ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 8ης Μαΐου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, ζητείται από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέλειψε να μεταφέρει πλήρως στο εσωτερικό δίκαιο και να τηρήσει δύο οδηγίες: την οδηγία 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80), περί της απαιτουμένης ποιότητος των υδάτων επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη, και την οδηγία 79/869/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 220), περί των μεθόδων μετρήσεως και περί της συχνότητας των δειγματοληψιών και της αναλύσεως των εν λόγω υδάτων. Στο εξής, θα αποκαλώ τη μεν πρώτη οδηγία « οδηγία περί της ποιότητας των υδάτων » τη δε δεύτερη « οδηγία περί δειγματοληψίας των υδάτων », θα αναφέρομαι δε και στις δύο μαζί με τον όρο « οι οδηγίες ». Η προθεσμία για τη μεταφορά των οδηγιών αυτών στο εσωτερικό δίκαιο έληξε αντιστοίχως στις 18 Ιουνίου 1977 και στις 11 Οκτωβρίου 1981.

2. Κύριοι σκοποί της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων είναι η μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος και η προστασία των υδάτων αυτών από μεταγενέστερη υποβάθμιση, καθώς και η προστασία της δημόσιας υγείας με τον έλεγχο της ποιότητας των υδάτων και της επεξεργασίας καθαρισμού τους. Η οδηγία εναρμονίζει τις προδιαγραφές που πρέπει να θεσπιστούν και να τηρούνται όσον αφορά τα ύδατα αυτά και προβλέπει την εκ μέρους των κρατών μελών κατάρτιση εθνικών προγραμμάτων βελτιώσεως των υδάτων. Εξάλλου, η οδηγία περί δειγματοληψίας των υδάτων προσδιορίζει ειδικότερα τις μεθόδους και τη συχνότητα των δειγματοληψιών και των αναλύσεων με τις οποίες πρέπει να ελέγχεται η ποιότητα των υδάτων.

3. Η προσφυγή της Επιτροπής περιλαμβάνει τέσσερις αιτιάσεις: 1) παράβαση της υποχρεώσεως υποδιαιρέσεως των υδάτων στις τρεις ομάδες που καθορίζονται από την οδηγία περί της ποιότητας των υδάτων· 2) παράβαση της υποχρεώσεως θεσπίσεως και διατηρήσεως ποιοτικών επιπέδων για τα κατά τον τρόπο αυτό ταξινομημένα ύδατα· 3) παράλειψη καταρτίσεως και ανακοινώσεως στην Επιτροπή ενός προγράμματος δράσεως για τη βελτίωση των υδάτων καθώς και των τυχόν επιτευχθεισών βελτιώσεων· 4) παράλειψη παροχής προς την Επιτροπή των στοιχείων που προβλέπονται από το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας περί δειγματοληψίας των υδάτων. Θα εξετάσω διαδοχικά τα τέσσερα αυτά σημεία.

α) *Παράλειψη υποδιαιρέσεως των υδάτων*

4. Η πρώτη φράση του άρθρου 2 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων ορίζει τα εξής:

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

« Κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, τα ύδατα επιφανείας υποδιαιρούνται σε τρεις ομάδες οριακών τιμών Α1, Α2 και Α3, οι οποίες αντιστοιχούν στις κατάλληλες μεθόδους επεξεργασίας που προσδιορίζονται στο παράρτημα Ι. »

Στο παράρτημα Ι καθορίζονται συνεπώς τρεις κατηγορίες επεξεργασίας για την μετατροπή του ύδατος κάθε κατηγορίας σε πόσιμο. Παραδείγματος χάριν, στην κατηγορία Α1 αντιστοιχούν μέθοδοι συνιστάμενες στην « απλή φυσική επεξεργασία και απολύμανση », στην κατηγορία Α2 μέθοδοι συνιστάμενες στην « ομαλή φυσική επεξεργασία, χημική επεξεργασία και απολύμανση », ενώ στην κατηγορία Α3 περιλαμβάνονται « εντατικές » και « τελικές » μέθοδοι επεξεργασίας και απολυμάνσεως. Η δεύτερη φράση του άρθρου 2 ορίζει τα εξής:

« Οι ομάδες αυτές αντιστοιχούν σε τρεις διαφορετικές ποιότητες υδάτων επιφανείας των οποίων τα φυσικά, χημικά και μικροβιολογικά χαρακτηριστικά εμφαίνονται στον πίνακα του παραρτήματος ΙΙ. »

Για κάθε μία από τις εν λόγω ομάδες ή κατηγορίες, το παράρτημα ΙΙ αναφέρει την κλίμακα τιμών εντός της οποίας πρέπει να κυμαίνεται κάθε χαρακτηριστικό ή « παράμετρος » των υδάτων. Συνεπώς, το παράρτημα ΙΙ καθορίζει, βάσει αυτών των τιμών, τρεις διαφορετικές ποιότητες ύδατος, από την ποιότητα Α1 (τα πλέον καθαρά ύδατα) έως την ποιότητα Α3 (τα πλέον μολυσμένα ύδατα). Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, τα ύδατα των οποίων τα χαρακτηριστικά υπολείπονται των ελαχίστων προδιαγραφών της κατηγορίας Α3 μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή ποσίμου ύδατος μόνο κατ' εξαίρεση.

5. Κατά τη γνώμη μου, από τη διατύπωση του παραρτήματος ΙΙ και του άρθρου 4, παράγραφος 3, προκύπτει σαφώς ότι αυτές οι ποιοτικές προδιαγραφές αφορούν τα χαρακτηριστικά του ύδατος από το οποίο πρόκειται να παραχθεί πόσιμο ύδωρ και όχι του ύδατος το οποίο ήδη έχει παραχθεί και καθαριστεί. Ως προς το θέμα αυτό, η διατύπωση του αγγλικού κειμένου του άρθρου 1 μπορεί να οδηγήσει σε παρανόηση, του δε γαλλικού κειμένου είναι ίσως διφορούμενη. Αντιθέτως, η διατύπωση του γερμανικού κειμένου του άρθρου 1 είναι σαφής και, κατά την άποψή μου, ορθή.

6. Αυτή η κατάταξη των υδάτων σε κατηγορίες έχει θεμελιώδη σημασία και στις δύο οδηγίες. Αν δεν ακολουθηθεί αυτή η κατάταξη, το κράτος μέλος δεν μπορεί να καθορίσει τις εφαρμοστέες τιμές των παραμέτρων για κάθε σημείο αντλήσεως ύδατος, σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, ή να καταρτίσει πρόγραμμα δράσεως για τη βελτίωση των υδάτων, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2. Ούτε μπορεί να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6 και το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας περί δειγματοληψίας των υδάτων (τα οποία καθορίζουν, όσον αφορά τις τρεις κατηγορίες, τις ελάχιστες ετήσιες συχνότητες των δειγματοληψιών και της αναλύσεως). Από την άλλη πλευρά, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι το άρθρο 2, αυτό καθαυτό, συνεπάγεται χωριστή υποχρέωση κατατάξεως των υδάτων επιφανείας ενός κράτους μέλους.

7. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η κατάταξη των υδάτων σε κατηγορίες, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2, δεν πραγματοποιήθηκε πλήρως ούτε κατέστη δεσμευτική. Δεν θεωρεί επαρκή προς τούτο δήλωση όπως αυτή στην οποία προέβη η Γερμανική Κυβέρνηση με

την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη της 20ής Ιουνίου 1988 και σύμφωνα με την οποία « στη Βάδη-Βυρτεμβέργη όλα τα ύδατα που χρησιμοποιούνται για την παροχή ποσίμου ύδατος ανήκουν στην κατηγορία Α1 ». Η Επιτροπή απαιτεί την τυπική κατάταξη κάθε « σημείου δειγματοληψίας » (σημείου αντλήσεως ύδατος)· κατά τη γνώμη της, αυτή η κατάταξη έχει πραγματοποιηθεί μόνο όσον αφορά τη Βαυαρία, τη Ρηνανία-Παλατινάτο και το Σλέσβιχ-Χολστάιν.

8. Η Γερμανική Κυβέρνηση απαντά ότι, εν πάση περιπτώσει, επιβάλλεται η κατάταξη των *υδάτων* και όχι κάθε *σημείου δειγματοληψίας* χωριστά. Κατά την καθής, όλα τα ύδατα που αντλούνται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος έχουν καταταγεί σε μία από τις κατηγορίες Α1, Α2 και Α3 από τις αρμόδιες περιφερειακές αρχές. Οι έρευνες οι οποίες, κατά το χρόνο της ασκήσεως της προσφυγής της Επιτροπής, συνεχίζονταν σε ορισμένες περιπτώσεις (ειδικότερα στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία) απέβλεπαν στον καθορισμό των αιτίων της μολύνσεως και όχι της ποιότητας των υδάτων. Οι έρευνες αυτές εν τω μεταξύ περατώθηκαν.

