ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 21ης Ιανουαρίου 1999 *

Στην υπόθεση C-207/97,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη αρχικώς από τον Richard B. Wainwright, κύριο νομικό σύμβουλο, και τον Jean-Francis Pasquier, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους ο οποίος έχει τεθεί στη διάθεση της Νομικής Υπηρεσίας, στη συνέχεια δε από τον Richard B. Wainwright και τον Olivier Couvert-Castéra, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους ο οποίος έχει τεθεί στη διάθεση της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου του Βελγίου, εκπροσωπουμένου από τον Jan Devadder, γενικό σύμβουλο στη νομική υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, Εξωτερικού Εμπορίου και Συνεργασίας για την Ανάπτυξη, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία του Βελγίου, 4, rue des Girondins,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, τουλάχιστον όσον αφορά τις 99 ουσίες που παρατίθενται σε παράρτημα της προσφυγής, ή παραλείποντας να ανακοινώσει εν περιλήψει στην Επιτροπή τα ανωτέρω προγράμματα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους, κατά παράβαση του άρθρου 7 της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 138), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. J. G. Kapteyn, πρόεδρο τμήματος, G. F. Mancini, H. Ragnemalm, R. Schintgen και K. M. Ιωάννου (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 14ης Μαΐου 1998,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 18ης Ιουνίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 30 Μαΐου 1997, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, τουλάχιστον όσον αφορά τις 99 ουσίες που παρατίθενται σε παράρτημα της προσφυγής, ή παραλείποντας να ανακοινώσει εν περιλήψει στην Επιτροπή τα ανωτέρω

προγράμματα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους, κατά παράβαση του άρθρου 7 της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 138, στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω Συνθήκη.

Το κανονιστικό πλαίσιο

2 Η οδηγία, εκδοθείσα βάσει των άρθρων 100 και 235 της Συνθήκης, ορίζει στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της ότι «είναι επιτακτικώς αναγκαία μία γενική και ταυτόχρονη δράση των κρατών μελών για την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος της Κοινότητος κατά της ρυπάνσεως, ιδίως αυτής που προκαλείται από ορισμένες ανθεκτικές τοξικές και βιοσυσσωρεύσιμες ουσίες».

3 Προς τούτο, η οδηγία διακρίνει μεταξύ δύο κατηγοριών επικινδύνων ουσιών, οι οποίες περιλαμβάνονται αντιστοίχως στον κατάλογο Ι και στον κατάλογο ΙΙ του παραρτήματός της.

4 Από την έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας και από τα άρθρα της 2 και 3 προκύπτει ότι ο κατάλογος Ι περιλαμβάνει ιδιαιτέρως επικίνδυνες ουσίες, επιλεγείσες βάσει της τοξικότητάς τους, της ανθεκτικότητάς τους στο περιβάλλον και της βιοσυσσωρεύσεώς τους. Τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξαλειφθεί η ρύπανση των υδάτων που προκαλείται από τις ουσίες αυτές και ώστε οι ήδη υφιστάμενες απορρίψεις των εν λόγω ουσιών να εξαρτηθούν από την προηγούμενη λήψη αδείας, χορηγουμένης από την αρμόδια αρχή του οικείου κράτους μέλους.

5 Το άρθρο 6 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Το Συμβούλιο, αποφαινόμενο μετά από πρόταση της Επιτροπής, θεσπίζει, για τις διάφορες επικίνδυνες ουσίες που περιλαμβάνονται στις οικογένειες ή ομάδες των ουσιών του καταλόγου Ι, τις οριακές τιμές τις οποίες δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα πρότυπα αποβολής.

(...)

Οι οριακές τιμές που ισχύουν για τις ουσίες του καταλόγου Ι καθορίζονται κυρίως βάσει:

— της τοξικότητος,

— της ανθεκτικότητος στο περιβάλλον,

— της βιοσυσσωρεύσεως,

λαμβανομένων υπόψη των καλυτέρων διαθεσίμων τεχνικών μέσων.

2. Το Συμβούλιο, αποφαινόμενο μετά από πρόταση της Επιτροπής, καθορίζει ποιοτικούς στόχους για τις ουσίες του καταλόγου Ι.

(...)»

