περατώσεως των εργασιών για τις προβλεπόμενες υποδομές ούτε τον ακριβή τόπο των εργασιών.

42. Κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η υποχρέωση την οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη η οδηγία σχετικά με την ποιότητα υδάτων κολυμβήσεως είναι να διασφαλίσουν ότι τα ύδατα αυτά τηρούν τις οριακές τιμές που αυτή καθορίζει. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα που είναι δυνατό να ποικίλουν ανάλογα με τις περιστάσεις, τις περιοχές κολυμβήσεως και την αιτία της ρυπάνσεως. Πρόκειται για πρωτοβουλίες που δεν ρυθμίζονται κατά τρόπο δεσμευτικό και για τις οποίες πρέπει να αναγνωριστεί στα κράτη μέλη ένα περιθώριο εκτιμήσεως λόγω της μεγάλης ποικιλομορφίας των διαταραχών που είναι δυνατό να επηρεάζουν τα ύδατα κολυμβήσεως, αντίθετα με ότι συμβαίνει σε άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια, η εκτίμηση των μέτρων που λαμβάνονται από το εκάστοτε κράτος μέλος εξαρτάται, κατά την άποψή μου, από το εάν τα μέτρα αυτά κατέστησαν δυνατή ή όχι την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία, το οποίο αποτελεί το αντικείμενο του τρίτου λόγου που προβάλλει η Επιτροπή και τον οποίο θα εξετάσω αργότερα.

43. Δεύτερον, η Επιτροπή κρίνει ανεπαρκή τα μέτρα που προβλέπει η βελγική κανονιστική ρύθμιση προκειμένου να απαγορευτεί η κολύμβηση στις περιοχές όπου διαπιστώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών που καθορίζει η οδηγία. Συναφώς, η

Επιτροπή επισημαίνει ότι οι κοινότητες έχουν την αρμοδιότητα να αποφασίζουν την απαγόρευση της κολυμβήσεως χωρίς να προβλέπεται επαρκής ενημέρωση ούτε να διασφαλίζεται το ότι η κολύμβηση θα απαγορευτεί. Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι ίδιες οι βελγικές αρχές δεν είναι βέβαιες ότι οι κοινότητες εκτελούν τις προτάσεις των υγειονομικών αρχών σχετικά με την απαγόρευση της κολυμβήσεως αφού, στην απάντησή τους στην αιτιολογημένη γνώμη, δηλώνουν απλώς ότι *φαίνεται* ότι οι προτάσεις αυτές πάντοτε τηρούνταν.

44. Στο υπόμνημά τους αντικρούσεως, οι βελγικές αρχές εξηγούν τη διαδικασία που ακολουθήθηκε τόσο στη Φλάνδρα όσο και στη Βαλλωνία. Οι υγειονομικές αρχές ειδοποιούν τον δήμαρχο, που είναι επιφορτισμένος με την προστασία της δημόσιας υγείας και της δημόσιας ασφάλειας, σχετικά με την υπέρβαση των οριακών τιμών. Κατόπιν διαβουλεύσεως με όλες τις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες, ο δήμαρχος δύναται να απαγορεύσει (προσωρινώς) την κολύμβηση. Προσθέτουν ότι μέχρι τούδε η πρόταση περί απαγορεύσεως της κολυμβήσεως πάντοτε ετηρείτο.

45. Εν ενί λόγω, η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο του Βελγίου ότι η εθνική του νομοθεσία δεν προβλέπει την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να απαγορεύουν την κολύμβηση στις περιοχές όπου διαπιστώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών της οδηγίας.

46. Στην απάντησή του σε ερώτηση που υπέβαλε το Δικαστήριο, η Επιτροπή παραδέχεται ότι η υποχρέωση αυτή δεν διατυπώνεται ρητώς στην οδηγία. Εντούτοις, υποστηρίζει ότι από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α' και του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, ερμηνευομένων υπό το φως του σκοπού της που διατυπώνεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη, συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου, εντός των τασσομένων προθεσμιών, να μην επιτρέπεται στο κοινό η κολύμβηση παρά μόνο στα ύδατα η ποιότητα των οποίων είναι σύμφωνη με τις οριακές τιμές που καθορίζονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας. Σε αντίθετη περίπτωση, η υγεία των λουομένων θα εξετίθετο σε κίνδυνο και δεν θα εκπληρωνόταν ο σκοπός της οδηγίας που συνίσταται στην ταύτιση της εννοίας των «υδάτων κολυμβήσεως», ήτοι των υδάτων όπου η κολύμβηση επιτρέπεται, και την εννοίας των υδάτων που είναι σύμφωνα με τις ποιοτικές παραμέτρους που καθορίζει η οδηγία.