9. Κατά τη γνώμη μου, η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής είναι αβάσιμη, καθόσον υποστηρίζεται ότι το άρθρο 2 γεννά αυτοτελή υποχρέωση ταξινομήσεως των υδάτων, διακρινόμενη από τις άλλες υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι οδηγίες. Δύσκολα, ωστόσο, γίνεται κατανοητό πώς το άρθρο 2 μπορεί να δημιουργήσει αυτή την ιδιαίτερη υποχρέωση. Θα πρέπει, συνεπώς, να παρατηρηθεί ότι, με την πρώτη αυτή αιτίαση, η Επιτροπή αναφέρεται στην υποχρέωση κατατάξεως των υδάτων σε *κάθε σημείο δειγματοληψίας*. Όπως, όμως, παρατηρεί η Γερμανική Κυβέρνηση, το άρθρο 3, παράγραφος 1, είναι εκείνο που επιβάλλει υποχρέωση « για όλα τα σημεία δειγματοληψίας ή για κάθε σημείο δειγματοληψίας »: τα σημεία δειγματοληψίας δεν μνημονεύονται στο άρθρο 2. Ασφαλώς, αν το άρθρο 2 συνεπαγόταν χωριστή υποχρέωση ταξινομήσεως των υδάτων, η Επιτροπή θα μπορούσε αναμφισβήτητα να υποστηρίξει ότι μια τέτοια υποχρέωση δεν μπορεί πάντοτε να αναφέρεται σε ολόκληρες υδάτινες εκτάσεις, σε αντιδιαστολή προς μεμονωμένα σημεία δειγματοληψίας, δεδομένου ότι είναι σαφές ότι η ποιότητα του ύδατος μπορεί να είναι διαφορετική στα διάφορα σημεία. Π.χ., δεν υπάρχει κανένας λόγος να υποτεθεί ότι τα ύδατα που έχουν ληφθεί σε δύο σημεία του ιδίου ποταμού εμπίπτουν αναγκαστικά στην ίδια κατηγορία, καθόσον ανάμεσα στα δύο αυτά σημεία μπορεί να βρίσκεται μια ακόμα πηγή μολύνσεως του ύδατος. Κατά την άποψή μου, αυτό αποδεικνύει απλώς ότι το άρθρο 2, αυτό καθαυτό, δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση ταξινομήσεως των υδάτων.

10. Στην πραγματικότητα, το άρθρο 2 καθορίζει τις τρεις κατηγορίες υδάτων Α1, Α2 και Α3 αναλόγως της ενδεδειγμένης μεθόδου καθαρισμού του ύδατος. Με άλλες λέξεις, το ίδιο το άρθρο 2 προβαίνει στην ταξινόμηση, χαρακτηρίζοντας τα ύδατα αναλόγως των προτύπων μεθόδων επεξεργασίας που περιγράφονται στο παράρτημα Ι: δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβούν σε αυτοτελή ταξινόμηση. Συνεπώς, αν το άρθρο 2 επιβάλλει κάποια υποχρέωση, αυτή συνίσταται στο να μην εφαρμόζουν σε μία δεδομένη κατηγορία ποσίμου ύδατος λανθασμένη μέθοδο επεξεργασίας, δηλαδή μια μέθοδο κατάλληλη μόνο για ύδατα τα οποία ανταποκρίνονται σε αυστηρότερες προδιαγραφές καθαρότητας.

11. Έως την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ουδέποτε είχε αναφέρει ότι, από την άποψη αυτή, τα ύδατα είχαν υποβληθεί σε μη ενδεδειγμένη μέθοδο επεξεργασίας. Η αιτίαση

που περιεχόταν στο έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής, και η οποία επαναλήφθηκε στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή, συνίσταται στο ότι η Γερμανία παρέλειψε να κατατάξει τα ύδατα και να ανακοινώσει στην Επιτροπή τα αποτελέσματα αυτής της κατατάξεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή έθεσε το ερώτημα ποια μέθοδος επεξεργασίας εφαρμοζόταν στα ύδατα τα οποία, όσον αφορά ορισμένες παραμέτρους, αντιστοιχούσαν σε τιμές της κατηγορίας Α2 ενώ, όσον αφορά άλλες παραμέτρους, σε τιμές της κατηγορίας Α1.

12. Από το άρθρο 3 συνάγεται ότι μια τιμή που καθορίζεται στο παράρτημα ΙΙ για τα ύδατα της κατηγορίας Α2 δεν μπορεί να εφαρμοστεί για τα ύδατα που έχουν καταταγεί στην κατηγορία Α1 (βλ. κατωτέρω, παράγραφο 15). Το κράτος μέλος που τυχόν θα το έπραττε θα παρέβαινε προδήλως την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 3. Ας υποτεθεί, από την άλλη πλευρά, ότι ύδατα τα οποία έχουν υποστεί διαδικασία καθαρισμού Α1 κατατάσσονται στην κατηγορία Α2 από ένα κράτος μέλος (που επικαλείται το δικαίωμά του να καθορίσει τιμές Α2 σύμφωνα με το άρθρο 3). Κατά τη γνώμη μου, αυτό δεν επιτρέπεται από την οδηγία: το σφάλμα, όμως, θα συνίστατο μόνο στο ότι ύδατα τα οποία αντιστοιχούν στο ποιοτικό επίπεδο Α2 υπόκεινται σε ανεπαρκή επεξεργασία καθαρισμού (δηλαδή σε μια μέθοδο επεξεργασίας η οποία είναι κατάλληλη μόνο για τα ύδατα της κατηγορίας Α1)· πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρεται στην ανάγκη ασκήσεως ελέγχου « επί των υδάτων επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος *και επί της επεξεργασίας καθαρισμού αυτών των υδάτων* » (η υπογράμμιση δική μου). Το σφάλμα δεν θα συνίστατο στη μη ορθή κατάταξη των υδάτων, δεδομένου ότι αν τα ύδατα ανταποκρίνονται μόνο στις προδιαγραφές Α2 ορθώς έχουν καταταγεί στην κατηγορία Α2. Αν, από την άλλη πλευρά, τα ύδατα ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές Α1 και έχουν καθοριστεί αντίστοιχες τιμές σύμφωνα με το άρθρο 3, η κατάταξή τους στην κατηγορία Α2 θα ήταν κενή περιεχομένου και δεν θα είχε, κατά τη γνώμη μου, έννομες συνέπειες.

13. Συνεπώς, με το έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να θέσει το ζήτημα κατά πόσο τα ύδατα στη Γερμανία υποβάλλονται, σε όλες τις περιπτώσεις, στην κατάλληλη μέθοδο επεξεργασίας σύμφωνα με την επιβαλλόμενη από το άρθρο 2 υποχρέωση επεξεργασίας των υδάτων με τη μέθοδο που αντιστοιχεί στο ποιοτικό τους επίπεδο. Ωστόσο, στην πραγματικότητα η Επιτροπή έθεσε ένα διαφορετικό ζήτημα, το οποίο δύσκολα μπορεί να διακριθεί από τη δεύτερη αιτίασή της. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι κατά την άποψή της το άρθρο 2 επιβάλλει ιδιαίτερη υποχρέωση ταξινομήσεως των υδάτων με την έκδοση τυπικής αποφάσεως παράγουσας έννομα αποτελέσματα, καίτοι αναγνώρισε ότι υφίσταται στενή σχέση μεταξύ των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από τα άρθρα 2 και 3.

14. Κατά τη γνώμη μου, ουδόλως είναι σαφές ποια τυπική πράξη, χωριστή από την πράξη καθορισμού των εφαρμοστέων τιμών που προβλέπει η παράγραφος 1 του άρθρου 3, μπορεί να απαιτηθεί προς τήρηση αυτής της υποχρεώσεως ταξινομήσεως. Στην πραγματικότητα, τα κράτη μέλη, επιλέγοντας μια μέθοδο καθαρισμού, κατατάσσουν συγχρόνως τα προς επεξεργασία ύδατα. Συνεπώς, σε όποια τυπική δήλωση και αν προβούν, αν τα ύδατα υποβάλλονται στην επεξεργασία Α1 τα ποιοτικά επίπεδα στα οποία πρέπει να ανταποκρίνονται είναι τα προβλεπόμενα για τα ύδατα της κατηγορίας Α1. Αν απαιτείται κάποια τυπική πράξη κατατάξεως, αυτή θα πρέπει το πολύ να θεωρηθεί ως προκαταρκτική του καθορισμού των τιμών σύμφωνα με το άρθρο 3. Όσον αφορά αυτό καθαυτό το άρθρο 2, δεν νομίζω ότι η Επιτροπή απέδειξε την παράβαση κάποιας χωριστής υποχρεώσεως επιβαλλομένης από το άρθρο αυτό.

β) *Παράλειψη καθορισμού και τηρήσεως των τιμών*

15. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων ορίζει τα εξής:

« Τα κράτη μέλη καθορίζουν για όλα τα σημεία δειγματοληψίας ή για κάθε σημείο δειγματοληψίας τις εφαρμοστέες τιμές στα ύδατα επιφανείας ως προς τις παραμέτρους που προσδιορίζονται στο παράρτημα ΙΙ.

(...) »

Οι τιμές αυτές πρέπει να καθορίζονται σύμφωνα με τις κλίμακες που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙ. Μία στήλη αξιών « Ι » αναφέρει τις ελάχιστες προδιαγραφές τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίζουν για μια δεδομένη κατηγορία υδάτων (π.χ. 0,05 mg/l αρσενικού για την κατηγορία Α1). Μια στήλη τιμών « Γ » αναφέρει τα επίπεδα τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να επιδιώκουν να φθάσουν (στο ανωτέρω παράδειγμα, κάτω του 0,01 mg/l αρσενικού).

16. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας, ως « τόπος δειγματοληψίας » νοείται η θέση όπου αντλείται το ύδωρ επιφανείας προτού αποσταλεί για να υποστεί τη διαδικασία καθαρισμού. Στο αγγλικό κείμενο, ο όρος « sampling point » υποδηλώνει τόσο τα σημεία για τα οποία καθορίζονται οι τιμές, σύμφωνα με το άρθρο 3, όσο και τους τόπους από τους οποίους λαμβάνονται τα δείγματα προκειμένου να ελεγχθεί αν τα ύδατα είναι σύμφωνα με τις τιμές αυτές (άρθρο 5, παράγραφος 1). Το γαλλικό κείμενο, όπως και το γερμανικό, χρησιμοποιεί δύο διαφορετικούς όρους: « point de prélèvement », ο οποίος αντιστοιχεί στον όρο « sampling point » του άρθρου 3, παράγραφος 1, και « lieu d' extraction », ο οποίος αντιστοιχεί στον όρο « sampling point » του άρθρου 5 (στο γερμανικό κείμενο χρησιμοποιούνται αντιστοίχως οι όροι « Entnahmestelle » και « Schöpfstelle ») **. Όμως, από το άρθρο 5, παράγραφος 4, φαίνεται ότι οι εκφράσεις αυτές έχουν την ίδια έννοια — και πράγματι πρέπει να έχουν την ίδια έννοια, άλλως δεν θα χρησίμευαν οι δειγματοληψίες που προβλέπονται στο άρθρο 5.

17. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

« Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε τα ύδατα επιφανείας να ανταποκρίνονται προς τις τιμές που ορίζονται βάσει του άρθρου 3. Εκ του λόγου τούτου, κάθε κράτος μέλος εφαρμόζει χωρίς διάκριση την παρούσα οδηγία για τα εθνικά ύδατα και γι' αυτά που διασχίζουν τα σύνορά του. »

18. Κατά την Επιτροπή, από τις πληροφορίες που παρέσχε η Γερμανική Κυβέρνηση δεν προκύπτει ότι καθορίστηκαν τιμές για κάθε σημείο δειγματοληψίας, σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων. Στην καλύτερη περίπτωση, αυτό έγινε καθυστερημένα όσον αφορά το ομόσπονδο κράτος του Σλέσβιχ-Χολστάιν (όχι πριν από τον Δεκέμβριο του 1988). Η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε ότι τα αναγκαία μέτρα είχαν ληφθεί με διαφορετικές διαδικασίες στα διάφορα ομόσπονδα κράτη, πάντοτε όμως στο πλαίσιο του « Wasserhaushaltsgesetz » (WHG), του νόμου περί διαχειρίσεως των υδάτων. Η καθής ανέφερε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7 του WHG (σε συνδυασμό προς το άρθρο 2), η χρησιμοποίηση των υδάτων για συγκεκριμένο σκοπό επιτρέπεται μόνο κατόπιν αδείας (« Erlaubnis »). Φαίνεται ότι οι άδειες για την άντληση υδάτων τα οποία προορίζονται να χρησιμοποιηθούν από τον πληθυσμό ως πόσιμο ύδωρ χορηγούνται από τις αρμόδιες

** Σ.τ.Μ.: Στο ελληνικό κείμενο χρησιμοποιείται ο ίδιος όρος και στις δύο περιπτώσεις.

τοπικές αρχές των διαφόρων ομοσπόνδων κρατών. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι, εφόσον οι άδειες αυτές χορηγήθηκαν σε κάθε περίπτωση υπό την προϋπόθεση ότι τα ύδατα θα ανταποκρίνονται στις ελάχιστες προδιαγραφές που έχουν θεσπίσει οι αρχές αυτές σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, ήταν εξασφαλισμένη η τήρηση των άρθρων 3 και 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

19. Συνεπώς, η επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως φαίνεται να συνίσταται στα εξής. Ο WHG παρέχει στις αρμόδιες διοικητικές αρχές διακριτική εξουσία να χορηγούν, να αρνούνται ή να ανακαλούν άδειες χρησιμοποιήσεως των υδάτων και, όσον αφορά τα άρθρα 4 και 5, να εξαρτούν τη χρησιμοποίηση αυτή από την τήρηση ορισμένων όρων ή επιταγών. Η καθής υποστηρίζει ότι έχουν θεσπιστεί διατάξεις οι οποίες εξασφαλίζουν ότι κατά τη χορήγηση όλων των αδειών επιβάλλονται οι ενδεδειγμένοι όροι και επιταγές. Τουλάχιστον σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτές οι διατάξεις περιλαμβάνουν δεσμευτικές οδηγίες, οι οποίες απευθύνονται π.χ. από τον αρμόδιο υπουργό του ομοσπόνδου κράτους προς τις τοπικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τη χορήγηση των αδειών. Ας υποτεθεί τώρα ότι μια άδεια περιέχει όρους αναφερόμενους στις ελάχιστες προδιαγραφές που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων: στην περίπτωση αυτή, αν η ποιότητα των υδάτων κατέβει κάτω από τις προβλεπόμενες προδιαγραφές, ο κάτοχος της άδειας ο οποίος θα συνεχίσει να χρησιμοποιεί τα ύδατα θα παραβαίνει τους όρους που προβλέπονται στην άδεια. Θα παραβιάζει τότε το άρθρο 2 του WHG ή, τουλάχιστον, θα κινδυνεύει να του αφαιρεθεί η άδεια. Συνεπώς, οι άδειες συνιστούν το μέσο δια του οποίου θεσπίζονται και τηρούνται οι ενδεδειγμένες τιμές, οι δε οδηγίες εφαρμόζονται στη Γερμανία χάρη στο συνδυασμό των αποτελεσμάτων, αφενός, του νομικού πλαισίου του WHG και, αφετέρου, της επιβολής των όρων που περιέχονται στις άδειες.

20. Η επιχειρηματολογία αυτή θέτει δύο ζητήματα, ένα ζήτημα αρχής και ένα πραγματικό ζήτημα. Το πρώτο ζήτημα συνίσταται στο εξής: κατά πόσον είναι δυνατόν ένα κράτος μέλος να επαφίεται, για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο, σε διοικητικά μέτρα αυτής της φύσεως; Το δεύτερο ζήτημα συνίσταται στο κατά πόσον, αν υποτεθεί ότι αυτός ο τρόπος μεταφοράς της οδηγίας είναι καταρχήν αποδεκτός, ελήφθησαν πράγματι όλα τα κατάλληλα μέτρα. Πρέπει να παρατηρηθεί ότι, στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται για δύο τύπους διοικητικών μέτρων: η επιβολή όρων στις επιχειρήσεις υδροδοτήσεως από τις αρχές που είναι επιφορτισμένες με τη χορήγηση των αδειών και οι οδηγίες που απευθύνει προς τις ίδιες αυτές αρχές μια κεντρική αρχή του οικείου ομοσπόνδου κράτους.

21. Κατά την Επιτροπή, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι διοικητικές οδηγίες, οι οποίες δεν αποτελούν κανόνες δικαίου, συνιστούν αποτελεσματική μεταφορά των κανόνων μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη ενός κράτους μέλους. Ειδικότερα, αυτά τα μέτρα στερούνται του απαραίτητου στοιχείου που συνίσταται στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων έναντι τρίτων, δηλαδή άλλων προσώπων πλην των εν λόγω αρχών και επιχειρήσεων υδροδοτήσεως. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ακόμα και στις περιπτώσεις που οι οδηγίες έλαβαν τη μορφή δημοσιευμένων υπουργικών εγκυκλίων οι οποίες δεσμεύουν τους αποδέκτες τους, αυτό δεν ήταν αρκετό. Η αντίρρηση της Επιτροπής φαίνεται να συνίσταται στο ότι δεν είναι σαφές αν ένας τρίτος μπορεί να προσφύγει είτε κατά των πράξεων μιας αρμόδιας για τη χορήγηση των αδειών αρχής η οποία

ενεργεί κατά παράβαση των υπουργικών οδηγιών, είτε κατά των ενεργειών μιας επιχειρήσεως υδροδοτήσεως η οποία δεν τηρεί τους όρους της άδειας. Όμως, κατά την Επιτροπή, οι οδηγίες πρέπει να εκλαμβάνονται ως επιβάλλουσες τη δημιουργία δικαιωμάτων τα οποία να μπορούν να επικαλούνται οι ιδιώτες καθώς και υποχρεώσεων για τις δημόσιες αρχές.

22. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, τα διοικητικά μέτρα στα οποία βασίστηκε η μεταφορά του άρθρου 3 στο εσωτερικό δίκαιο έχουν μία ή δύο μορφές, αναλόγως του οικείου ομοσπόνδου κράτους. Σε ορισμένες περιπτώσεις — όπως π. χ. στη Βαυαρία — δημοσιεύθηκαν υπουργικές ανακοινώσεις, οι οποίες καθιστούν γνωστές τις επιταγές της οδηγίας στις επιφορτισμένες με τη χορήγηση των αδειών αρχές. Σε άλλες περιπτώσεις, φαίνεται ότι τα μόνα μέτρα στα οποία βασίστηκε η Γερμανική Κυβέρνηση ήταν ατομικές αποφάσεις τις οποίες απηύθυναν οι επιφορτισμένες με τη χορήγηση των αδειών αρχές προς τις επιχειρήσεις υδροδοτήσεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις τα ληφθέντα μέτρα ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου και της σαφήνειας. Η καθής διατείνεται ότι, δεδομένου ότι καμία από τις δύο οδηγίες δεν αφορά τις σχέσεις μεταξύ του κράτους και του πολίτη, αρκούσε να έχουν οι οδηγίες δεσμευτική ισχύ έναντι των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τη χορήγηση των αδειών και να δεσμεύονται με τη σειρά τους οι επιχειρήσεις υδροδοτήσεως από τους περιεχομένους στις άδειες όρους, χωρίς να είναι απαραίτητο να δημιουργηθούν υπέρ τρίτων δικαιώματα και υποχρεώσεις.

23. Ακολούθως, θα εξετάσω εν πρώτοις τι απαιτείται καταρχήν για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, στη συνέχεια, τα μέτρα που έλαβε η Γερμανική Κυβέρνηση.

24. Πρέπει καταρχάς να παρατηρήσω ότι δεν υπάρχει επιτακτικός κανόνας ο οποίος να επιβάλλει σε όλες τις περιπτώσεις τη λήψη νομοθετικών μέτρων για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Το Δικαστήριο, με την απόφαση της 23ης Μαΐου 1985 στην υπόθεση 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 1661), αποφάνθηκε ότι:

« Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η κίνηση νομοθετικής διαδικασίας σε κάθε κράτος μέλος. Ειδικότερα, η ύπαρξη γενικών αρχών συνταγματικού ή διοικητικού δικαίου ενδέχεται να καθιστά περιττή τη μεταφορά με ειδικά νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι αρχές αυτές εξασφαλίζουν πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από τη διοίκηση και ότι, στην περίπτωση που η οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, η νομική κατάσταση που προκύπτει από τις αρχές αυτές είναι αρκετά διαυγής και σαφής και ότι οι δικαιούχοι αποκτούν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων » (σκέψη 23 της αποφάσεως· βλ. επίσης την απόφαση της 15ης Μαρτίου 1990, υπόθεση C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1990, σ. I-851, σκέψεις 6 έως 8).

Στην υπόθεση 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, η σχετική οδηγία επέβαλλε στα κράτη μέλη την αναγνώριση των τίτλων νοσοκόμου που έχουν κτηθεί σε άλλα κράτη μέλη και ήταν, επομένως, σαφές ότι η οδηγία αποσκοπούσε στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, δηλαδή των νοσοκόμων που επιθυμούσαν να αναγνωριστούν οι τίτλοι τους ώστε

να εργαστούν στη Γερμανία. Κατά συνέπεια, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν μπορούσε να επικαλεστεί μια πρακτική που είχε καθιερωθεί και εφαρμοζόταν για την αναγνώριση των διπλωμάτων, καθόσον μια τέτοια πρακτική δεν δημιουργούσε μια κατάσταση « αρκετά ευκρινή, σαφή και διαυγή (...), ώστε να επιτρέπει στους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να τα προβάλλουν » (σκέψη 28 της αποφάσεως).

25. Άλλες υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ανεπαρκή τα διοικητικά μέτρα αφορούσαν οδηγίες εναρμονίσεως των τεχνικών προδιαγραφών ή των όρων χορηγήσεως αδείας στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες: βλ. αποφάσεις της 6ης Μαΐου 1980, 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1980, σ. 1473), και της 15ης Μαρτίου 1983, 145/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1983, σ. 711). Στην τελευταία αυτή υπόθεση, οι υφιστάμενες εθνικές διατάξεις που έπρεπε να εναρμονιστούν είχαν τη μορφή διατάξεων νόμου. Κατά συνέπεια, δεν ήταν επαρκής η λήψη διοικητικών μέτρων, έστω και υπό μορφή υπουργικών εγκυκλίων που δέσμευαν τη διοίκηση και είχαν ανακοινωθεί στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες: βλ. τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Reischl στην υπόθεση 145/82 (Συλλογή 1983, σ. 722 και 723).

26. Όπως συχνά έχει τονίσει το Δικαστήριο, η ελευθερία επιλογής του τύπου και των μέσων την οποία διαθέτουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης πρέπει να εξετάζεται ενόψει του στόχου που επιδιώκουν οι σχετικές οδηγίες (βλ. προαναφερθείσα απόφαση 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 7). Ωστόσο, είναι προφανές ότι δεν θα επιτραπεί ποτέ στα κράτη μέλη να επικαλούνται ό,τι το Δικαστήριο συνηθίζει να αποκαλεί « απλή διοικητική πρακτική, η οποία ως εκ της φύσεώς της δύναται να τροποποιείται κατά βούληση από τη διοίκηση και στερείται επαρκούς δημοσιότητος » (βλ. π.χ. την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 160/82, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 4637, σκέψη 4). Αυτή η φράση επαναλαμβάνεται σαν leitmotiv στις αποφάσεις που αφορούν παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, αξίζει όμως να εξεταστεί προσεκτικότερα. Κατά την άποψή μου, το Δικαστήριο δεν μπορεί να εννοεί ότι *κάθε* διοικητικό μέτρο είναι ακατάλληλο για τον λόγο ότι μπορεί εύκολα να τροποποιείται κατά βούληση από τη διοίκηση και στερείται επαρκούς δημοσιότητας. Μια τέτοια ερμηνεία θα ήταν ασυμβίβαστη με την άποψη την οποία έχει διατυπώσει με πολλές αποφάσεις το Δικαστήριο ότι καταρχήν υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες *δεν* απαιτείται η λήψη νομοθετικών μέτρων (σε αντιδιαστολή προς τα διοικητικά μέτρα): βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, και C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

27. Πρώτον, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των διοικητικών *μέτρων* και των διοικητικών *πρακτικών*. Υπάρχει μια διαφορά μεταξύ της μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο μέσω αναγκαστικών κανόνων τους οποίους θεσπίζει η εθνική δημόσια διοίκηση και της μεταφοράς που στηρίζεται απλώς στις καθιερωμένες πρακτικές ή συνήθειες των δημοσίων υπαλλήλων. Μόνο στην πρώτη περίπτωση μπορεί να γίνει λόγος για μέτρα δυνάμενα να εξασφαλίσουν τη διαρκή τήρηση των διατάξεων της οδηγίας. Από την άλλη πλευρά, δεν έχει, κατά τη γνώμη μου, αποφασιστική σημασία το ότι τα διοικητικά μέτρα μπορούν εύκολα να τροποποιούνται από τη διοίκηση, δεδομένου ότι το ίδιο μπορεί να λεχθεί και όσον αφορά τις νομοθετικές διατάξεις. Σε πολλά κράτη μέλη, διάφορες διοικητικές αρχές ασκούν κατ' εξουσιοδότηση ορισμένη νομοθετική εξουσία, σε ορισμένες δε περιπτώσεις χωρίς να απαιτείται περαιτέρω έγκριση από τον συνταγματικό νομοθέτη. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ κατ'

εξουσιοδότηση θεσπισθείσας νομοθεσίας και διοικητικού κανονισμού. Είναι δεδομένο ότι δεν μπορεί να υπάρξει καταρχήν αντίρρηση για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο π.χ. με υπουργική απόφαση ή κανονιστική διάταξη: βλ. προαναφερθείσα υπόθεση C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 24, και, ειδικότερα, τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στις σελίδες 867 και 868).

28. Ένα κοινό μειονέκτημα των διοικητικών μέτρων και των απλών διοικητικών πρακτικών είναι ενδεχομένως η έλλειψη της κατάλληλης δημοσιότητας. Έτσι, το Δικαστήριο πρόσφατα κατέκρινε «les mesures internes ou les instructions administratives par nature modifiables et dépourvues d' une publicité adéquate» — βλ. την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 72). Μπορεί, ωστόσο, να τεθεί το ερώτημα ποιος είναι ο ενδεδειγμένος ή κατάλληλος βαθμός δημοσιότητας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

29. Ως εκ τούτου, νομίζω ότι μπορούν να διακριθούν τρεις διαφορετικές προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να θεσπίζονται μέτρα μεταφοράς της οδηγίας τα οποία να βαίνουν πέραν της απλής διοικητικής πρακτικής και να υποβάλλουν τη δημόσια διοίκηση σε δεσμευτικούς κανόνες. Στη συνέχεια, πρέπει τα θεσπιζόμενα μέτρα, οποιαδήποτε και αν είναι αυτά, να καθίστανται δημοσίως γνωστά. Τέλος, πρέπει να δημιουργούνται δικαιώματα τα οποία να μπορούν να επικαλούνται οι ιδιώτες ενώπιον των δικαστηρίων. Ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι και οι τρεις προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται για κάθε οδηγία.