6 Εξάλλου, σύμφωνα με την έκτη και ένατη αιτιολογική σκέψη και με το άρθρο 2 της οδηγίας, ο κατάλογος ΙΙ περιλαμβάνει ουσίες που έχουν επιβλαβή αποτελέσματα για το υδάτινο περιβάλλον, τα οποία πάντως μπορούν να περιοριστούν σε μία ορισμένη περιοχή και εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά και τη θέση των υδάτων στα οποία αποβάλλονται οι ουσίες αυτές. Η ρύπανση που προκαλείται από τις ουσίες αυτές πρέπει να μειωθεί και οι ήδη υφιστάμενες απορρίψεις των εν λόγω ουσιών πρέπει να εξαρτώνται από την προηγούμενη λήψη αδείας καθορίζουσας τα πρότυπα αποβολής.

7 Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Για τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων, που προβλέπονται στο άρθρο 1, από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ, τα κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα για την πραγματοποίηση των οποίων εφαρμόζουν ιδίως τα μέσα που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3.

2. Για όλες τις απορρίψεις που πραγματοποιούνται στα ύδατα του προβλέπονται στο άρθρο 1, οι οποίες δύνανται να περιέχουν ουσίες του καταλόγου ΙΙ, απαιτείται προηγουμένη άδεια της αρμοδίας αρχής του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, που καθορίζει τα πρότυπα αποβολής. Τα πρότυπα αυτά βασίζονται στους ποιοτικούς στόχους που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 3.

3. Τα προγράμματα που προβλέπονται στην παράγραφο 1, περιλαμβάνουν ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, οι οποίοι θεσπίζονται σύμφωνα με τις τυχόν οδηγίες του Συμβουλίου.

(...)

5. Τα προγράμματα θέτουν τα χρονικά όρια πραγματοποιήσεώς τους.

6. Τα προγράμματα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους ανακοινώνονται περιληπτικώς στην Επιτροπή.

7. Η Επιτροπή, μαζί με τα κράτη μέλη, οργανώνει συστηματικούς συγκριτικούς ελέγχους των προγραμμάτων για την εξασφάλιση επαρκούς συντονισμού κατά την πραγματοποίησή τους (...).»

8 Το άρθρο 12 της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Το Συμβούλιο, αποφαίνεται με ομοφωνία εντός εννέα μηνών, επί κάθε προτάσεως της Επιτροπής που υπεβλήθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 (...).

2. Η Επιτροπή διαβιβάζει, αν είναι δυνατόν εντός προθεσμίας 27 μηνών από της κοινοποιήσεως της παρούσης οδηγίας, τις πρώτες προτάσεις που υπεβλήθησαν σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 7. Το Συμβούλιο αποφαίνεται με ομοφωνία εντός προθεσμίας εννέα μηνών.»

9 Το παράρτημα της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«(...)

Ο κατάλογος ΙΙ περιλαμβάνει:

— ουσίες που αποτελούν μέρος των οικογενειών και ομάδων ουσιών που απαριθμούνται στον κατάλογο Ι και για τις οποίες οι οριακές τιμές που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας δεν έχουν καθορισθεί,

— ορισμένες μεμονωμένες ουσίες και ορισμένες κατηγορίες ουσιών που αποτελούν μέρος των οικογενειών και των ομάδων ουσιών που αναφέρονται κατωτέρω,

(...)»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

10 Η οδηγία δεν τάσσει καμία προθεσμία για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο. Ωστόσο, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει ότι η Επιτροπή διαβιβάζει στο Συμβούλιο, εντός προθεσμίας 27 μηνών από της κοινοποιήσεως της οδηγίας, τις πρώτες προτάσεις της βάσει της συγκριτικής εξετάσεως των καταρτισθέντων από τα κράτη μέλη προγραμμάτων. Κρίνοντας ότι τα κράτη μέλη δεν θα ήσαν σε θέση να της παράσχουν ουσιώδη στοιχεία εντός της προθεσμίας αυτής, η Επιτροπή τους πρότεινε, με έγγραφο της 3ης Νοεμβρίου 1976, ως ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για την κατάρτιση των προγραμμάτων τη 15η Σεπτεμβρίου 1981 και για την εφαρμογή τους τη 15η Σεπτεμβρίου 1986.

