ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 7ης Απριλίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η σχετική με την παράβαση κράτους παρούσα υπόθεση αφορά τη μεταφορά στο ολλανδικό δίκαιο της οδηγίας 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1979 περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες [1] (στο εξής: η οδηγία). Τα κράτη μέλη υποχρεούνταν «να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με αυτή», το βραδύτερο μέχρι τις 19 Δεκεμβρίου 1981 [2].

2. Η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών δεν αμφισβητεί ότι ορισμένες διατάξεις της οδηγίας δεν έχουν ακόμα μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο ή ότι έχουν μεταφερθεί ανεπαρκώς. Αντιτείνει στην ουσία ότι, μολονότι δεν υφίστανται στο ολλανδικό δίκαιο ρητές διατάξεις εφαρμογής της οδηγίας, παρ' όλα αυτά, έχουν ήδη θεσπιστεί στις Κάτω Χώρες αρκετά ουσιαστικά εκτελεστικά μέτρα. Επί του παρόντος, ο νόμος περί προστασίας του εδάφους (Wet Bodembescherming) άρχισε να ισχύει, καθώς προσδιόρισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, την 1η Ιανουαρίου 1987, πλην όμως τα εκτελεστικά αυτού διατάγματα βρίσκονται ακόμα στο στάδιο της προπαρασκευής. Η καθής κυβέρνηση το αναγνωρίζει και ελπίζει ότι τα κείμενα αυτά θα καταστεί δυνατό να είναι έτοιμα εντός του τρέχοντος έτους.

3. Οι δικαιολογίες που προέβαλε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αφορούν κυρίως τις δυσχέρειες που ανέκυψαν κατόπιν εμφανίσεως πολλών περιπτώσεων ρυπάνσεως των υδάτων. Προς αντιμετώπιση του επείγοντος, έπρεπε επομένως να δοθεί προτεραιότητα στην επεξεργασία προσωρινών διατάξεων, πράγμα που θα επιβράδυνε τη θέσπιση οριστικής κανονιστικής ρυθμίσεως.

4. Σχετικώς, η Επιτροπή ορθώς δεν παρέλειψε να παραθέσει τη νομολογία σας σύμφωνα με την οποία:

«ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να προβάλει διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του, για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο» [3].

5. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι ελήφθησαν ορισμένα ουσιαστικά εκτελεστικά μέτρα, καίτοι μη τυπικά, ιδίως με τη θέση σε εφαρμογή, στις 15 Σεπτεμβρίου 1983, ενός ενδεικτικού πολυετούς προγράμματος προστασίας των εδαφών για την περίοδο από 1984 μέχρι 1988 (IMP-Bodem) που έθετε σε εφαρμογή σημαντικό τμήμα της οδηγίας χρειάζεται να υπομνηστεί ότι:

«κάθε κράτος μέλος πρέπει να εφαρμόζει τις οδηγίες κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται πλήρως στην απαίτηση της ασφάλειας του δικαίου και να υλοποιεί συνεπώς το γράμμα των οδηγιών με εσωτερικές διατάξεις δεσμευτικού χαρακτήρα» [4].

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 240.

2 — Άρθρο 21, παράγραφος 1, της οδηγίας.

3 — Βλέπε τελευταίως απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 69/86, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1987, σ. 773.

4 — Βλέπε απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1986, στην υπόθεση 239/85, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 3645, ιδίως σ. 3657, σκέψη 7.

Όπως αναφέρει η Επιτροπή, τέτοια περίπτωση δεν αποτελεί ένα έγγραφο προγραμματισμού ενδεικτικού απλώς χαρακτήρα.

6. Για την επίλυση της παρούσας διαφοράς, όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις της οδηγίας, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ εκείνων των οποίων έχει αναγνωριστεί η παράλειψη μεταφοράς τους στο εσωτερικό δίκαιο (I) και εκείνων για τις οποίες υπάρχει ολική ή μερική αμφισβήτηση (II).