Η ανάγκη θεσπίσεως δεσμευτικών εθνικών διατάξεων

30. Όταν το Δικαστήριο αποφαίνεται ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να στηρίζονται σε «απλές διοικητικές πρακτικές» για τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό τους δίκαιο, αυτό ασφαλώς αφορά και τις περιπτώσεις στις οποίες η τήρηση της οδηγίας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια ορισμένων δημοσίων υπαλλήλων ή αρχών. Το γενονός ότι οι εν λόγω αρχές δεσμεύονται άμεσα από την οδηγία και πράγματι την τηρούν στην πράξη δεν οδηγεί σε διαφορετικό συμπέρασμα: βλ. την απόφαση 97/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1819). Η υπόθεση αυτή αφορούσε την παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων στο εσωτερικό δίκαιο των Κάτω Χωρών. Το Δικαστήριο δέχθηκε μεν ότι οι Κάτω Χώρες μπορούσαν να αναθέσουν σε περιφερειακές ή τοπικές αρχές την επίβλεψη της ποιότητας των υδάτων, έκρινε όμως ότι αυτό δεν μπορεί να τις απαλλάξει από την «υποχρέωση να [μεταφέρουν] τις διατάξεις της οδηγίας σε διατάξεις εσωτερικού δικαίου αναγκαστικού χαρακτήρος» (σκέψη 12 της αποφάσεως).

31. Στην απόφαση 97/81, το Δικαστήριο, καίτοι δέχθηκε ότι δεν ήταν απαραίτητη η θέσπιση *εθνικών* διατάξεων, έκρινε ότι:

«η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν προσεκόμισε κανένα στοιχείο που να επιτρέπει την συναγωγή συμπεράσματος ότι διατάξεις με αναγκαστικό χαρακτήρα εθεσπίσθησαν πράγματι *είτε από τις εθνικές αρχές είτε από τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές*, για τον καθορισμό (...) εφαρμοστέων τιμών (...)» (σκέψη 13, η υπογράμμιση δική μου).

Συνεπώς, με τον όρο « εθνικά » μέτρα νοούνται στην περίπτωση αυτή κυρίως μέτρα τα οποία λαμβάνονται από το κράτος που μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο, αντιδιαστελλόμενα προς την κοινοτική νομοθεσία. Επομένως, δεν είναι απαραίτητο να θεσπίζονται οι διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας σε κάθε περίπτωση από την κεντρική κυβέρνηση του κράτους μέλους και όχι από τις αρμόδιες για τη λήψη των μέτρων αυτών τοπικές ή περιφερειακές αρχές (βλ. υπό το ίδιο πνεύμα την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988, υποθέσεις 227/85 έως 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 1, σκέψη 9) και τη σκέψη 71 της προαναφερθείσας αποφάσεως C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας.

Από την άλλη πλευρά, είναι νομίζω προφανές ότι, στην υπό κρίση περίπτωση, τα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας δεν μπορούν να συνίστανται απλώς σε ατομικές αποφάσεις των αρμοδίων για τη χορήγηση των αδειών αρχών. Επιβάλλεται η θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων ούτως ώστε οι σχετικές αποφάσεις να λαμβάνονται από τις διάφορες τοπικές αρχές κατά τρόπο ομοιόμορφο και σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας. Κατά συνέπεια, αυτές οι διατάξεις πρέπει να είναι *δεσμευτικές* για τις αρμόδιες για τη χορήγηση των αδειών αρχές και πρέπει να προέρχονται από ανώτερη αρχή (π.χ. από το αρμόδιο υπουργείο κάθε ομοσπόνδου κράτους).

Η ανάγκη εξασφαλίσεως της κατάλληλης δημοσιότητας

32. Σε ποιες περιπτώσεις απαιτείται και η δημοσιότητα των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας; Είναι δύσκολο να συναχθούν κατευθυντήριες γραμμές ως προς το θέμα αυτό από τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεδομένου ότι συχνά το ζήτημα της δημοσιότητας περιλαμβάνεται στο ζήτημα της δημιουργίας δικαιωμάτων των οποίων δύναται να γίνει επίκληση ενώπιον των δικαστηρίων. Στις περιπτώσεις όπου η οδηγία επιβάλλει την αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων υπέρ των ιδιωτών, η νομική κατάσταση πρέπει προφανώς να καταστεί επαρκώς ορισμένη και σαφής για τα πρόσωπα υπέρ των οποίων δημιουργούνται αυτά τα δικαιώματα ή υποχρεώσεις: βλ. απόφαση 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (η οποία αναφέρθηκε ανωτέρω στο σημείο 24 των προτάσεων). Ωστόσο, έστω και αν δεν υφίσταται μια τέτοια κατηγορία προσώπων τα οποία να αφορά άμεσα η οδηγία, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ευρύ κοινό θα πρέπει να έχει τουλάχιστον τη δυνατότητα να ελέγξει κατά πόσον η κοινοτική νομοθεσία έχει μεταφερθεί προσηκόντως στο εσωτερικό δίκαιο. Έτσι, ακόμα και αν η παράλειψη της μεταφοράς της οδηγίας εκ μέρους κράτους μέλους δεν στερεί κάποια ιδιαίτερη κατηγορία ιδιωτών από τα δικαιώματα που θα έπρεπε να της αναγνωριστούν στην εσωτερική έννομη τάξη, μπορεί ωστόσο να αποτελεί ένα στοιχείο το οποίο κάθε πολίτης θα έπρεπε τουλάχιστον να γνωρίζει, ώστε, π.χ., να είναι σε θέση να διαμαρτυρηθεί προς τις οικείες εθνικές αρχές (ή, εν πάση περιπτώσει, προς την Επιτροπή): βλ. τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στο σημείο 7 των προτάσεών του στην υπόθεση C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (στις οποίες αναφέρθηκα στο σημείο 28 των προτάσεών μου). Μπορεί, επίσης, να λεχθεί ότι ένα μέτρο το οποίο δεν έχει καταστεί δημοσίως γνωστό μπορεί ιδιαίτερα εύκολα να μεταβληθεί, υπό την έννοια ότι μπορεί να επενεχθούν τροποποιήσεις χωρίς αυτό να γίνει γνωστό εκτός διοικήσεως.

Δημιουργία δικαιωμάτων δυναμένων να προβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων

33. Όπως ανέφερα ήδη, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι, σε περίπτωση που μια οδηγία αποβλέπει στη δημιουργία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους ιδιώτες, η νομική κατάσταση που προκύπτει από τη μεταφορά της πρέπει να είναι επαρκώς ορισμένη και σαφής για τους ενδιαφερομένους: η απαίτηση αυτή προϋποθέτει την τήρηση επαρκούς δημοσιότητας, στην οποία

μόλις προ ολίγου αναφέρθηκα. Ωστόσο, πρέπει να προστεθεί ότι, όταν αναγνωρίζονται τέτοια δικαιώματα, οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες πρέπει, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να είναι σε θέση να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: βλ. την απόφαση 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (στην οποία αναφέρθηκα ανωτέρω στο σημείο 24 των προτάσεών μου) και την απόφαση C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (στην οποία αναφέρθηκα ανωτέρω στο σημείο 28 των προτάσεών μου). Στην τελευταία αυτή υπόθεση, επρόκειτο για την οδηγία 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1979, περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 240), η οποία, κατά το Δικαστήριο, αποσκοπούσε στη θεμελίωση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ιδιωτών (βλ. σκέψη 7 της αποφάσεως). Πρέπει, ωστόσο, να παρατηρηθεί ότι η οδηγία περί των υπογείων υδάτων προβλέπει τη θέσπιση ενός λεπτομερούς συστήματος χορηγήσεως αδειών και ελέγχου, το οποίο δυνητικά μπορεί να αφορά μια απεριόριστη κατηγορία προσώπων, ήτοι όλα τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε μια δραστηριότητα η οποία συνεπάγεται άμεσα ή έμμεσα την απόρριψη βλαβερών ουσιών στο περιβάλλον. Μπορεί να θεωρηθεί ότι μια εξίσου ευρεία και ανοικτή κατηγορία προσώπων αφορούν και οι οδηγίες περί ατμοσφαιρικής μολύνσεως [οδηγία 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των οριακών τιμών και των τιμών-οδηγών της ποιότητας της ατμόσφαιρας όσον αφορά το διοξείδιο του θείου και τα αιωρούμενα μόρια (ΕΕ L 229, σ. 30], και οδηγία 82/884/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982, για την οριακή τιμή του μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα (ΕΕ L 378, σ. 15], οι οποίες μνημονεύονται στις προτάσεις που ανέπτυξε στις 6 Φεβρουαρίου 1991 ο γενικός εισαγγελέας Mischo στις υποθέσεις C-361/88 και C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας: βλ. ειδικότερα το σημείο 18 των προτάσεων. Πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι τα πρόσωπα αυτά δεν είναι «τρίτοι» σε σχέση προς τα μέτρα που αφορούσαν οι υποθέσεις αυτές, δεδομένου ότι οι δραστηριότητές τους αποτελούν ακριβώς το άμεσο αντικείμενο των συστημάτων ελέγχου των οποίων προβλέπεται η θέσπιση.