11 Δεδομένου ότι ο κατάλογος Ι περιλαμβάνει κυρίως οικογένειες και ομάδες ουσιών, η Επιτροπή θεώρησε αναγκαίο να προσδιορίσει, εντός αυτών των οικογενειών και ομάδων, τις κατ' ιδίαν ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο. Οι εργασίες που πραγματοποίησε προς τούτο η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, κατέληξαν στην κατάρτιση καταλόγου 129 ουσιών, συνημμένου στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, της 22ας Ιουνίου 1982, σχετικά με τις επικίνδυνες ουσίες που μπορούν να περιληφθούν στον κατάλογο Ι της οδηγίας (ΕΕ C 176, σ. 3).

12 Το Συμβούλιο, στο ψήφισμά του της 7ης Φεβρουαρίου 1983, για την καταπολέμηση της ρύπανσης των υδάτων (ΕΕ C 46, σ. 17), έλαβε υπόψη του την ανακοίνωση της Επιτροπής. Διευκρίνισε ότι ο κατάλογος των 129 ουσιών που περιέχει η ανακοίνωση αυτή θα χρησιμεύσει στην Κοινότητα ως βάση για τη

συνέχιση των εργασιών που θα απαιτήσει η εφαρμογή της οδηγίας και σημείωσε ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τον κατάλογο των 129 ουσιών ως προσωρινή βάση για ενδεχόμενα εθνικά μέτρα καταπολέμησης της ρύπανσης των υδάτων από τις ουσίες αυτές, όταν εφαρμόζουν τα μέτρα που προβλέπει η οδηγία.

13 Μετά το ψήφισμα αυτό, τρεις άλλες ουσίες προστέθηκαν στον εν λόγω κατάλογο, ο οποίος έκτοτε περιελάμβανε 132 ουσίες. Από τις ουσίες αυτές, 18 αποτέλεσαν αντικείμενο οδηγιών του Συμβουλίου, οι οποίες καθόρισαν οριακές τιμές αποβολής και ποιοτικούς στόχους, και για 15 άλλες η Επιτροπή υπέβαλε στις 14 Φεβρουαρίου 1990 πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 76/464 (ΕΕ C 55, σ. 7). Η Επιτροπή θεωρούσε πάντοτε ότι οι 99 λοιπές ουσίες του εν λόγω καταλόγου επρόκειτο να περιληφθούν στον κατάλογο I, αλλά, για όσο χρονικό διάστημα δεν υπάρχει ρύθμιση προκειμένου να περιληφθούν στον κατάλογο αυτό, πρέπει να αντιμετωπίζονται ως τυγχάνουσες προτεραιότητας ουσίες του καταλόγου II, σύμφωνα με το προπαρατεθέν παράρτημα της οδηγίας.

14 Με έγγραφο της 26ης Σεπτεμβρίου 1989, η Επιτροπή υπενθύμισε στη Βελγική Κυβέρνηση ότι η συνεδρίαση των εθνικών εμπειρογνωμόνων της 31ης Ιανουαρίου και της 1ης Φεβρουαρίου 1989, που αφορούσε την εφαρμογή της οδηγίας, παρέσχε τη δυνατότητα να καταρτιστεί ένας κατάλογος των ουσιών του καταλόγου II που τυγχάνουν προτεραιότητας και την κάλεσε να της προσκομίσει τα προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως που αφορούσαν τις ουσίες αυτές. Η Βελγική Κυβέρνηση απάντησε με έγγραφο της 14ης Δεκεμβρίου 1989, γνωστοποιώντας σειρά προτύπων αποβολής που καθορίστηκαν για ορισμένες από τις ουσίες αυτές με κανονιστικές αποφάσεις κατά τομέα. Ωστόσο, η Επιτροπή επιθυμούσε να λάβει πληροφοριακά στοιχεία όσον αφορά τον καθορισμό των ποιοτικών στόχων για τις ουσίες αυτές και τα σχετικά προγράμματα μειώσεως.

