ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ

της 20ής Ιανουαρίου 2000 *

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη εκπονώντας, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα προγράμματα δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προελεύσεως [1] (στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.

II — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο*

2. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας, η τελευταία αποβλέπει στη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και στην πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους.

3. Το άρθρο 3 της οδηγίας ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι:

«(...)

2. Εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα που έχουν προσδιοριστεί σύμφωνα με την παράγραφο 1 και οι οποίες συμβάλλουν στη ρύπανση. Κοινοποιούν στην Επιτροπή αυτό τον αρχικό χαρακτηρισμό εντός έξι μηνών.

(...)

4. Τα κράτη μέλη επανεξετάζουν και, εφόσον είναι αναγκαίο, αναθεωρούν ή

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

1 — ΕΕ L 375, της 31ης Δεκεμβρίου 1991, σ. 1. Διορθωτικό Α, ΕΕ L 92, της 16ης Απριλίου 1993, σ. 51.

συμπληρώνουν τον κατάλογο των ευπρόσβλητων ζωνών, σε κατάλληλα χρονικά διαστήματα, τουλάχιστον δε ανά τετραετία, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές και οι απρόβλεπτοι κατά τον προηγούμενο χαρακτηρισμό παράγοντες. Κοινοποιούν στην Επιτροπή κάθε αναθεώρηση ή συμπλήρωση του καταλόγου αυτού εντός έξι μηνών».

4. Από μία υποσημείωση του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας προκύπτει ότι η τελευταία κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη στις 19 Δεκεμβρίου 1991.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας «εντός διετίας μετά τον προβλεπόμενο στο άρθρο 3 παράγραφος 2 αρχικό χαρακτηρισμό, ή εντός ενός έτους μετά από κάθε χαρακτηρισμό προβλεπόμενο στο άρθρο 3 παράγραφος 4, τα κράτη μέλη εκπονούν προγράμματα δράσης όσον αφορά τις χαρακτηρισμένες ευπρόσβλητες περιοχές για να επιτύχουν τους στόχους του άρθρου 1.»

6. Τέλος, το άρθρο 10 της οδηγίας προβλέπει ότι:

«1. Σχετικά με την τετραετία που ακολουθεί την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας και με κάθε επόμενη τετραετία, τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή έκθεση με τις πληροφορίες που καθορίζονται στο παράρτημα V.

2. Κάθε έκθεση που συντάσσεται δυνάμει του παρόντος άρθρου υποβάλλεται στην Επιτροπή μέσα σε έξι μήνες από το τέλος της περιόδου στην οποία αναφέρεται.»

B — *Το εθνικό νομικό πλαίσιο*

7. Το άρθρο 6 του Real Decreto sobre protección de las aguas contra contaminación producia por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (βασιλικό διάταγμα αρ. 261/1996, της 16ης Φεβρουαρίου 1996, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προελεύσεως), που μετέφερε την οδηγία στην ισπανική έννομη τάξη, ορίζει ότι εντός των ζωνών, που χαρακτηρίζονται ως ευπρόσβλητες, τα αρμόδια όργανα των Περιφερειακών Διοικήσεων καταρτίζουν προγράμματα δράσεως που σκοπούν στην πρόληψη και στην μείωση της νιτρορύπανσης γεωργικής προελεύσεως. Αυτά τα προγράμματα δράσεως εκπονούνται εντός διετίας μετά τον αρχικό χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών ή εντός ενός έτους μετά από κάθε νέα επέκταση ή τροποποίηση και εφαρμόζονται εντός τετραετίας από τη σύνταξή τους.

III — Η προδικασία

8. Η Επιτροπή απηύθυνε στις 4 Απριλίου 1997 την υπ. αριθ. SG(97)D/2548 έγγραφη όχληση στο Βασίλειο της Ισπανίας, με την

οποία καλούσε το κράτος αυτό να καταθέσει τις παρατηρήσεις του σχετικά με μια ενδεχόμενη παράβαση μιας σειράς υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία και, συγκεκριμένα, της υποχρεώσεως ελέγχων σχετικά με την συγκέντρωση νιτρικών ιόντων στα γλυκά ύδατα (άρθρο 6 της οδηγίας), της υποχρεώσεως καταρτίσεως προγραμμάτων δράσεως σχετικά με τις ευπρόσβλητες ζώνες (άρθρο 5 της οδηγίας) και της υποχρεώσεως υποβολής μιας πρώτης τετραετούς εκθέσεως (άρθρο 10 της οδηγίας).

9. Η απάντηση των ισπανικών αρχών στο έγγραφο οχλήσεως επέτρεψε στην Επιτροπή να διαπιστώσει ότι οι έλεγχοι σχετικά με την συγκέντρωση νιτρικών ιόντων στα γλυκά ύδατα είχαν πραγματοποιηθεί. Ωστόσο, κατά την Επιτροπή, η απάντηση αυτή αναγνώριζε ότι ούτε τα προγράμματα δράσεως τα οποία προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας, είχαν εκπονηθεί, ούτε η έκθεση που προβλέπει το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας, είχε υποβληθεί.