7. *I* — Το *άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση*, αφορά την απόλυτη απαγόρευση κάθε άμεσης απόρριψης ουσιών που εμπίπτουν στον πίνακα I που υπάρχει στο παράρτημα I της οδηγίας. Αναγνωρίζεται ότι είναι ανεπαρκής η σχετική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

8. Το *άρθρο 4, παράγραφος 2*, αφορά τις δυνατότητες παρεκκλίσεων από την προηγούμενη απαγόρευση, όταν τα υπόγεια ύδατα είναι, επί μονίμου βάσεως, ακατάλληλα για κάθε χρήση. Το καθού κράτος δεν αμφισβητεί την παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, πλην όμως φρονεί ότι δεν υπάρχει εκ μέρους του παράβαση, υποστηρίζοντας ότι « τέτοια υπόγεια ύδατα δεν υπάρχουν στις Κάτω Χώρες ». Δεδομένου ότι η περιγραφόμενη κατάσταση δεν τελεί υπό τροποποίηση, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η εν λόγω επιχειρηματολογία.

9. Προκειμένου περί του *άρθρου 5, παράγραφος 1*, σε συνδυασμό με το *άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση*, δεν αμφισβητείται ότι η υπό όρους τελούσα απαγόρευση των κρατών μελών να προβαίνουν σε « ενέργειες διαθέσεως ή αποθέσεως με σκοπό τη διάθεση των ουσιών », που εμπίπτουν στον πίνακα I δεν έχει μεταφερθεί εξ ολοκλήρου στο ολλανδικό δίκαιο.

10. Όσον αφορά τα *άρθρα 7 έως 12, παράγραφος 1*, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών δέχεται οι διατάξεις αυτές περί των προκαταρκτικών ερευνών που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 5 (άρθρο 7) και των όρων υπό τους οποίους οι άδειες που προβλέπονται στα ίδια αυτά άρθρα μπορούν να εκδοθούν (άρθρα 8 έως 12, παράγραφος 1), δεν έχουν ακόμα ενταχθεί επαρκώς στο ολλανδικό δίκαιο, μολονότι « στην ουσία τηρούνται σε μεγάλη έκταση ».

11. Το *άρθρο 15* θέτει μια υποχρέωση για τα κράτη μέλη να τηρούν αρχείο των αδειών που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 5. Η καθής κυβέρνηση αναγνωρίζει, κατά τον ίδιο τρόπο όπως και για το άρθρ 7 και επόμενα, ότι η μεταφορά στο εσωτρικό δίκαιο είναι ανεπαρκής.

12. Το *άρθρο 16, παράγραφος 3*, θέτει την υποχρέωση απορρήτου που επιβάλλεται στους υπαλλήλους των κρατών μελών. Μολονότι « τηρούμενο στην ουσία », δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο στις απαιτούμενες λεπτομέρειες. Η ολλανδική κυβέρνηση το δέχεται, διευκρινίζοντας ότι το άρθρο 69 του νόμου περί προστασίας του εδάφους έχει πληρώσει το κενό αυτό. Παρόλον ότι η Επιτροπή το βεβαιώνει, διατηρεί την αιτίασή της λόγω του ότι η εν λόγω μεταφορά έγινε καθυστερημένα και δεν έγινε επίσημη κοινοποίηση της νέας διατάξεως.

13. Προκειμένου τέλος για το *άρθρο 17*, αναγνωρίζεται ότι δεν υπάρχει στην εθνική νομοθεσία καμιά διάταξη σχετική με την υποχρέωση πληροφορήσεως που έχουν τα κράτη μέλη τα οποία σκοπεύουν να προβούν σε απορρίψεις σε « διασυνοριακά » υπόγεια ύδατα.

14. *II* — Η πρώτη αμφισβήτηση σχετίζεται με την παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του *άρθρου 4, παράγραφος 3*, βάσει του οποίου τα κράτη μέλη μπορούν, μετά από προκαταρκτική έρευνα, να επιτρέψουν τις απορρίψεις που προκύπτουν από την επανέγχυση, στο ίδιο υδατικό στρώμα, των υδάτων από γεωθερμικές χρήσεις, των υδάτων που αντλούνται από ορυχεία και λατομεία ή των υδάτων που αντλούνται κατά τη διάρκεια ορισμένων κατασκευαστικών εργασιών. Η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η ισχύουσα ήδη νομοθεσία περί ορυχείων αποτελεί επαρκή εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Οι επεξηγήσεις

που δόθηκαν κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου, μετά την προφορική διαδικασία, δεν περιέχουν επαρκώς ακριβή στοιχεία αποδεικνύοντα τυπική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της εν λόγω διατάξεως. Δεν διευκρινίζεται ιδίως αν οι υποχρεώσεις που αφορούν το σύστημα παραχωρήσεως ορυχείων, για το οποίο δεν προσκομίστηκαν τα κείμενα, συνεπάγονται την προκαταρκτική έρευνα για την οποία κάνει λόγο η οδηγία.