15 Στις 4 Απριλίου 1990 η Επιτροπή απευθύνθηκε εκ νέου στη Βελγική Κυβέρνηση, όσον αφορά, αυτή τη φορά, τις προαναφερθείσες 99 τυγχάνουσες προτεραιότητας ουσίες. Η Επιτροπή κάλεσε την κυβέρνηση αυτή να της γνωστοποιήσει, κατ' αρχάς μεν, ενημερωμένο κατάλογο εμφαίνοντα ποιες από τις 99 ουσίες εκχέονταν στο υδάτινο περιβάλλον του Βελγίου, στη συνέχεια δε τους ποιοτικούς στόχους που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο χορηγήσεως των αδειών εκχύσεως και, τέλος, τους λόγους για τους οποίους δεν είχαν καθορισθεί οι

στόχοι αυτοί, καθώς και πρόγραμμα εμφαίνον την ημερομηνία κατά την οποία θα τους καθόριζε το Βασίλειο του Βελγίου. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν απάντησε στο έγγραφο αυτό.

16 Με έγγραφο της 26ης Φεβρουαρίου 1991, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης και όχλησε τη Βελγική Κυβέρνηση ζητώντας να της υποβάλει, εντός προθεσμίας δύο μηνών, τις παρατηρήσεις της επί της παραβάσεως του άρθρου 7 της οδηγίας, απορρέουσας από την παράλειψη καταρτίσεως προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες που αναγράφονταν στα έγγραφα της 26ης Σεπτεμβρίου 1989 και της 4ης Απριλίου 1990.

17 Με έγγραφο της 28ης Φεβρουαρίου 1991, η Βελγική Κυβέρνηση απάντησε στο έγγραφο οχλήσεως αναφερόμενη στην από 15 Ιουνίου 1990 απάντησή της που αφορούσε καταγγελία σχετική με τη λειτουργία επιχειρήσεως παραγωγής κυτταρίνης στις Αρδένες. Με το έγγραφο αυτό, η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η εν λόγω απάντηση «(...) περιλαμβάνει διευκρινίσεις ως προς τον τρόπο κατά τον οποίο οι βελγικές αρχές εκτιμούν ότι πρέπει να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που αφορούν τα προγράμματα μειώσεως».

18 Με έγγραφο της 3ης Απριλίου 1996, οι βελγικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή το έγγραφο με τον τίτλο «Ροές προς τη Βόρεια Θάλασσα — οι αποβολές επικινδύνων ουσιών στον αέρα και στα ύδατα από το Βέλγιο κατά το χρονικό διάστημα 1985-1995». Το έγγραφο αυτό καταρτίστηκε στο πλαίσιο των υποχρεώσεων των βελγικών αρχών που απορρέουν από την τελική διακήρυξη της τρίτης διεθνούς διασκέψεως για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας (Χάγη 1990) και συγκεντρώνει σε δελτία τα διαθέσιμα στοιχεία περί των αποβολών ορισμένων επικινδύνων ουσιών στον αέρα και στα ύδατα, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τη Βόρεια Θάλασσα.

19 Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι ούτε η δοθείσα στο έγγραφο οχλήσεως απάντηση ούτε το έγγραφο που κοινοποιήθηκε στις 3 Απριλίου 1996 επέτρεπαν το συμπέρασμα ότι οι βελγικές αρχές είχαν καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως των υδάτων, υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας, απηύθυνε στη Βελγική Κυβέρνηση στις 6 Αυγούστου 1996 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία θεωρούσε ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τις

99 επικίνδυνες ουσίες που παρέθεσε στο παράρτημα της αιτιολογημένης γνώμης ή παραλείποντας να ανακοινώσει εν περιλήψει στην Επιτροπή τα ανωτέρω προγράμματα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους, κατά παράβαση του άρθρου 7 της οδηγίας, και παραλείποντας να παράσχει τις απαιτούμενες σχετικές πληροφορίες, κατά παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΚ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω Συνθήκη.

20 Με έγγραφο της 20ής Ιανουαρίου 1997, οι βελγικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι ο κατάλογος των 99 ουσιών δεν είναι δεσμευτικός και, επικουρικώς, ότι το Βασίλειο του Βελγίου κατάρτισε τα προγράμματα και έλαβε τα μέτρα που απαιτεί η Επιτροπή.