10. Κατόπιν της ανωτέρω απαντήσεως, στις 21 Νοεμβρίου 1997, η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο της Ισπανίας αιτιολογημένη γνώμη [2] με την οποία κατέληξε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη κοινοποιώντας στην Επιτροπή έκθεση με τις πληροφορίες που καθορίζονται στο παράρτημα V της οδηγίας, όπως το προβλέπει το άρθρο 10 της τελευταίας, και μη εκπονώντας τα προγράμματα δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία.

2 — C (97) 3415 final.

11. Η Επιτροπή κάλεσε το κράτος αυτό να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη λήψη της. Οπως αναφέρει η Επιτροπή, με επιστολή της 23ης Ιανουαρίου 1998, οι ισπανικές αρχές ζήτησαν παράταση της ανωτέρω προθεσμίας.

12. Το Βασίλειο της Ισπανίας απάντησε τελικά στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής με έγγραφο, της 6ης Μαρτίου 1998 που έφερε τον τίτλο «Informe Guatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola».

13. Εξαιτίας της ανωτέρω απαντήσεως, η Επιτροπή περιόρισε το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής, την οποία άσκησε με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Ιουλίου 1998. Συγκεκριμένα, με την προσφυγή αυτή ζητεί, αφενός, να διαπιστωθεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη εκπονώντας τα προγράμματα δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, και, αφετέρου, να καταδικασθεί το κράτος αυτό στα δικαστικά έξοδα.

IV — Οι θέσεις των διαδίκων

14. Η Επιτροπή αναφέρει ότι, ο δεσμευτικός χαρακτήρας του τρίτου εδαφίου του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 249 ΕΚ) και του πρώτου εδαφίου του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 10 ΕΚ) δεσμεύουν τα κράτη μέλη, στα οποία απευθύνεται μια οδηγία, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της οδηγίας αυτής, και τους επιβάλλουν να θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα εφαρμογής της εντός της τασσομένης προς τούτο προθεσμίας.

15. Η Επιτροπή επισημαίνει πως, εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο αρχικός χαρακτηρισμός των ευπρόσβλητων περιοχών έπρεπε να περατωθεί εντός διετίας από της κοινοποιήσεως της οδηγίας (παράγραφος 2 του άρθρου 3 της οδηγίας), η προθεσμία για την εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 έληξε τον Δεκέμβριο 1995.

16. Κατά την Επιτροπή, το Βασίλειο της Ισπανίας αναγνώρισε με την «έκθεση τετραετίας» της 6ης Μαρτίου 1998 ότι τα προγράμματα δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας δεν είχαν ακόμη εκπονηθεί, μολονότι η ταχθείσα προθεσμία για τη συμμόρφωση προς την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής είχε ήδη εκπνεύσει.

17. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η δικαιολογία που επικαλείται το Βασίλειο της Ισπανίας για την ανωτέρω καθυστέρηση, δηλαδή ότι ο χαρακτηρισμός των ευπρόσβλητων ζωνών δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί από τις Περιφερειακές Διοικήσεις παρά μόνον τον Ιούνιο 1997 και ότι η εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως απαιτεί αναπόφευκτα την παρέλευση ενός ορισμένου χρονικού διαστήματος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως θεμιτή δικαιολόγηση της προσαπτόμενης παραβάσεως. Η Επιτροπή έχει την άποψη ότι, κατ' ουσία, οι ισπανικές αρχές επικαλούνται τις προηγούμενες παραβάσεις του Βασιλείου της Ισπανίας ως προς άλλες υποχρεώσεις που επιβάλλονται από την οδηγία — και, ειδικότερα, την παράλειψη μεταφοράς της εντός της ταχθείσας από το άρθρο 12 της οδηγίας προθεσμίας — για να δικαιολογήσει τις παραβάσεις που μνημονεύονται στην αιτιολογημένη γνώμη που εκδόθηκε στη συγκεκριμένη υπόθεση από την Επιτροπή. Πλην όμως, θα ήταν αδιανόητο ένα κράτος μέλος να μπορεί να αντιτάξει την εξ υπαιτιότητός του καθυστερημένη μεταφορά μιας οδηγίας προκειμένου να δικαιολογήσει την παράβαση ή την καθυστερημένη τήρηση άλλων υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία αυτή. Nemo auditur suam propriam turpitundinem allegans.