47. Η αιτίαση αυτή είναι αβάσιμη. Έστω και αν είναι ευκταίο, από την άποψη της προστασίας της υγείας, να απαγορεύεται η κολύμβηση οσάκις σημειώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών, εντούτοις ο κοινοτικός νομοθέτης δεν επέβαλε στα κράτη μέλη με την οδηγία καμία υποχρέωση αυτού του είδους.

48. Κατά την άποψή μου, η ανάλυση αυτή επιρρωννύεται από την πρόταση οδηγίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως που υπέβαλε η Επιτροπή και η οποία, εάν εγκριθεί από το Συμβούλιο, θα αντικαταστήσει την οδηγία που ισχύει επί

του παρόντος[17]. Στη δέκατη πέμπτη αιτιλογική σκέψη της ορίζεται:

«(...) ότι η κολύμβηση δεν απαγορεύεται υποχρεωτικά στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται ότι τα ύδατα δεν ανταποκρίνονται στις οριακές τιμές που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία· ότι, ωστόσο, προκειμένου να προστατευθεί η υγεία των λουομένων, επιβάλλεται σε όλα τα κράτη μέλη να απαγορεύσουν την κολύμβηση σε οποιαδήποτε κολυμβητική περιοχή εφόσον διαπιστώνεται ότι η ρύπανση συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και ότι επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη οι προαναφερθείσες οριακές τιμές [προκειμένου να διαπιστώνεται η ύπαρξη ή όχι ενός τέτοιου κινδύνου]».

Και το άρθρο 7 της προτάσεως οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Εφόσον η ρύπανση συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, τα κράτη μέλη απαγορεύουν τις κολυμβητικές δραστηριότητες σε συγκεκριμένες κολυμβητικές περιοχές. Ανάλογος κίνδυνος θεωρείται ότι υφίσταται σε περίπτωση ουσιαστικής απόκλισης από τις τιμές που αναφέρονται στην στήλη Ι του πίνακα 1 του παραρτήματος Ι, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές συνθήκες.

2. Εφόσον η απαγόρευση είναι προσωρινή, τα αντίστοιχα ύδατα εξακολουθούν να θεωρούνται ως ύδατα κολύμβησης κατά την έννοια νόημα της παρούσας οδηγίας.

3. Τα κράτη μέλη, τα οποία απαγορεύουν μόνιμα την κολύμβηση σε συγκεκριμένες κολυμβητικές περιοχές, ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή διευκρινίζοντας τους λόγους για τους οποίους τα συγκεκριμένα ύδατα κολύμβησης είναι αδύνατο να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της οδηγίας.»

49. Όπως μπορεί να γίνει αντιληπτό, η πρόταση οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή προβλέπει μια νέα υποχρέωση των κρατών μελών που δεν υφίσταται στην ισχύουσα οδηγία: την υποχρέωση να απαγορεύουν την κολύμβηση στις μολυσμένες περιοχές ενημερώνοντας το κοινό μέσω των μέσων μαζικής ενημερώσεως. Ακόμη σημαντικότερο είναι το ότι αυτή η νέα υποχρέωση δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα παρά μόνον όταν η ρύπανση αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, λαμβανομένων υπόψη των τοπικών συνθηκών. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η υποχρέωση αυτή επιβαλλόταν ήδη από την οδηγία που αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής κατά παραβάσεως.

50. Εν ολίγοις, φαίνεται ότι η Επιτροπή επιχειρεί να αποσπάσει από το Δικαστήριο τη διαπίστωση ότι τα κράτη μέλη φέρουν μια υποχρέωση που δεν απορρέει από την ισχύουσα οδηγία. Κατά συνέπεια, ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτέος.

17 — Βλ. την πρόταση οδηγίας COM(94) 36 τελικό (ΕΕ 1994, C 112, σ. 3) και την τροποποιηθείσα πρόταση COM(97) 585 τελικό (ΕΕ 1998, C 6, σ. 9), που περιλαμβάνει ορισμένες από τις τροποποιήσεις που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

γ) *Το Βέλγιο δεν επέτυχε τα αποτελέσματα που απαιτεί η οδηγία*

51. Με τον τρίτο λόγο προσφυγής, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν επετεύχθησαν τα αποτελέσματα που απαιτεί η οδηγία. Παραθέτει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 5 της οδηγίας κατά το οποίο τα ύδατα κολυμβήσεως θεωρούνται ότι ανταποκρίνονται στις σχετικές παραμέτρους αν τα δείγματα των εν λόγω υδάτων που λαμβάνονται από τον ίδιο χώρο δειγματοληψίας και με τη συχνότητα που προβλέπεται στο παράρτημα δεικνύουν ότι τα ύδατα ανταποκρίνονται στις τιμές των παραμέτρων για την ποιότητα των συγκεκριμένων υδάτων σε ποσοστό που αναφέρεται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού [18].