21 Κρίνοντας ότι η απάντηση αυτή δεν ήταν ικανοποιητική, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

22 Η Επιτροπή, κληθείσα από το Δικαστήριο να διευκρινίσει την έκταση της διαφοράς στην υπό κρίση υπόθεση, απάντησε ότι το αντικείμενο της υποθέσεως αυτής περιορίζεται στις 99 ουσίες που παρατίθενται σε παράρτημα της προσφυγής.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

23 Η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το γεγονός ότι μεταξύ της 28ης Φεβρουαρίου 1991, ημερομηνίας της απαντήσεώς της στο έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής, και της 6ης Αυγούστου 1996, ημερομηνίας της αιτιολογημένης γνώμης, παρήλθαν περισσότερα από πέντε έτη μπορούσε να δημιουργήσει αμφιβολία και να δώσει ευλόγως την εντύπωση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ότι η Επιτροπή αναγνώρισε το αστήρικτο της ενέργειάς της. Είναι επίσης προφανές ότι αυτή η μακρά αδράνεια είχε επίπτωση στους αμυντικούς ισχυρισμούς.

24 Κατά το μέτρο που ο ισχυρισμός αυτός της καθής κυβερνήσεως σκοπεί στην αμφισβήτηση του παραδεκτού της προσφυγής, υπογραμμίζεται καταρχάς ότι, κατά παγία νομολογία, η Επιτροπή, ενόψει του ρόλου της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, είναι η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κράτους μέλους (απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 22). Είναι επίσης η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να συνεχιστεί η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία με την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης, όπως έχει και την ευχέρεια, αλλά όχι την υποχρέωση, στο τέλος της διαδικασίας αυτής, να προσφύγει στο Δικαστήριο ζητώντας να διαπιστωθεί η φερόμενη παράβαση (βλ., στο πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψη 12, και της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 46).

25 Επισημαίνεται στη συνέχεια ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι κανόνες του άρθρου 169 της Συνθήκης πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς η Επιτροπή να υποχρεούται να τηρήσει συγκεκριμένη προθεσμία, υπό την επιφύλαξη των περιπτώσεων στις οποίες η υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή, είναι δυνατό να καταστήσει δυσχερέστερη για το καθού κράτος την αντίκρουση των επιχειρημάτων της Επιτροπής και να προσβάλει έτσι τα δικαιώματα άμυνας (απόφαση της 16ης Μαΐου 1991, C-96/89, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1991, σ. I-2461, σκέψεις 15 και 16). Κατά συνέπεια, στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος εναπόκειται να αποδείξει την επίπτωση αυτή.

26 Εν προκειμένω, η καθής κυβέρνηση ισχυρίζεται απλώς ότι η διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας ήταν υπερβολική και ότι, προφανώς, η αδράνεια της Επιτροπής είχε επίπτωση στους αμυντικούς ισχυρισμούς της.

27 Ομοίως, χωρίς να είναι ανάγκη να εξεταστεί το ζήτημα αν ο χρόνος που παρήλθε μεταξύ της ημερομηνίας αποστολής του εγγράφου οχλήσεως και της ημερομηνίας αποστολής της αιτιολογημένης γνώμης μπορεί να θεωρηθεί εν προκειμένω υπερβολικός, διαπιστώνεται ότι η Βελγική Κυβέρνηση δεν προβάλλει κανένα ειδικό επιχείρημα ικανό να αποδείξει ότι η προθεσμία αυτή κατέστησε δυσχερέστερη την αντίκρουση των επιχειρημάτων της Επιτροπής και ότι προσβλήθηκαν έτσι τα δικαιώματα άμυνάς της. Συνεπώς, οι ισχυρισμοί της καθής κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθούν.

Επί της ουσίας

Επί του ισχυρισμού ότι ο κατάλογος των 99 ουσιών δεν είναι νομικώς δεσμευτικός

28 Η Βελγική Κυβέρνηση αμφισβητεί, καταρχάς, ότι ο κατάλογος των 99 ουσιών είναι νομικώς δεσμευτικός. Αυτή η μη δεσμευτικότητα προκύπτει όχι μόνον από το ότι το ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Φεβρουαρίου 1983 δεν έχει καμία νομική ισχύ, αλλά και από το περιεχόμενο του ψηφίσματος αυτού, κατά το οποίο ο εν λόγω κατάλογος αποτελεί απλή βάση για τη συνέχιση των εργασιών για την κατάρτιση κοινοτικού ορισμού και προσωρινή βάση για ενδεχόμενα εθνικά μέτρα. Έτσι, η Επιτροπή κακώς συνδέει το σύντομο και ασαφές παράρτημα της οδηγίας με ένα πολιτικού χαρακτήρα ψήφισμα του Συμβουλίου.