18. Εξάλλου, κατά την Επιτροπή, ακόμη και αν ήθελε θεωρηθεί ότι οι προθεσμίες που προβλέπει η οδηγία θα μπορούσαν να είχαν καθορισθεί διαφορετικά, οι διατάξεις της οδηγίας εξακολουθούν να δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

19. Επίσης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν είναι κρίσιμη η παρατήρηση του Βασιλείου της Ισπανίας πως θα ληφθούν όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη συμμόρφωσή του προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία, ούτε είναι δυνατόν να γίνει δεκτή η θέση του Βασιλείου της Ισπανίας, σύμφωνα με την οποία, αφενός, δεν πρέπει να γίνεται καμία

αποκλειστική αναφορά στις χρονικές προθεσμίες της οδηγίας και, αφετέρου, η προσαπτόμενη παράβαση είναι μόνο «χρονική» και όχι «ουσιαστική». Κατά την Επιτροπή, δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτή η διάκριση μεταξύ «χρονικής» και «ουσιαστικής» παραβάσεως. Αυτό που έχει σημασία είναι ότι κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας υπήρχε σαφής παράλειψη συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις της οδηγίας, η οποία δεν φάνηκε να αναιρείται ή να καθίσταται μόνο «χρονική» από καμία μεταγενέστερη πληροφορία. Εξάλλου, το γεγονός ότι οι ισπανικές αρχές εκδηλώνουν την αδιαπραγμάτευτη βούλησή τους να συμμορφωθούν με την οδηγία δεν τους απαλλάσσει από την διαπιστωθείσα παράβαση. Facta potentiora sunt verbis.

20. Στο υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή επισημαίνει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας αναγνώρισε στο υπόμνημα αντικρούσεως πως τα προγράμματα δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας εξακολουθούν να μην έχουν καταρτισθεί. Επίσης, η Επιτροπή διαπιστώνει πως η ανασκόπηση της καταστάσεως στις διάφορες Περιφερειακές Διοικήσεις επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι όχι μόνον τα προγράμματα δράσεως δεν έχουν καταρτισθεί σε ένα μεγάλο τμήμα αυτών των Διοικήσεων, αλλά και ότι, επιπλέον, σε ορισμένες από τις Διοικήσεις αυτές ούτε ο οριστικός χαρακτηρισμός των ευπρόσβλητων ζωνών έχει ακόμη πραγματοποιηθεί.

21. Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι το Δικαστήριο, στην απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998, Επιτροπή κατά Ισπανίας [3], επιβεβαίωσε τη θέση πως είναι δυνατόν να εισαχθεί προσφυγή για καθεμία από τις συγκεκριμένες υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία, ανεξάρτητα από κάθε ενδεχόμενη προσφυγή που αφορά στην απουσία ή στην καθυστέρηση μεταφοράς της οδηγίας αυτής. Κατά την Επιτροπή, η παράλειψη σεβασμού των ανωτέρω υποχρεώσεων απειλεί την υλοποίηση των στόχων της οδηγίας. Τούτο είναι δε ιδιαιτέρως εμφανές στην περίπτωση της εγκρίσεως και πραγματώσεως σχεδίων και προγραμμάτων τα οποία απαιτούν συνεχή προσπάθεια και ενεργή παρακολούθηση από την πλευρά των εθνικών αρχών, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της οδηγίας.

22. Η Επιτροπή αναφέρει πως δεν αγνοεί το γεγονός ότι η παράλειψη συμμορφώσεως προς τις λοιπές υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία συνδέεται με την καθυστερημένη μεταφορά αυτής (της οδηγίας) από το Βασίλειο της Ισπανίας. Ωστόσο, ούτε αυτή η πραγματικότητα, ούτε η δυνατότητα διαφορετικής διατυπώσεως της προσφυγής μπορούν να δικαιολογήσουν κατά τρόπο θεμιτό την παράβαση που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως.

23. Τέλος, η Επιτροπή, επαναλαμβάνοντας την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που έχει ορίσει μία οδηγία, αντικρούει το επιχείρημα των ισπανικών αρχών ότι οι Περιφερειακές Διοι-

3 — Υπόθεση C-71/97, Συλλογή 1998, σ. I-5991.

κήσεις, που είναι αρμόδιες για την εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως, αρκέστηκαν στην τήρηση των υποδείξεων του βασιλικού διατάγματος αρ. 261/1996 της 16ης Φεβρουαρίου 1996. Επιπλέον, από το ανωτέρω επιχείρημα η Επιτροπή συνάγει ότι η μεταφορά της οδηγίας δεν είναι η προσήκουσα. Συναφώς, η Επιτροπή θεωρεί πως, μολονότι περιόρισε την παρούσα προσφυγή στην παράβαση της υποχρεώσεως που προκύπτει από το άρθρο 5 της οδηγίας, αν οι ισπανικές αρχές εκτιμούν ότι μία τροποποίηση του βασιλικού διατάγματος μεταφοράς — και, ειδικότερα, του χρονοδιαγράμματος που προβλέπει το διάταγμα αυτό — θα συνιστούσε προσφορότερη λύση για την αποφυγή διαδοχικών παραβάσεων των διαφόρων υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία, τότε οφείλουν να λάβουν τα προσήκοντα μέτρα τροποποιήσεως του ανωτέρω διατάγματος.