34. Αντίθετα προς τις οδηγίες περί ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων και της ατμόσφαιρας, οι οδηγίες για τις οποίες πρόκειται στην υπό κρίση υπόθεση φαίνεται να επιβάλλουν τη δημιουργία δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων μόνο για έναν περιορισμένο κύκλο προσώπων, δηλαδή τον περιορισμένο αριθμό των επιχειρήσεων που αντλούν ύδατα επιφανείας για την παραγωγή ποσίμου ύδατος για το κοινό. Οι οδηγίες συνεπάγονται, ειδικότερα, την επιβολή στα πρόσωπα αυτά της υποχρεώσεως να μην παράγουν πόσιμο νερό από πηγές τα ύδατα των οποίων υπολείπονται των ποιοτικών προδιαγραφών που καθορίζονται σύμφωνα με τις εν λόγω οδηγίες. Συνεπώς, οι νομικές διατάξεις και οι διοικητικές οδηγίες σχετικά με τη χορήγηση αδειών αντλήσεως ύδατος θα πρέπει να παρέχουν στα πρόσωπα αυτά, αν δεν είναι, τα ίδια, όργανα της διοικήσεως, τη δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και, αν παραστεί ανάγκη, να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Νομίζω, εντούτοις, ότι η Επιτροπή υπερβάλλει όταν υποστηρίζει ότι τα εθνικά μέτρα πρέπει να τέτοια ώστε να χορηγούν σε τρίτους δικαιώματα τα οποία να τους επιτρέπουν να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη σε περίπτωση μη προσήκουσας τηρήσεως της οδηγίας ή μη προσήκουσας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο. Ασφαλώς, το ευρύ κοινό, όπως οι οικολόγοι και οι ενώσεις προστασίας του περιβάλλοντος, έχουν ένα γενικό ενδιαφέρον όσον αφορά την ποιότητα του ύδατος και, συνεπώς, την τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Αυτό, ωστόσο, δεν συνεπάγεται αυτόματα ότι πρέπει να τους αναγνωριστούν δικαιώματα τα οποία να μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

35. Όπως ήδη έχω αναφέρει, ακόμα και αν μια οδηγία δεν επιβάλλει τη δημιουργία τέτοιων δικαιωμάτων δυναμένων να προβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων, ενδέχεται, ωστόσο, να υπέχει το κράτος μέλος την υποχρέωση, μεταφέροντας την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο, να καταστήσει δημοσίως γνωστά τα μέτρα που έχει λάβει, ούτως ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι πολίτες να χρησιμοποιήσουν τα διάφορα ένδικα μέσα που τους παρέχει το εθνικό δίκαιο κατά της αδράνειας της διοικήσεως. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι, στις περιπτώσεις όπου τίθεται ζήτημα ποιότητας του περιβάλλοντος, υπάρχουν ιδιαίτερα επιτακτικοί λόγοι για την επιβολή της υποχρεώσεως της πλήρους δημοσιεύσεως των μέτρων εφαρμογής της οδηγίας. Πρέπει, επίσης, να παρατηρηθεί ότι το Συμβούλιο εξέδωσε πρόσφατα οδηγία η οποία προβλέπει δικαίωμα προσβάσεως στις πληροφορίες όσον αφορά το περιβάλλον (οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 7ης Ιουνίου 1990, ΕΕ L 158, σ. 56). Όσον αφορά τα μέτρα που επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση, φαίνεται ότι ορισμένα από αυτά, όχι όμως όλα, δημοσιεύθηκαν σε επίσημες ή υπουργικές εφημερίδες.

36. Στην υπό κρίση περίπτωση, δεν είναι απαραίτητο, κατά τη γνώμη μου, να κρίνει το Δικαστήριο κατά πόσον υφίσταται υποχρέωση δημιουργίας δικαιωμάτων δυναμένων να προβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων εκ μέρους τρίτων, ή ακόμα κατά πόσον επιβάλλεται δημοσιότητα. Από την εξέταση των ληφθέντων μέτρων θα καταδειχθεί ότι δεν τηρήθηκε ούτε η ελάχιστη απαίτηση της θεσπίσεως « διατάξεων εσωτερικού δικαίου δεσμευτικού χαρακτήρος » (βλ. ανωτέρω σημείο 30 των προτάσεων).

Οι διατάξεις μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο

37. Όπως αναφέρει η Γερμανική Κυβέρνηση, τα άρθρα 2 και 7 του WHG προβλέπουν γενική απαγόρευση χρησιμοποιήσεως των υδάτων χωρίς άδεια. Πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων στο εσωτερικό δίκαιο, φαίνεται ότι η ποιότητα των υδάτων ελεγχόταν στη Γερμανία με διοικητικές πράξεις χορηγήσεως αδείας στο πλαίσιο του WHG. Συνεπώς, αν η Γερμανική Κυβέρνηση μπορούσε πράγματι να αποδείξει ότι, σε κάθε ομόσπονδο κράτος, μια κεντρική υπουργική αρχή είχε δώσει σε κάθε τοπική αρχή αρμόδια για τη χορήγηση αδειών αντλήσεως ύδατος διοικητικές οδηγίες δεσμευτικού χαρακτήρα, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είχε γίνει τουλάχιστον κάποιο βήμα προς την προσήκουσα μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Οι οδηγίες αυτές θα έπρεπε να συνιστούν μέτρα που να παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα στο γερμανικό διοικητικό δίκαιο και να επιβάλλουν τις ενδεικνυόμενες τροποποιήσεις σε όλες τις σχετικές άδειες. Κάθε ένα από τα μέτρα αυτά θα έπρεπε να κοινοποιηθεί επίσης στην Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων και το άρθρο 10 της οδηγίας περί δειγματοληψίας των υδάτων αντιστοίχως.

38. Ελλείψει λεπτομερών νομοθετικών διατάξεων, οι οποίες να ενσωματώνουν τις επιταγές των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη, αυτό θα αποτελούσε, κατά τη γνώμη μου, το ελάχιστο απαιτούμενο προς απόδειξη της προσήκουσας μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Βεβαίως, δύσκολα μπορούμε να φανταστούμε πώς η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θα μπορούσε να είναι η ίδια βέβαιη ότι η οδηγία έχει εφαρμοστεί ορθά σε όλα τα ομόσπονδα κράτη, εκτός αν είχε στην κατοχή της πλήρη σχετικά στοιχεία.

39. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, η καθής προέβαλε διάφορα παραδείγματα προ-

σήκουσας — κατά τη γνώμη της — μεταφοράς του άρθρου 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων στο εσωτερικό δίκαιο. Στην περίπτωση της *Βαυαρίας,* προσκόμισε απόφαση του Landratsamt Hof της 24ης Ιουλίου 1981 (παράρτημα Β 1 του υπομνήματος ανταπαντήσεως), προκύπτει δε από την απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής ότι ανάλογες αποφάσεις είχαν λάβει και άλλες αρμόδιες τοπικές αρχές στη Βαυαρία (παράρτημα ΙΙ της ανακοινώσεως της 26ης Ιανουαρίου 1989). Με την απόφαση τροποποιούνται οι όροι χορηγήσεως αδείας αντλήσεως των υδάτων του Steinbach και του Goldbach, μεταξύ άλλων με τον καθορισμό τιμών που αντιστοιχούν στις ελάχιστες τιμές που προβλέπονται για τα ύδατα της κατηγορίας Α2 στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων. Οι αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως παραπέμπουν στις δύο οδηγίες και σε ένα έγγραφο της 30ής Σεπτεμβρίου 1977, του βαυαρικού Υπουργείου Εσωτερικών, με το οποίο παρέχονται οδηγίες προς το Landratsamt για τη συναγωγή των αναγκαίων συνεπειών της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων. Το έγγραφο αυτό δεν προσκομίστηκε ως αποδεικτικό στοιχείο. Η καθής προσκόμισε ανακοίνωση η οποία δημοσιεύθηκε από το ίδιο υπουργείο στις 12 Ιουλίου 1977, με την ανακοίνωση όμως αυτή φαίνεται ότι απλώς εφιστάται η προσοχή των τοπικών αρχών στις διατάξεις της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, τους ζητείται να παράσχουν ορισμένα πληροφοριακά στοιχεία και τους δίνονται περαιτέρω οδηγίες (βλ. παράρτημα Β 3 του υπομνήματος ανταπαντήσεως).

40. Τα έγγραφα αυτά — δηλαδή η ατομική απόφαση του Landratsamt Hof και η ανακοίνωση που δημοσίευσε το βαυαρικό υπουργείο — δεν μπορούν, κατά την άποψή μου, να θεωρηθούν ως επαρκής απόδειξη προσήκουσας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Το πρώτο από αυτά, μολονότι δεσμεύει την επιχείρηση αντλήσεως ύδατος στην οποία απευθύνεται, και όσο επαρκές και αν είναι, δεν είναι τίποτε περισσότερο από μια μεμονωμένη διοικητική απόφαση. Ούτε, εξάλλου, είναι αρκετό να εφιστάται απλώς η προσοχή των τοπικών αρχών στην ύπαρξη μιας οδηγίας ή να τους δίνονται γενικες οδηγίες συναγωγής των αναγκαίων συνεπειών. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, απουσιάζουν οι διατάξεις εσωτερικού δικαίου δεσμευτικού χαρακτήρα: βλ. υπόθεση 97/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (προαναφερθείσα, στο σημείο 30 των προτάσεων).