29 Εξάλλου, η οδηγία αποτελεί οδηγία πλαίσιο, η οποία, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή, χρήζει εκτελεστικών οδηγιών όπως είναι οι οδηγίες του Συμβουλίου που καθορίζουν τις οριακές τιμές αποβολής και τους ποιοτικούς στόχους για ορισμένες ουσίες. Η έλλειψη νομικής δεσμευτικότητας του καταλόγου επιβεβαιώνεται, τέλος, από την έκδοση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 1996, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (ΕΕ L 257, σ. 26), η οποία αντικαθιστά ορισμένα άρθρα της οδηγίας.

30 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ουδέποτε θεώρησε ότι το ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Φεβρουαρίου 1983 είναι νομικώς δεσμευτικό. Έκρινε απλώς ότι οι 99 επίδικες ουσίες είναι νομικώς ουσιώδεις για τον λόγο και μόνον ότι υπάγονται στον κατάλογο ΙΙ του παραρτήματος της οδηγίας.

31 Εξάλλου, το επιχείρημα ότι η οδηγία αποτελεί απλώς οδηγία-πλαίσιο παραγνωρίζει το σύστημα που θεσπίζει η ίδια η οδηγία, το οποίο καθορίζει δύο επίπεδα προστασίας. Το πρώτο επίπεδο σκοπεί στη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων, η οποία προκαλείται από ουσίες του καταλόγου ΙΙ, με την κατάρτιση προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας. Το δεύτερο επίπεδο σκοπεί στην εξάλειψη της ρυπάνσεως των υδάτων, η οποία προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου Ι, μέσω των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας.

32 Επισημαίνεται συναφώς ότι το ουσιώδες ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι αυτό που αφορά τη νομική φύση, δεσμευτική ή όχι, του επίμαχου ψηφίσματος, αλλά το ζήτημα αν οι 99 υπό εξέταση ουσίες ανήκουν στις οικογένειες και ομάδες ουσιών που αριθμούνται στον κατάλογο Ι του παραρτήματος της οδηγίας και αν απαιτούνται μεταγενέστερα μέτρα συγκεκριμενοποιήσεως προκειμένου να θεωρηθεί ότι οι ουσίες αυτές εμπίπτουν στον κατάλογο ΙΙ.

33 Δεν αμφισβητείται ότι οι εν λόγω 99 ουσίες ανήκουν από επιστημονικής απόψεως στις οικογένειες και ομάδες ουσιών του καταλόγου Ι και ότι εξατομικεύθηκαν κατά τις εργασίες της Επιτροπής σε συνεργασία με τους αντιπροσώπους των κρατών μελών. Οι εργασίες αυτές κατέληξαν στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Ιουνίου 1982 και στο ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Φεβρουαρίου 1983, με το οποίο αναγνωρίστηκε ότι αυτές οι κατ' ιδίαν ουσίες ανήκουν στις οικογένειες και ομάδες ουσιών του καταλόγου Ι, καθώς και ότι μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο μέτρων του Συμβουλίου καθοριζόντων τις οριακές τιμές αποβολής και τους ποιοτικούς στόχους, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας.

34 Κατά συνέπεια, οι εν λόγω ουσίες εμπίπτουν στον κατάλογο Ι, αλλά χρήζουν μέτρων συγκεκριμενοποιήσεως, όπως η έκδοση ειδικών οδηγιών εκ μέρους του Συμβουλίου, προκειμένου να καθορισθούν οι οριακές τιμές αποβολής και να εξαλειφθεί η ρύπανση την οποία προκαλούν.