15. Όσον αφορά τις επιταγές του *άρθρου 4, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση*, και *5, παράγραφος 2*, η Επιτροπή αναφέρει ότι οι σχετικές με τα « αναγκαία μέτρα » πληροφορίες, προκειμένου να αποφεύγεται κάθε έμμεση απόρριψη ουσιών των πινάκων I και II, ουδέποτε της έχουν κοινοποιηθεί. Η καθής κυβέρνηση δηλώνει ότι έχει την πρόθεση να θεσπίσει κατάλληλους κανόνες, ιδίως « βάσει του νόμου περί προστασίας του εδάφους ». Παρ' όλα αυτά, δεν προσκόμισε καμιά λεπτομερή ένδειξη σχετικώς, όσον αφορά τόσο τους εν λόγω κανόνες όσο και την κοινοποίησή τους στην Επιτροπή. Επομένως, αποδεικνύεται επίσης η παράβαση ως προς το σκέλος αυτό.

16. Όσον αφορά το *άρθρο 6*, αυτό αφορά την τεχνητή αναπλήρωση των υπογείων υδάτων και προβλέπει ειδική άδεια, η οποία εκδίδεται για κάθε περίπτωση χωριστά από τα κράτη μέλη, υπό τον όρο ότι δεν υπάρχει κίνδυνος ρυπάνσεως. Η καθής κυβέρνηση φρονεί ότι το άρθρο 14 του ολλανδικού νόμου περί υπογείων υδάτων, που άρχισε να ισχύει την 1η Μαρτίου 1984 και απαγορεύει κάθε έγχυση άλλων υδάτων στα υπόγεια ύδατα χωρίς ρητή άδεια των τοπικών Βουλών, αποτελεί επαρκή εφαρμογή του άρθρου 6 της οδηγίας, ενώ οι αρμόδιες αρχές έχουν ενημερωθεί επαρκώς για τις εντεύθεν απορρέουσες υποχρεώσεις. Συμφωνώντας με την Επιτροπή, θεωρώ ότι το κείμενο αυτό αφήνει στις αρχές αυτές μια ευρύτερη ευχέρεια από εκείνη που προβλέπει η οδηγία και, επομένως, το άρθρο 6 έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο ανεπαρκώς. Καίτοι πιθανολογείται ότι, στην πράξη, θα επαληθευτεί η έλλειψη κινδύνου ρυπάνσεως, το επιβαλλόμενο από το άρθρο 6 μέτρο πρέπει να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο ώστε να δεσμεύει αναγκαστικά [5]. Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα, και η αιτίαση αυτή είναι βάσιμη.

17. Δεν φαίνεται να ισχύει το ίδιο όσον αφορά το *άρθρο 12, παράγραφος 2*, και το *άρθρο 13*. Εν προκειμένω πρόκειται για έλεγχο, από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, της τηρήσεως των όρων που επιβάλλονται με μια άδεια και της ενδεχόμενης ανακλήσεώς της σε περίπτωση μη τηρήσεως των όρων αυτών. Οι σχετικές ενδείξεις που συγκεντρώθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση δεν επιτρέπουν να τεθεί υπό αμφισβήτηση η γραπτή απάντηση που έδωσε η ίδια η Επιτροπή στην ερώτηση του Δικαστηρίου, κατά την οποία « ο νόμος περί των χημικών αποβλήτων (άρθρο 35, παράγραφος 4, και άρθρα 12 και 13) και ο νόμος περί των αποβλήτων (άρθρο 46 και επ.) περιέχουν τις απαιτούμενες σχετικές διατάξεις » και ότι « ανάλογες διατάξεις υπάρχουν στο νόμο περί των υπογείων υδάτων όσον αφορά την άδεια τεχνητής αναπληρώσεως (άρθρο 24 και επ.) ».