41. Όσον αφορά τη Ρηνανία-Παλατινάτο, η καθής προσκόμισε απόφαση του Bezirksregierung Trier της 15ης Νοεμβρίου 1988 (παράρτημα Β 4 του υπομνήματος ανταπαντήσεως), η οποία αποτελεί προφανώς μία από τις πολλές ανάλογες αποφάσεις που αφορούν το εν λόγω ομόσπονδο κράτος (βλ. παράρτημα V της ανακοινώσεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 26ης Ιανουαρίου 1989). Η απόφαση αυτή φαίνεται ότι επιβάλλει πρόσθετες προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδείας, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, του WHG, καθορίζοντας τις τιμές των παραμέτρων για τα ύδατα της κατηγορίας Α2 καθώς και τη συχνότητα των δειγματοληψιών, σύμφωνα με την οδηγία περί δειγματοληψίας των υδάτων. Και στην περίπτωση αυτή, η εν λόγω απόφαση συνιστά το πολύ μια ορθή διοικητική πρακτική. Βεβαίως, η απόφαση των αρχών του Trier αναφέρεται και σε διοικητικά μέτρα («Verwaltungsvorschriften») εφαρμογής των οδηγιών, τα οποία έχουν ληφθεί υπό τη μορφή εγκυκλίων του Υπουργείου Γεωργίας και Περιβάλλοντος (προφανώς της Ρηνανίας-Παλατινάτου) της 20ής Οκτωβρίου 1977 και της 23ης Ιουνίου 1981. Ωστόσο, οι εγκύκλιοι αυτές δεν προσκομίστηκαν ως αποδεικτικά μέσα και, συνεπώς, δεν μπορεί να ελεγχθεί κατά πόσον είναι κατάλληλες προς μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, η δε καθής δεν επιχείρησε να επικαλεστεί αυτά τα μέτρα με το υπόμνημα ανταπαντήσεως (με την οποία διέκρινε ρητώς την κατάσταση της Ρηνανίας-Παλατινάτου από την κατάσταση που είχε

δημιουργηθεί στη Βαυαρία, όπου ορισμένα υπουργικά μέτρα είχαν δημοσιευθεί στην κατάλληλη επίσημη εφημερίδα). Ως εκ τούτου, νομίζω ότι, για μια ακόμα φορά, λείπουν οι « διατάξεις εσωτερικού δικαίου δεσμευτικού χαρακτήρα ». Πρέπει επίσης να παρατηρηθεί ότι όλες οι αποφάσεις που αφορούν τη Ρηνανία-Παλατινάτο, πλην μιας, αποδεικνύεται ότι λήφθηκαν μετά τη λήξη της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αναφέρθηκε σε προγενέστερες σχετικές αποφάσεις και είναι, συνεπώς, δύσκολο να θεωρηθεί ότι οι αποφάσεις αυτές λήφθηκαν σε εκτέλεση των δεσμευτικών υπουργικών οδηγιών του 1977 και του 1981.

42. Επιπλέον, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή έθιξε διάφορα ζητήματα ήσσονος σημασίας τα οποία ανακύπτουν από την απόφαση του Bezirksregierung Trier. Πρώτον, παρατήρησε ότι για κάθε παράμετρο είχε καθοριστεί μία μόνο τιμή, ενώ η οδηγία ανέφερε δύο: μια υποχρεωτική τιμή (στη στήλη « I » του παραρτήματος II) και μια τιμή-στόχο (στη στήλη « G »). Δεν νομίζω, ωστόσο, ότι το άρθρο 3 της οδηγίας επιβάλλει τον καθορισμό δύο χωριστών τιμών: οι δύο στήλες θα πρέπει μάλλον να θεωρηθούν ως καθορίζουσες τα περιθώρια εντός των οποίων πρέπει να καθορίζεται η τιμή κάθε παραμέτρου (δηλαδή η στήλη « I » καθορίζει το ελάχιστο όριο και η στήλη « G » το μέγιστο εφικτό όριο). Στη συνέχεια, η Επιτροπή παρατήρησε ότι ορισμένες από τις καθορισθείσες τιμές ήταν οι ενδεδειγμένες για τα ύδατα της κατηγορίας A1 αλλά ότι άλλες τιμές, π.χ. η τιμή περιεκτικότητας σε σίδηρο, ήταν κατάλληλες μόνο για τα ύδατα της κατηγορίας A2. Ασφαλώς δεν θα υπήρχαν αντιρρήσεις εφόσον πρόκειται για ύδατα της κατηγορίας A2 και υπό την προϋπόθεση ότι χρησιμοποιείται η προσήκουσα μέθοδος καθαρισμού. Ωστόσο, στο παράρτημα 5 της ανακοινώσεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 26ης Ιανουαρίου 1989 αναφέρεται ότι τα εν λόγω ύδατα ανήκουν στην κατηγορία A1. Η Επιτροπή ανέφερε επίσης ότι, όσον αφορά μία παράμετρο (μαγγάνιο), καθορίστηκε τιμή της κατηγορίας A3. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν προσπάθησε να εξηγήσει αυτές τις προφανείς παρατυπίες. Επομένως, ακόμα και σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής, υφίστανται αμφιβολίες ως προς την προσήκουσα μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο της Ρηνανίας-Παλατινάτου.

43. Στην περίπτωση του *Σλέσβιχ-Χολστάιν*, η καθής, απαντώντας στην αιτιολογημένη γνώμη της Επτροπής, εμφάνισε δύο έγγραφα της 14ης Δεκεμβρίου 1988 και της 5ης Ιανουαρίου 1989, τα οποία απηύθυνε προς τις τοπικές υπηρεσίες υδάτων αντιστοίχως της Λυβέκης και του Kreis Stormarn το Υπουργείο Φύσεως και Περιβάλλοντος του Σλέσβιχ-Χολστάιν (παράρτημα VI της ανακοινώσεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 26ης Ιανουαρίου 1989). Με τα έγγραφα αυτά φαίνεται ότι δίνονται δεσμευτικές οδηγίες για την προσήκουσα τροποποίηση των αδειών αντλήσεως ύδατος που έχουν χορηγηθεί από τις αρχές αυτές. Τα δύο αυτά έγγραφα έχουν συνταχθεί μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και δεν μπορούν, συνεπώς, να ληφθούν υπόψη ως απόδειξη της πλήρους και έγκαιρης εφαρμογής του άρθρου 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, ακόμα και αν οι παραλήπτριες αρχές ενήργησαν αμέσως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι μια προσήκουσα απόφαση χορηγήσεως αδείας ελήφθη στα τέλη του 1989 από τις αρμόδιες για τα θέματα υδάτων αρχές του Kreis Stormarn και ανέφερε ότι, στην

πραγματικότητα, δεν παραγόταν πόσιμο νερό από ύδατα της περιοχής της Λυβέκης.

44. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, στην περίπτωση της *Έσσης*, του *Σάαρλαντ*, του *Βερολίνου*, της *Βρέμης* και του *Αμβούργου*, δεν παραγόταν πόσιμο νερό από ύδατα επιφανείας. Από την άλλη πλευρά, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι οι οδηγίες έχουν εφαρμογή όσον αφορά τα ύδατα που αντλούνται στη *Βάδη-Βυρτεμβέργη*, στην *Κάτω Σαξωνία* και στη *Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία*, δεν προσκόμισε όμως κανένα αποδεικτικό στοιχείο σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί στα εν λόγω ομόσπονδα κράτη για τον καθορισμό των τιμών σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων. Όσον αφορά την Κάτω Σαξωνία, το μόνο αποδεικτικό στοιχείο που προσκομίστηκε ήταν ένα έγγραφο που επισυνάφθηκε στην απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως στην αιτιολογημένη γνώμη που εξέδωσε η Επιτροπή (παράρτημα III της ανακοινώσεως της 26ης Ιανουαρίου 1989). Η προέλευση ή η φύση του εγγράφου αυτού δεν ήταν σαφής, όμως, εν πάση περιπτώσει, προέκυπτε ότι αφορά μόνο τη συχνότητα των δειγματοληψιών και των αναλύσεων. Στην περίπτωση της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, υπήρχε μια ανακοίνωση του Regierungspräsident του Detmold, με ημερομηνία 17 Οκτωβρίου 1989, η οποία ανέφερε ότι τα ύδατα του φράγματος του Aabach ανήκουν στην κατηγορία A1 (παράρτημα Β 2 του υπομνήματος ανταπαντήσεως). Είναι αληθές ότι η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρθηκε, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, και σε άλλα μέτρα που είχαν ληφθεί στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, μεταξύ των οποίων και δημοσιευθείσες υπουργικές εγκύκλιοι και αποφάσεις των τοπικών Regierungspräsidenten που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεση των εγκυκλίων αυτών. Ωστόσο, οι πράξεις αυτές δεν προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο και, συνεπώς, είναι και πάλι αδύνατο να κριθεί κατά πόσον ήταν οι προσήκουσες. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι, στη Βάδη-Βυρτεμβέργη και στην Κάτω Σαξωνία, οι οδηγίες είχαν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο όπως και στη Βαυαρία, αλλά και πάλι δεν προσκομίστηκε κανένα συναφές αποδεικτικό στοιχείο.