35 Αντιθέτως, προκύπτει σαφώς από το σύστημα που καθιερώνει η οδηγία και από το γράμμα της πρώτης περιπτώσεως του καταλόγου ΙΙ του παραρτήματός της ότι, μέχρι να καθορισθούν από το Συμβούλιο οι οριακές τιμές αποβολής, ουδόλως υπάρχει ανάγκη μεταγενεστέρων μέτρων συγκεκριμενοποιήσεως προκειμένου οι εν λόγω εξατομικευθείσες ουσίες να αντιμετωπίζονται από τα κράτη μέλη ως ουσίες εμπίπτουσες στον κατάλογο ΙΙ. Πράγματι, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταρτίσουν τα προγράμματα του άρθρου 7 της οδηγίας προκειμένου να μειωθεί η ρύπανση που προκαλείται τουλάχιστον από εκείνες τις υπό εξέταση ουσίες οι οποίες μπορεί να περιέχονται στις απορρίψεις που πραγματοποιούνται στο έδαφος εκάστου κράτους μέλους (βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 1998, C-206/96, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 1998, σ. I-3401). Έτσι, η οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί οδηγία πλαίσιο όσον αφορά την υποχρέωση αυτή.

36 Τέλος, επισημαίνεται ότι οι οδηγίες εξακολουθούν να ισχύουν και να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους ως προς τις υποχρεώσεις των κρατών μελών μέχρι την ημερομηνία καταργήσεως ή αντικαταστάσεώς τους. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεδομένου ότι δεν παρήλθε ακόμη η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας 96/61 στο εσωτερικό δίκαιο, δεν υπάρχει λόγος να εξεταστεί αν αυτή μπορεί, όπως ισχυρίζεται η Βελγική Κυβέρνηση, να ασκεί επιρροή στις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από την οδηγία.

37 Συνεπώς, η επιχειρηματολογία της Βελγικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του ισχυρισμού ότι τα ληφθέντα εθνικά μέτρα αποτελούν προγράμματα υπό την έννοια της οδηγίας

38 Η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα προγράμματα, υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας, έχουν καταρτιστεί. Συναφώς, αναφέρεται στο έγγραφο με τον τίτλο «Ροές προς τη Βόρεια Θάλασσα», το οποίο διαβίβασε στην Επιτροπή στις 3 Απριλίου 1996, και ισχυρίζεται εξάλλου ότι η υφιστάμενη εθνική

κανονιστική ρύθμιση επί του ζητήματος αυτού, η οποία αποτελείται από 50 περίπου κανονιστικές αποφάσεις κατά τομέα καθώς και από το βασιλικό διάταγμα της 21ης Οκτωβρίου 1987 για την Περιφέρεια της Βαλονίας και από την απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 21ης Οκτωβρίου 1987, πληροί τις επιταγές του άρθρου 7 της οδηγίας. Εξάλλου, οι κώδικες επωφελών γεωργικών πρακτικών καλύπτουν επίσης μεγάλο αριθμό ουσιών του καταλόγου ΙΙ. Συνεπώς, οι βελγικές αρχές ενήργησαν σύμφωνα με το πνεύμα του άρθρου 7 της οδηγίας.

39 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα προγράμματα που πρέπει να καταρτίζονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 πρέπει να είναι ειδικά. Έτσι, ο επιδιωκόμενος με ειδικά προγράμματα εξυγιάνσεως στόχος της μειώσεως της ρυπάνσεως δεν ανταποκρίνεται οπωσδήποτε στον ειδικότερο στόχο της οδηγίας (απόφαση της 11ης Ιουνίου 1998, C-232/95 και C-233/95, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1998, σ. I-3343, σκέψη 35).

40 Ο ειδικός χαρακτήρας των εν λόγω προγραμμάτων συνίσταται στο ότι τα προγράμματα αυτά πρέπει να έχουν πληρότητα και συνοχή και να αποτελούν συγκεκριμένο και διαρθρωμένο σχεδιασμό, καλύπτοντα το σύνολο της εθνικής επικρατείας και αφορώντα τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλούν όλες οι ουσίες του καταλόγου ΙΙ, οι οποίες συντελούν στη ρύπανση ενόψει της καταστάσεως που επικρατεί εντός εκάστου κράτους μέλους, σε σχέση με τους καθοριζομένους στα ίδια αυτά προγράμματα ποιοτικούς στόχους των υδάτων όπου αποβάλλονται οι εν λόγω ουσίες. Επομένως, τα ως άνω προγράμματα διαφέρουν τόσο από τα γενικά προγράμματα εξυγιάνσεως όσο και από τα εξειδικευμένα μέτρα που σκοπούν στη μείωση της ρυπάνσεων των υδάτων.