24. Το Βασίλειο της Ισπανίας, αφού παραδέχεται ότι παρέβη την υποχρέωση, που υπήχε από το άρθρο 12 της οδηγίας, σε ό,τι αφορά στην προθεσμία υιοθετήσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που ήταν αναγκαίες για τη συμμόρφωση με την οδηγία εντός δύο ετών από την κοινοποίησή της, προβάλλει ότι τα προγράμματα που προβλέπονται από το άρθρο 5 της οδηγίας δύσκολα θα μπορούσαν να έχουν εκπονηθεί την προβλεπόμενη ημερομηνία (Δεκέμβριος 1995), δεδομένου ότι η μεταφορά της ενλόγω οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο δεν πραγματοποιήθηκε παρά τον Μάρτιο 1996, γεγονός που ανέτρεψε το χρονοδιάγραμμα των διαδοχικών υποχρεώσεων που επιβάλλονται από την οδηγία αυτήν.

25. Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, που ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την παρούσα προσφυγή και να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα, η Επιτροπή όφειλε να βασίσει την προσφυγή της στην παράλειψη έγκαιρης μεταφοράς της οδηγίας στην ισπανική έννομη τάξη. Εφόσον αυτό δεν πραγματοποιήθηκε, δεν έχει σχεδόν κανένα νόημα να ασκούνται διαδοχικές προσφυγές κατά της μη εκτελέσεως του χρονοδιαγράμματος, το οποίο καθορίζει η οδηγία και το οποίο αναπόφευκτα εθίγη από την αρχική καθυστέρηση, διότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν μπορεί με κανέναν τρόπο να αποφύγει την καταδίκη.

26. Το Βασίλειο της Ισπανίας αναφέρει ότι οι Περιφερειακές Διοικήσεις της Ανδαλουσίας, της Αραγωνίας, των Βαλεαρίδων, των Καναρίων, της Castilla-La Mancha, της Castilla-Léon, της Καταλωνίας, της Βαλένθιας και της Χώρας των Βάσκων προχώρησαν στον χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών, υποχρέωση που τους επιβάλλει, ως υπαγόμενη στην αρμοδιότητά τους, το άρθρο 4 του βασιλικού διατάγματος αρ. 261/1996 της 16ης Φεβρουαρίου 1996. Από την πλευρά τους, οι αυτόνομες κοινότητες των Αστουρίων, της Καντάβριας, της Εστρεμαδούρας, της Γαλικίας, της La Rioja, της Μαδρίτης, της Murcia και της Ναβάρας διακήρυξαν την ανυπαρξία ευπρόσβλητων ζωνών στα αντίστοιχα εδάφη.

27. Στη συνέχεια, το Βασίλειο της Ισπανίας προσθέτει ότι, μετά τη δημοσίευση του βασιλικού διατάγματος μεταφοράς, συστήθηκε μια διυπουργική ομάδα εργασίας από αντιπροσώπους των αρμοδίων υπουργείων, ήτοι του Υπουργείου Περιβάλλοντος και του Υπουργείου Γεωργίας, Αλιείας και Διατροφής. Η ομάδα αυτή κατέστησε ομοιόμορφα τα κριτήρια και τις ενέργειες των Περιφερειακών Διοικήσεων σε ό,τι αφορά στον επίσημο χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών τους, ενέργεια που αποτελεί προαπαιτούμενο της εκπονήσεως των προγραμ-

μάτων δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας. Εξάλλου, η ενλόγω ομάδα εκπόνησε μια «μεθοδολογία προσανατολισμού για τον καθορισμό των μέτρων που εμφαίνονται στο παράρτημα 2 του βασιλικού διατάγματος αρ. 261/1996 σχετικά με τα προγράμματα δράσεως». Στη βάση αυτή εργάζονται, με ομοιόμορφα κριτήρια, οι Περιφερειακές Διοικήσεις για την εκπόνηση των αντίστοιχων προγραμμάτων. Η γενική διεύθυνση των υδραυλικών έργων και της ποιότητας των υδάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, συντονίστρια της ανωτέρω ομάδας εργασίας, λαμβάνει τα μέτρα που είναι σκόπιμα στις Περιφερειακές Διοικήσεις ώστε, εντός του βραχύτερου δυνατού χρονικού διαστήματος, τα προγράμματα δράσεως να υποβληθούν στην Επιτροπή.