Κατά την Επιτροπή, από την έκθεση περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως για την κολυμβητική περίοδο του 1995 για ολόκληρο το Βέλγιο προκύπτει ότι το ποσοστό των περιοχών κολυμβήσεως γλυκέων υδάτων που ανταποκρινόταν στις οριακές τιμές της οδηγίας ήταν 41,4 %. Για το 1996, η αντίστοιχη έκθεση δείχνει ότι, έστω κι αν δεν ληφθούν υπόψη οι επίμαχες περιοχές της Περιφέρειας της Βαλλωνίας, το ποσοστό αυτό είναι μόνον 85,5 % [19].

52. Οι βελγικές αρχές δεν αμφισβητούν τα ποσοστά που προβάλλει η Επιτροπή. Ωστόσο, οι αρχές αυτές επικαλούνται δύο επιχειρήματα προκειμένου να δικαιολογηθούν.

53. Πρώτον, υποστηρίζουν ότι οσάκις οι έλεγχοι έδειχναν υπέρβαση των οριακών τιμών, η κολύμβηση απαγορευόταν στην περιοχή αυτή κατόπιν διοικητικής διαβουλεύσεως. Έτσι, η περιοχή αποκλειόταν, προσωρινώς ή οριστικώς, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και, ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατό να γίνεται λόγος για παράβαση της ρυθμίσεως αυτής.

54. Συναφώς, πρέπει να γίνουν δύο διευκρινίσεις. Αφενός, φρονώ ότι είναι πολύ αμφίβολο το αν αρκεί ένα κράτος μέλος, οσάκις σε μια περιοχή κολυμβήσεως σημειώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών που καθορίζει η οδηγία, να απαγορεύει την κολύμβηση στην περιοχή αυτή προκειμένου να θεωρηθεί ότι εφαρμόζει ορθώς την οδηγία [20]. Αφετέρου, η διαδικασία που ακολουθήθηκε στο Βέλγιο προκειμένου να απαγορευτεί η κολύμβηση, όπως την περιέγραψαν οι βελγικές αρχές [21], άγει στο

18 — 95, 90 ή 80 % κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις συμπληρωματικές διευκρινίσεις που παρέχει συναφώς το ανωτέρω άρθρο της οδηγίας.

19 — Η αντίστοιχη έκθεση για το 1996 δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 1997 και, ως εκ τούτου, είναι μεταγενέστερη της αιτιολογημένης γνώμης της 27ης Δεκεμβρίου 1996. Εντούτοις, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι στο πλαίσιο προσφυγών κατά παραλείψεως η Επιτροπή μπορεί να στηρίζεται σε γεγονότα που είχαν ήδη καταγγελθεί με τις αιτιολογημένες γνώμες και εξακολούθησαν αργότερα είτε σε γεγονότα που είναι μεν μεταγενέστερα των γνωμών αυτών, είναι όμως της ιδίας φύσεως με εκείνα τα οποία αφορούσαν οι γνώμες αυτές και τα οποία συνιστούσαν ίδια συμπεριφορά [απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983, 42/82, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1983, σ. 1013, σκέψη 20. Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (απόφαση της 8ης Ιουνίου 1999, C-198/97, Συλλογή 1999, σ. I-3257), σημείο 14].

20 — Υπενθυμίζω στο σημείο αυτό τα λόγια του γενικού εισαγγελέα Lenz: «Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η οδηγία αποσκοπεί όχι μόνο στην προστασία της υγείας, αλλά και στην προστασία του περιβάλλοντος. Αν επιτρεπόταν στα κράτη μέλη, όταν αυξάνεται η μόλυνση κάποιων υδάτων, να επιβάλλουν απλώς μια απαγόρευση κολυμβήσεως και να μη θεωρούν πλέον τα ύδατα αυτά ως "ύδατα κολυμβήσεως", αυτό θα οδηγούσε σε επίτευξη ενός μόνον από τους στόχους αυτούς» (προτάσεις στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10, σημείο 38).

21 — Βλ. το σημείο 44 των προτάσεών μου.

συμπέρασμα ότι ουδεμία εγγύηση υπάρχει ότι η κολύμβηση απαγορεύται πράγματι στις περιπτώσεις αυτές.