18. Απομένει η διάταξη του *άρθρου 18*, η οποία έχει ως εξής:

« Η εφαρμογή των μέτρων που λαμβάνονται με βάση την παρούσα οδηγία δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να έχει σαν αποτέλεσμα την άμεση ή έμμεση πρόκληση ρυπάνσεως των υδάτων που αναφέρονται στο άρθρο 1. »

Οι δυο διάδικοι συμφωνούν ότι υπάρχει μια αρχή του « status quo », πλην όμως την ερμηνεύουν κατά τρόπο διαφορετικό. Κατά την ολλανδική κυβέρνηση, η ρύπανση, στης οποίας την πρόληψη αποβλέπει το άρθρο αυτό, μπορεί να προκύψει μόνο από κακή εφαρμογή των μέτρων που έχουν ληφθεί δυνάμει της οδη-

5 — Βλέπε προαναφερθείσα απόφαση 239/85, σκέψη 5.

γίας. Η Επιτροπή, θεωρώντας με μεγαλύτερη ευρύτητα το κείμενο, φρονεί ότι ο κανόνας αυτός αποβλέπει στο να εμποδίζει κάθε επιδείνωση της υφιστάμενης ρύπανσης, ασχέτως της επικίνδυνης ουσίας στην οποία θα οφειλόταν η ρύπανση. Κατά συνέπεια, φρονεί ότι η ρήτρα αυτή πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

19. Για την ερμηνεία του άρθρου 18, πρέπει να γίνει παραπομπή στους ορισμούς του άρθρου 1. Καίτοι αναφέρεται σαφώς ότι η « οδηγία έχει αντικείμενο την πρόληψη της ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων από ουσίες που ανήκουν στις οικογένειες και ομάδες ουσιών, που απαριθμούνται στους καταλόγους I και II » (άρθρο 1, παράγραφος 1) και οι έννοιες της άμεσης και έμμεσης απόρριψης νοούνται ως « η διοχέτευση στα υπόγεια ύδατα των ουσιών που αναφέρονται στους καταλόγους I και II » [άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία β) και γ)], η έννοια της ρυπάνσεως ορίζεται ως « η άμεσος ή έμμεσος απόρριψη ουσιών ή ενέργειας που πραγματοποιείται από τον άνθρωπο στα υπόγεια ύδατα και η οποία έχει συνέπειες που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία ή τον εφοδιασμό με ύδωρ, να βλάψουν το έμβιο δυναμικό και το υδατικό οικολογικό σύστημα ή να παρεμποδίσουν άλλες νόμιμες χρήσεις των υδάτων ».

20. Από το ότι δεν γίνεται αναφορά στους καταλόγους I και II και από το ότι γίνεται ρητή αναφορά στην απόρριψη ενέργειας που προστίθεται στην απόρριψη ουσιών προκύπτει ότι η έννοια της ρυπάνσεως δεν πρέπει να ερμηνευτεί στενά, περιοριζόμενη στις βλάβες που απορρέουν από την απόρριψη ουσιών που αναφέρονται στους καταλόγους I και II. Το άρθρο 18 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προλαμβάνουν κάνε ρύπανση των « υδάτων που βρίσκονται κάτω από την επιφάνεια του εδάφους στη ζώνη κορεσμού, τα οποία είναι σε άμεση επαφή με το έδαφος ή το υπέδαφος » [άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α)] με την απόρριψη βλαπτικών ουσιών ή ενέργειας, σε συνέχεια της εφαρμογής των μέτρων που λαμβάνουν δυνάμει της οδηγίας. Συνεπάγεται επομένως έναν εξαναγκασμό όσον αφορά την επιλογή των μέσων, που αναλύεται σε υποχρέωση που πρέπει ρητώς να προβλεφθεί και επομένως να μεταφερθεί στην εθνική κανονιστική ρύθμιση.

21. Κατά συνέπεια, προτείνω:

— να αναγνωρίσετε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ, με το να μη μεταφέρει στο εσωτερικό του δίκαιο, εντός των ταχθεισών προθεσμιών, τα άρθρα 4 μέχρι 12, παράγραφος 1, 15, 16, παράγραφος 3, 17 και 18 της οδηγίας του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1979·

— να καταδικάσετε το καθού κράτος στα δικαστικά έξοδα.