28. Τέλος, τόσο στο υπόμνημα αντικρούσεως όσο και στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, το Βασίλειο της Ισπανίας προβαίνει σε μια ανασκόπηση της καταστάσεως σε ορισμένες από τις Περιφερειακές Διοικήσεις που προέβησαν στον χαρακτηρισμό ευπρόσβλητων ζωνών, ήτοι της Αραγωνίας, της Castilla-Léon, της Castilla-La Mancha, των Βαλεαρίδων, της Βαλένθιας, της Ανδαλουσίας και της Καταλωνίας.

29. Στο υπόμνημα ανταπαντήσεως το Βασίλειο της Ισπανίας επισημαίνει ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής, σύμφωνα με το οποίο οι ισπανικές αρχές θα μπορούσαν, στην περίπτωση που χρειαζόταν, να τροποποιήσουν το χρονοδιάγραμμα που προβλέπει το βασιλικό διάταγμα μεταφοράς, διότι το διάταγμα αυτό επαναλαμβάνει, ως όφειλε, τα διαδοχικά στάδια που καθορίζονται από την οδηγία για τη δρομολόγηση των διαφόρων δράσεων που αυτή επιδιώκει. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθούν ταυτόχρονα ενέργειες που, για την ορθή εκτέλεσή τους, απαιτείται υποχρεωτικά να μεσολαβήσει κάποιο χρονικό διάστημα από το πέρας της μιας έως την πραγμάτωση της επόμενης. Έτσι, από τη στιγμή που χαρακτηρισθούν από τις ενδιαφερόμενες Περιφερειακές Διοικήσεις οι ευπρόσβλητες ζώνες που υπάρχουν στο έδαφός τους, η εκπόνηση των παρεπόμενων προγραμμάτων δράσεως απαιτεί, όπως το αναφέρει η ίδια η οδηγία και προκειμένου να παρασχεθεί μια εγγύηση αποτελεσματικότητας, την παρέλευση κάποιου χρονικού διαστήματος, που το βασιλικό διάταγμα αρ. 261/1996 περί μεταφοράς της οδηγίας καθόρισε ότι εκτείνεται έως τον Φεβρουάριο 1999.

V — Οι απόψεις μου επί της προσφυγής

30. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, οι οδηγίες δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αυτή η τελευταία υποχρέωση περιλαμβάνει και εκείνη της τηρήσεως των προθεσμιών που τάσσει μία οδηγία [4].

31. Επιβάλλεται συναφώς να επισημανθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως σε κάθε περίπτωση πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του

4 — Βλ., ενδεικτικά, απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Σεπτεμβρίου 1976, υπόθεση 10/76, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1976, συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά, σ. 519).

κράτους μέλους κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [5].

32. Εν προκειμένω, το άρθρο 5 της οδηγίας επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εκπονήσουν προγράμματα δράσεως όσον αφορά στις χαρακτηρισμένες ευπρόσβλητες ζώνες εντός προθεσμίας που έληγε τον Δεκέμβριο 1995.

33. Το Βασίλειο της Ισπανίας, παραδεχόμενο ότι, λόγω της καθυστερήσεως μεταφοράς της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο (Μάρτιος 1996) που ανέτρεψε το χρονοδιάγραμμα των διαδοχικών υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία αυτή, τα προγράμματα που προβλέπονται από το άρθρο 5 της οδηγίας δύσκολα θα μπορούσαν να έχουν εκπονηθεί την προβλεπόμενη ημερομηνία (Δεκέμβριος 1995), ουσιαστικά αναγνωρίζει ότι κατά την ανωτέρω ημερομηνία δεν είχε καταρτίσει τα ενλόγω προγράμματα.

34. Εξάλλου, από τις παρατηρήσεις του Βασιλείου της Ισπανίας, που περιέχονται στο υπόμνημα αντικρούσεως και στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, και, ειδικότερα, από την παρουσίαση των ήδη ληφθέντων μέτρων και την περιγραφή της καταστάσεως στις διάφορες Περιφερειακές Διοικήσεις προκύπτει ότι τα προβλεπόμενα από την οδηγία προγράμματα δράσεως δεν εκπονήθηκαν ούτε εντός της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής.

35. Συγκεκριμένα, ενέργειες όπως ο αναφερόμενος από το Βασίλειο της Ισπανίας χαρακτηρισμός των ευπρόσβλητων ζωνών σε ορισμένες Περιφερειακές Διοικήσεις, η σύσταση μιας διυπουργικής ομάδας εργασίας συντονισμού των κριτηρίων χαρακτηρισμού των ενλόγω ζωνών, η εκπόνηση «μεθοδολογίας προσανατολισμού» σχετικά με τα προγράμματα δράσεως ή τα μέτρα που υιοθετεί η γενική διεύθυνση των υδραυλικών έργων και της ποιότητας υδάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος του Βασιλείου της Ισπανίας ως συντονίστρια της προμνησθείσας ομάδας εργασίας, αποτελούν ίσως θετικά μέτρα σε σχέση με τις επιδιώξεις της οδηγίας και ενδεχομένως αναγκαία προαπαιτούμενα της καταρτίσεως των προγραμμάτων δράσεως που επιβάλλει το άρθρο 5 της οδηγίας, πλην όμως δεν μπορούν να δικαιολογήσουν ούτε να αναπληρώσουν την αναγνωρισμένη καθυστέρηση, δηλαδή παράλειψη, εκπονήσεως των προγραμμάτων αυτών.