41 Προστίθεται ότι τα πρότυπα αποβολής που καθορίζονται στις εκ των προτέρων χορηγούμενες άδειες πρέπει να υπολογίζονται σύμφωνα με τους ποιοτικούς στόχους που τίθενται στα εν λόγω προγράμματα, βάσει της εξετάσεως των υδάτων όπου αποβάλλονται οι ουσίες. Εξάλλου, τα εν λόγω προγράμματα πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή υπό μορφή επιτρέπουσα την ευχερή εξέτασή τους με σκοπό τον συγκριτικό έλεγχο και την εναρμονισμένη εφαρμογή τους εντός όλων των κρατών μελών.

42 Τα επίμαχα εθνικά μέτρα όμως δεν ανταποκρίνονται στα κριτήρια αυτά.

43 Συγκεκριμένα, επισημαίνεται, πρώτον, ότι τα εν λόγω μέτρα δεν καλύπτουν όλες τις ουσίες τις οποίες αφορά η προσφυγή της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, η Βελγική Κυβέρνηση δεν διευκρίνισε ποιες είναι οι ουσίες οι οποίες συντελούν στη ρύπανση ενόψει της καταστάσεως που επικρατεί εντός του κράτους αυτού.

44 Δεύτερον, πρέπει να υπογραμμιστεί ειδικότερα ότι από τη δικογραφία προκύπτει ότι το έγγραφο με τον τίτλο «Ροές προς τη Βόρεια Θάλασσα», το οποίο καταρτίστηκε στο πλαίσιο των υποχρεώσεων των βελγικών αρχών που απορρέουν από την τελική δήλωση της τρίτης διεθνούς διασκέψεως για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας, συγκεντρώνει όλα τα διαθέσιμα στοιχεία για τις αποβολές, μεταξύ 1985 και 1995, ορισμένων επικινδύνων ουσιών στον αέρα και στο νερό, οι οποίες μπορούσαν να επηρεάσουν τη Βόρεια Θάλασσα, προκειμένου να συναχθεί από αυτά ένα εικαζόμενο ποσοστό μειώσεως. Συνεπώς, δεν περιλαμβάνει συνολικό σχεδιασμό της μειώσεως της ρυπάνσεως σύμφωνα με ποιοτικούς στόχους καθοριζομένους για τα ύδατα στα οποία αποβάλλονται οι εν λόγω ουσίες.

45 Ομοίως, μολονότι οι διάφορες κανονιστικές αποφάσεις κατά τομέα και οι κώδικες επωφελών γεωργικών πρακτικών μπορούν ενδεχομένως να συμβάλλουν στη μείωση της ρυπάνσεως του υδάτινου περιβάλλοντος, ωστόσο αποτελούν απλώς εξειδικευμένα μέτρα και όχι την υλοποίηση ενός προγραμματισμού με πληρότητα και συνοχή για τη μείωση της ρυπάνσεως, στηριζομένου σε μελέτη της καταστάσεως των υδάτων όπου αποβάλλονται οι ουσίες και καθορίζοντος τους προς επίτευξη ποιοτικούς στόχους. Το γεγονός ότι τα εν λόγω μέτρα μπορούν ενδεχομένως να θεωρηθούν ως έκφραση ενός έμμεσου προγραμματισμού, όπως ισχυρίζεται η Βελγική Κυβέρνηση, δεν αρκεί για να τους προσδώσει τον χαρακτήρα προγραμμάτων υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας.

46 Κατά συνέπεια, ο ισχυρισμός ότι τα επίμαχα εθνικά μέτρα αποτελούν προγράμματα, υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας, πρέπει να απορριφθεί.

47 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, όσον αφορά τις 99 ουσίες που παρατίθενται σε παράρτημα της προσφυγής, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7 της οδηγίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

48 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή το Βασίλειο του Βελγίου ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, όσον**

αφορά τις 99 ουσίες που παρατίθενται σε παράρτημα της προσφυγής, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7 της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητος.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.

Kapteyn Mancini Ragnemalm

Schintgen Ιωάννου

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 21 Ιανουαρίου 1999.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

P. J. G. Kapteyn