55. Ούτως ή άλλως, ο ισχυρισμός αυτός των βελγικών αρχών είναι άνευ σημασίας για την επίλυση της υπό κρίση υποθέσεως. Πράγματι, από τις εκθέσεις που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή προκύπτει ότι οι βελγικές αρχές δεν ανακοίνωσαν καμία απαγόρευση κολυμβήσεως για την περίοδο του 1995, και μόνο μια στην περιφέρεια της Βαλλωνίας για την περίοδο του 1996.

56. Δεύτερον, οι βελγικές αρχές φρονούν ότι είναι ανέφικτο να επιτευχθεί ποσοστό συμφωνίας προς τις οριακές τιμές της οδηγίας κατά 100 %, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για την υγεία οι οποίοι δεν μπορούν τελείως να ελεγχθούν: παράνομες απορρίψεις λυμάτων, χρήση κοπρώνων και ρύπανση που προκαλούν οι ίδιοι οι λουόμενοι.

57. Προπάντων φρονώ σκόπιμο να επισημάνω ότι, όσον αφορά τη ρύπανση που προκαλούν οι λουόμενοι, από τη συνθετική έκθεση της Περιφέρειας της Βαλλωνίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως για την περίοδο 1982-1996, που επισυνάπτεται στο δικόγραφο της Επιτροπής, προκύπτει ότι οι δειγματοληψίες γίνονται τις καθημερινές και όχι το σαββατοκύριακο κατά το οποίο η κοσμοσυρροή είναι μεγαλύτερη. Προστίθεται ότι, ως εκ τούτου, δεν λαμβάνεται υπόψη η ρύπανση που προκαλούν οι λουόμενοι.

58. Ούτως ή άλλως, ούτε αυτός ο ισχυρισμός των βελγικών αρχών δεν μπορεί να γίνει δεκτός. Όπως απεφάνθη το Δικαστήριο, «η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ώστε τα ύδατα κολυμβήσεως να καταστούν σύμφωνα προς τις καθοριζόμενες με αυτή οριακές τιμές εντός προθεσμίας η οποία είναι μεγαλύτερη από την προβλεπόμενη για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ώστε να δοθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να ανταποκριθούν στην ανωτέρω επιταγή (...). Επομένως η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση επιτεύξεως ορισμένων αποτελεσμάτων, χωρίς να τους παρέχει τη δυνατότητα να επικαλούνται, εκτός των παρεκκλίσεων που η οδηγία προβλέπει, ιδιάζουσες περιστάσεις προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής» [22]. Έτσι, «μία και μόνον υπέρβαση (...) για μία και μόνον περίοδο (...) συνιστά περαιτέρω παράβαση της οδηγίας» [23]. Μολονότι είναι αληθές ότι το Δικαστήριο δεν απέκλεισε το ότι τυχόν απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως των απορρεουσών από την οδηγία υποχρεώσεων μπορεί να δικαιολογεί την παράβασή της [24], οι βελγικές αρχές δεν απέδειξαν εν προκειμένω την ύπαρξη παρόμοιας αδυναμίας.

59. Συνεπώς, φρονώ ότι αυτός ο λόγος προσφυγής της Επιτροπής πρέπει να κριθεί βάσιμος.

60. Επιπλέον, πρέπει επίσης να γίνει δεκτός ο πρώτος ισχυρισμός του δευτέρου λόγου προσφυγής της Επιτροπής, σχετικά με την ανεπάρκεια των μέτρων που έλαβε το Βασί-

22 — Απόφαση της 8ης Ιουνίου 1999, Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 35.

23 — Ibid., σκέψη 34.

24 — Ibid., σκέψη 41.

λειο του Βελγίου προκειμένου η ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως να είναι σύμφωνη με τις οριακές τιμές που καθορίζει η οδηγία. Πράγματι, το γεγονός ότι σημειώθηκε υπέρβαση των οριακών αυτών τιμών σε διάφορες περιοχές κολυμβήσεως άγει στο συμπέρασμα ότι οι βελγικές αρχές δεν έλαβαν όλα τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν την τήρηση του περιεχομένου του κοινοτικού αυτού κανόνα.

IV — Επί των δικαστικών εξόδων

61. Δεδομένου ότι οι κυριότεροι ισχυρισμοί της Επιτροπής πρέπει να κριθούν βάσιμοι, το καθού πρέπει να φέρει τα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας.

V — Πρόταση

62. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου η ποιότητα των υδάτων κολυμβήσεως να καταστεί σύμφωνη με τις οριακές τιμές που καθορίζει το άρθρο 3 της οδηγίας 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 1975, περί της ποιότητος των υδάτων κολυμβήσεως, εντός προθεσμίας δέκα ετών από της κοινοποιήσεως της ανωτέρω οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4 της ίδια οδηγίας και από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ)·

2) να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.