36. Αυτή η παράλειψη διαπιστώνεται από την κατάσταση που επικρατεί στις περισσότερες Περιφερειακές Διοικήσεις, όπως αυτή παρουσιάζεται από το Βασίλειο της Ισπανίας. Συγκεκριμένα, αν εξαιρέσει κανείς την περίπτωση της Περιφερειακής Διοικήσεως της Βαλένθιας, για την οποία αναφέρεται ότι καταρτίσθηκε ένα «προγράμμα δράσεως στις ευπρόσβλητες ζώνες που επιδιώκει την μείωση της νιτρορυπάνσεως γεωργικής προελεύσεως», στο υπόμνημα αντικρούσεως επισημαίνεται ότι στην Περιφερειακή Διοίκηση της Αραγωνίας έχει καταρτισθεί μόνο ένα ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα των μελλοντικών δραστηριοτήτων· ως προς την Περιφερειακή Διοίκηση της Castilla-Léon, εκτός της γενικής εξουσιοδοτικής νομοθεσίας, αναφέρεται ότι το πρόγραμμα δράσεως που αφορά στην ζώνη 4 (Cantalejo, Cabezuela,

5 — Βλ., ενδεικτικά, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-361/95, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1997, σ. I-7351, σκέψη 13) και απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1998, C-364/97, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1998, σ. I-6593, σκέψη 8).

Veganzones και Turégano) βρίσκεται στο στάδιο της συγγραφής· σχετικά με την Περιφερειακή Διοίκηση της Castilla-La Mancha επισημαίνεται ότι εξελίσσεται η φάση συντονισμού των απαραίτητων εργασιών για την εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως· σε ό,τι αφορά στις Βαλεαρίδες αναφέρεται ότι μελετάται εκ νέου η ανάγκη χαρακτηρισμού ή όχι της αρχικώς χαρακτηρισμένης ως ευπρόσβλητης ζώνης της περιοχής της Sa Pobla-Muro· ομοίως, ως προς την Περιφερειακή Διοίκηση της Ανδαλουσίας επισημαίνεται ότι τα προγράμματα δράσεως βρίσκονται στο στάδιο της εκπονήσεως από τις υπηρεσίες του συμβούλου γεωργίας και αλιείας· τέλος, στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, σχετικά με την Περιφερειακή Διοίκηση της Καταλωνίας, αναφέρεται απλώς ότι έχουν αρχίσει οι εργασίες για την εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως. Γενικά, από την ανασκόπηση της καταστάσεως των διαφόρων Περιεφερειακών Διοικήσεων γίνεται φανερό ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, αντί να αμφισβητήσει κατ' ουσία την παράλειψη, που του προσάπτει η Επιτροπή, επιδιώκει στην πραγματικότητα να τονίσει τις διάφορες πρωτοβουλίες και προσπάθειες που έχουν καταβληθεί στο έδαφός του προκειμένου να καταστεί εφικτή η εκπόνηση των προβλεπομένων προγραμμάτων δράσεως, έχοντας πλήρη συνείδηση ότι τα τελευταία δεν εκπονήθηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

37. Σε ό,τι αφορά στον ισχυρισμό του Βασιλείου της Ισπανίας, σύμφωνα με τον οποίο, από τη στιγμή που η Επιτροπή δεν στήριξε την προσφυγή της στην παράλειψη έγκαιρης μεταφοράς της οδηγίας στην ισπανική έννομη τάξη, δεν έχει σχεδόν κανένα νόημα να ασκούνται διαδοχικές προσφυγές κατά της μη εκτελέσεως του χρονοδιαγράμματος, το οποίο καθορίζει η οδηγία και το οποίο αναπόφευκτα εθίγη από την αρχική καθυστέρηση μεταφοράς της τελευταίας, φρονώ πως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ένα κράτος μέλος δύναται να αντιτάξει την εξ υπαιτιότητός του καθυστερημένη μεταφορά μιας οδηγίας προκειμένου να δικαιολογήσει την παράβαση ή την καθυστερημένη τήρηση άλλων υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία αυτή. Εξάλλου, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, «ένα κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί το γεγονός ότι δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο προκειμένου να αντικρούσει την εξέταση από το Δικαστήριο αιτήσεως διώκουσας την αναγνώριση της μη τηρήσεως ειδικής υποχρεώσεως απορρέουσας από την οδηγία αυτή» [6]. Εν προκειμένω, μάλιστα, από την προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας [7] συνάγεται χωρίς αμφιβολία ότι η καθυστερημένη μεταφορά της οδηγίας 91/676 από το Βασίλειο της Ισπανίας δεν εμποδίζει την εισαγωγή προσφυγής και την καταδίκη αυτού του κράτους μέλους για παράβαση ειδικών υποχρεώσεων που απορρέουν από την ενλόγω οδηγία [8].

38. Συναφώς, δεν αποτελεί θεμιτή δικαιολόγηση της παραλείψεως εκπονήσεως των προβλεπομένων από το άρθρο 5 της οδηγίας προγραμμάτων η επίκληση της καθυστερήσεως μεταφοράς της οδηγίας στην ισπανική έννομη τάξη σε συνδυασμό με την παρατήρηση ότι δεν θα μπορούσε να τροποποιηθεί το χρονοδιάγραμμα που προέβλεψε το βασιλικό διάταγμα αρ. 261/1996 της

6 — Βλ. απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, υπόθεση C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 23).

7 — Προμνησθείσα στην υποσημείωση 3.

8 — Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκανε δεκτή την προσφυγή που κατέθεσε η Επιτροπή στις 19 Φεβρουαρίου 1997 και αναγνώρισε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, αφενός, μη προβαίνοντας στον χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών και μη κοινοποιώντας τους χαρακτηρισμούς αυτούς στην Επιτροπή και, αφετέρου, μη θεσπίζοντας τους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής για τις Περιφερειακές Διοικήσεις, πλην εκείνων της Ανδαλουσίας, της Καντάβριας, της Μαδρίτης, της Mourcia, της Ναβάρρας και της Βαλένθιας, και μη κοινοποιώντας τους κώδικες αυτούς στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4 της οδηγίας 91/676.

16ης Φεβρουαρίου 1996, περί μεταφοράς της οδηγίας, για τον προβαλλόμενο από τις ισπανικές αρχές λόγο, αφενός, ότι το χρονοδιάγραμμα αυτό αντιστοιχεί στα προβλεπόμενα από την οδηγία και, αφετέρου, ότι για την ορθή εκτέλεση των συγκεκριμένων ενεργειών απαιτείται, σε κάθε περίπτωση, η παρέλευση ορισμένου χρονικού διαστήματος που το βασιλικό διάταγμα καθόρισε ότι εκτείνεται έως το Φεβρουάριο 1999.

39. Τα χρονοδιαγράμματα της εκτελέσεως διαδοχικών υποχρεώσεων που επιβάλλει μια οδηγία στα κράτη μέλη δεν μπορούν να ερμηνεύονται ούτε να παρατείνονται κατά το δοκούν από τις εθνικές διατάξεις ενός κράτους μέλους, ιδίως προκειμένου να καλυφθούν εκ των υστέρων οι παραλείψεις και οι καθυστερήσεις εκτελέσεως ορισμένων από τις ανωτέρω υποχρεώσεις. Τούτο ισχύει πολύ περισσότερο σε περίπτωση που προβλέπεται υποχρέωση καταρτίσεως προγραμμάτων δράσεως και ανακοινώσεώς τους από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, ώστε, παράλληλα με τη συνεχή προσπάθεια και την ενεργή παρακολούθηση των σχετικών ζητημάτων από την πλευρά των εθνικών αρχών, να εξασφαλίζεται και ο απαραίτητος έλεγχος της συντονισμένης επιτεύξεως των επιδιώξεων της οδηγίας στο εσωτερικό της Ενώσεως [9]. Σε μια τέτοια περίπτωση, όπως είναι άλλωστε η περίπτωση της παρούσας υποθέσεως, δεν μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ «χρονικής» και «ουσιαστικής» παραλείψεως εκπονήσεως των προγραμμάτων. Στο μέτρο που το χρονοδιάγραμμα είναι ουσιώδες στοιχείο της έννοιας του προγράμματος [10], η μη έγκαιρη εκπόνηση των προγραμμάτων, δηλαδή η μη τήρηση των προθεσμιών, άρα και του συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος που επιβάλλει η οδηγία, συνιστά πάντοτε «ουσιαστική» παράβαση των υποχρεώσεων που ένα κράτος μέλος υπέχει από την οδηγία αυτή.

40. Εξάλλου, αν ένα κράτος μέλος, όπως εν προκειμένω το Βασίλειο της Ισπανίας, θεωρεί ότι για οποιονδήποτε λόγο, δηλαδή ακόμη και για το λόγο της καθυστερημένης μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο, οι προθεσμίες για την εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία αποδεικνύονται υπερβολικά βραχείες ή είναι αδύνατον πλέον να τηρηθούν, δεν ανήκει στις εθνικές αρχές του κράτους αυτού να προσαρμόσουν από μόνες τους τις διατάξεις της οδηγίας στην νέα κατάσταση που προκύπτει. Αντιθέτως, αφού το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ενημερώσει σχετικώς τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, στα τελευταία ανήκει να υιοθετήσουν ενδεχομένως τα αναγκαία μέτρα για την επίλυση των ανωτέρω προβλημάτων. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «αν η προθεσμία για την εφαρμογή μιας οδηγίας αποδεικνύεται υπερβολικά βραχεία, το μόνο μέσο που συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται στην εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους ανάληψη των

9 — Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, υπόθεση C-347/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1999, σ. I-309), σχετικά με την παράλειψη κράτους μέλους να καταρτίσει τα προγράμματα που προβλέπει η οδηγία 91/157/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές που περιέχουν ορισμένες επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ L 78, της 28ης Μαρτίου 1991, σ. 38), «είναι σημαντικό τα κράτη μέλη που έχουν αναλάβει μία τέτοια υποχρέωση να γνωστοποιούν στην Επιτροπή τις δράσεις που προτίθενται να προγραμματίσουν ή να ασκήσουν στους οικείους τομείς. Πράγματι, μόνο ενόψει αυτών των αριθμητικών και χρονολογικών δεδομένων θα μπορέσει η Επιτροπή, στη συνέχεια, να εκτιμήσει αν τα προβλεπόμενα κατ' εφαρμογήν της οδηγίας μέτρα συντελούν πράγματι στην υλοποίηση των προγραμμάτων που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της οδηγίας» (σκέψη 17).

10 — Πρβλ. την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, υπόθεση C-255/93, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1994, σ. I-4949, σκέψεις 24 έως 27).

κατάλληλων πρωτοβουλιών, μέσα στα κοινοτικά πλαίσια, ώστε να επιτευχθεί η ενδεχόμενη παράταση της προθεσμίας από το αρμόδιο κοινοτικό όργανο» [11].

41. Εξάλλου, ούτε η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και Περιφερειακών Διοικήσεων, ούτε η υποχρέωση τηρήσεως των υποδείξεων του βασιλικού διατάγματος αρ. 261/1996 της 16ης Φεβρουαρίου 1996, περί μεταφοράς της οδηγίας, θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την παράλειψη του Βασιλείου της Ισπανίας να εκπονήσει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα προγράμματα δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας. Αφενός, έχει γίνει δεκτό από το Δικαστήριο ότι «κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να κατανέμει, όπως εκείνο κρίνει, τις αρμοδιότητες σε εθνικό επίπεδο και να εφαρμόζει τις οδηγίες με μέτρα των περιφερειακών ή τοπικών αρχών. Ωστόσο, αυτή η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν μπορεί να το απαλλάξει από την υποχρέωση εξασφαλίσεως της απεριόριστης και ακριβούς μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο» [12]. Αφετέρου, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που έχει ορίσει μία οδηγία [13].

42. Σχετικώς με το ότι, σε κάθε περίπτωση, το Βασίλειο της Ισπανίας είχε και έχει τη βούληση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας, πρέπει να τονιστεί ότι

«η διαδικασία του άρθρου 169 του Συνθήκης στηρίζεται στην αντικειμενική διαπίστωση ότι κράτος μέλος δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η Συνθήκη ή μια πράξη παραγώγου δικαίου.

Αφ' ης στιγμής κάτι τέτοιο διαπιστωθεί, όπως εν προκειμένω, δεν ασκεί επιρροή το αν η παράβαση που προσάπτεται στο κράτος μέλος οφείλεται στη βούλησή του, στην αμέλειά του ή ακόμη σε τεχνικές δυσχέρειες τις οποίες το κράτος αυτό αντιμετώπισε» [14].

43. Δεδομένου, λοιπόν, ότι η εκπόνηση των προγραμμάτων δράσεως που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας δεν πραγματοποιήθηκε, ούτε εντός της προθεσμίας που ορίζει η οδηγία, ούτε εξάλλου εντός της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, θεωρώ ότι στοιχειοθετείται η σχετική παράβαση του Βασιλείου της Ισπανίας την οποία επικαλείται η Επιτροπή.

11 — Βλ. την προμνησθείσα στην υποσημείωση 3 απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, υπόθεση C-71/97, σκέψη 16.

12 — Βλ. απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, υπόθεση C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 71).

13 — Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-208/96, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1997, σ. I-5375, σκέψη 9) και της 19ης Φεβρουαρίου 1998, C-8/97, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1998, σ. I-823, σκέψη 8).

14 — Βλ. την προμνησθείσα στην υποσημείωση 3 απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, υπόθεση C-71/97, σκέψεις 14 και 15.

VI — Πρόταση

44. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

«— Να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη εκπονώντας, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα προγράμματα δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προελεύσεως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το ενλόγω άρθρο της ανωτέρω οδηγίας και από τη Συνθήκη ΕΚ,

— να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.»