45. Καταλήγω ως εκ τούτου στο συμπέρασμα ότι, βάσει των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο, δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί ότι η μεταφορά του άρθρου 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων στο εσωτερικό δίκαιο υπήρξε καθυστερημένη και ατελής. Συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

46. Άν ένα κράτος μέλος δεν έχει καθορίσει τις εφαρμοστέες τιμές σύμφωνα με το άρθρο 3, δεν έχει προφανώς τη δυνατότητα να εξασφαλίσει ότι τα ύδατα ανταποκρίνονται προς τις καθορισθείσες τιμές και, συνεπώς, παραβιάζει και τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1. Επιπλέον, ο μηχανισμός με τον οποίο, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, εξασφαλίζεται η τήρηση των τιμών είναι ουσιαστικά ο ίδιος με τον μηχανισμό με τον οποίο, κατά την καθής, καθορίζονται οι τιμές, δηλαδή η επιβολή των καταλλήλων όρων με τις άδειες αντλήσεως ύδατος. Αν η Γερμανική Κυβέρνηση απέτυχε να αποδείξει ότι υφίστανται δεσμευτικές διατάξεις εξασφαλίζουσες τη θέσπιση των τιμών, της είναι εξίσου δύσκολο να αποδείξει ότι υπάρχουν διατάξεις που εξασφαλίζουν ότι τα ύδατα ανταποκρίνονται στις εν λόγω τιμές.

47. Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή άφησε, εξάλλου, να εννοηθεί ότι η Γερμανική Κυβέρνηση είχε αναγνωρίσει την ύπαρξη παραβιάσεων των οριακών τιμών, τουλάχιστον στην περίπτωση της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (σχετικά με την οποία η καθής ανέφερε ότι αυτό οφειλόταν εν μέρη σε γεωλογικούς λόγους). Με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση εξήγησε ότι, μολονότι τα ύδατα στη Βόρεια

Ρηνανία-Βεστφαλία είχαν καταταγεί « με τυπική απόφαση » στην κατηγορία Α1, στην περίπτωση τριών λιμνών είχαν παραβιαστεί οι ελάχιστες τιμές της κατηγορίας Α1: όσον αφορά τον χρωματισμό στην περίπτωση του Perlenbach και του Dreilägerbach, και όσον αφορά τα νιτρικά άλατα στην περίπτωση του Heilenbecke. Ωστόσο, και στις τρεις περιπτώσεις, αυτό ελήφθη υπόψη κατά την επιλογή της μεθόδου επεξεργασίας των υδάτων και τα ύδατα υπήχθησαν στη μέθοδο επεξεργασίας της κατηγορίας Α2.

48. Δεν είναι σαφές κατά πόσον αυτό αποτελεί ομολογία περί μη τηρήσεως των τιμών στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία ή αποδεικνύει απλώς ότι, παρά την έκδοση της « τυπικής αποφάσεως » την οποία επικαλέστηκε η Γερμανική Κυβέρνηση, τα ύδατα του Perlenbach, του Dreilägerbach και του Heilenbach ανήκουν, στην πραγματικότητα, στην κατηγορία Α2 (βλ. ανωτέρω σημείο 14 των προτάσεων).

49. Εν πάση περιπτώσει, δεν θεωρώ αναγκαίο ή ενδεδειγμένο να προβεί το Δικαστήριο σε χωριστή δήλωση όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1. Εφόσον οι δύο υποχρεώσεις είναι αλληλένδετες, αρκεί να αναγνωριστεί η παράλειψη συμμορφώσεως προς το άρθρο 3. Από την άλλη πλευρά, στο μέτρο που είναι δυνατή η χωριστή αντιμετώπιση των δύο αυτών υποχρεώσεων, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η Επιτροπή ούτε με το έγγραφο οχλήσεως της 18ης Αυγούστου 1987 ούτε με την αιτιολογημένη γνώμη της αναφέρθηκε σε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1. Ωστόσο, τα δύο αυτά έγγραφα καθορίζουν το αντικείμενο της προσφυγής που ασκείται δυνάμει του άρθρου 169: βλ. τις αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 211/81, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1982, σ. 4547), της 11ης Ιουλίου 1984, 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2793), και της 14ης Ιουνίου 1990, C-48/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1990, σ. I-2425).

γ) *Παράλειψη καταρτίσεως προγράμματος δράσεως*

50. Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων επιβάλλει στα κράτη μέλη, στα πλαίσια των στόχων της οδηγίας, να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν τη συνεχή βελτίωση του περιβάλλοντος και, προς τον σκοπό αυτό, να καθορίσουν ένα συστηματικό πρόγραμμα δράσεως. Το πρόγραμμα αυτό πρέπει να περιλαμβάνει « χρονοδιάγραμμα για τη βελτίωση των υδάτων επιφανείας και ιδίως των υδάτων της κατηγορίας Α3 ». « Ουσιαστικές βελτιώσεις » πρέπει να πραγματοποιηθούν στον τομέα αυτό μέσα σε μία δεκαετία. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 2, διευκρινίζει ότι το πρόγραμμα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους οικονομικούς και τεχνικούς περιορισμούς. Το τρίτο εδάφιο επιβάλλει στην Επιτροπή να εξετάσει λεπτομερώς τα καταρτιζόμενα προγράμματα δράσεως και να υποβάλει, αν είναι αναγκαίο, κατάλληλες προτάσεις στο Συμβούλιο.

51. Η Επιτροπή ανέφερε ότι, μολονότι το ζήτησε ρητώς και παρά τη γενική υποχρέωση κοινοποιήσεως των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, την οποία επιβάλλει το άρθρο 10, δεν έλαβε καμία κοινοποίηση τέτοιου προγράμματος. Ούτε, όπως ανέφερε, της ανακοινώθηκαν λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις πραγματοποιηθείσες βελτιώσεις. Ωστόσο, με την απάντησή της σε γραπτό ερώτημα του Διακστηρίου, παραιτήθηκε από την αιτίαση αυτή όσον αφορά τη λίμνη Κωνσταντία.

52. Η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτίαση αυτή ως εξής: αφενός, θεωρεί ότι υποχρέωση καταρτίσεως προγράμματος βελτιώσεως των υδάτων και πραγματοποιήσεως της βελτιώσεως αυτής υφίσταται μόνον όσον

αφορά τα ύδατα που δεν έχουν καταταγεί στην κατηγορία Α1. Επιπλέον, όταν τα ύδατα δεν πληρούν τις προδιαγραφές της κατηγορίας Α1, η ρύπανση όμως οφείλεται στη φύση του εδάφους, δεν απαιτείται καμία βελτίωση εφόσον εφαρμόζεται η κατάλληλη μέθοδος καθαρισμού των υδάτων. Αν η ρύπανση οφείλεται σε άλλον παράγοντα ο οποίος εκφεύγει του ελέγχου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η βελτίωση των υδάτων δεν μπορεί παρά να έχει, στην καλύτερη περίπτωση, μικρή προτεραιότητα. Π.χ. δεν υπάρχει προς το παρόν καμία ανάγκη βελτιώσεως των υδάτων στη Βαυαρία· έχουν καταταγεί στην κατηγορία Α3 απλώς και μόνο για προληπτικούς λόγους, οποιαδήποτε δε χειροτέρευσή τους θα οφειλόταν σε ρύπανση προερχόμενη από σημείο εκτός του εδάφους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Στην περίπτωση του Σλέσβιχ-Χολστάιν, η ρύπανση οφείλεται στη φύση του εδάφους, κατάσταση η οποία δεν μπορεί να διορθωθεί με διοικητικά μέτρα. Η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το ίδιο ισχύει και όσον αφορά τη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, καίτοι φαίνεται ότι, στο ομόσπονδο αυτό κράτος, οι απαραίτητοι έλεγχοι για τον καθορισμό της προελεύσεως της ρυπάνσεως συμπληρώθηκαν μόνο μετά την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής και πράγματι λήφθηκαν διορθωτικά μέτρα σε μια περίπτωση (του Heilenbecke).

53. Όσον αφορά τη ρύπανση που οφείλεται στη φύση του εδάφους, αυτή αποτελεί, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, θέμα το οποίο ρητώς ρυθμίζεται από το άρθρο 8 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν παρεκκλίσεις από την οδηγία σε διάφορες περιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων στις οποίες το νερό υφίσταται φυσικό εμπλουτισμό από το έδαφος. Το άρθρο 8, τέταρτο εδάφιο, ορίζει τα εξής:

«Όταν ένα κράτος μέλος προσφύγει σε μια απόκλιση ενημερώνει αμέσως την Επιτροπή αναφέροντας τους λόγους και τα χρονικά διαστήματα.»

Συνεπώς, στόχος του άρθρου 8 δεν είναι η a priori εξαίρεση κάθε «φυσικής» ρυπάνσεως από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Σε ορισμένες από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 8 (π.χ. πλημμύρες και φυσικές καταστροφές), η παρέκκλιση θα είναι, από τη φύση της, προσωρινή. Στην περίπτωση εμπλουτισμού του ύδατος από το έδαφος, η παρέκκλιση μπορεί να είναι είτε προσωρινή είτε διαρκής, αναλόγως της φύσεως του προβλήματος. Όμως, και στις δύο περιπτώσεις, είναι προφανές ότι η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνεται προκειμένου να μπορεί, π.χ., να διατυπώνει άποψη ως προς τη διάρκεια της ισχύος της παρεκκλίσεως. Αποδεικνύεται ότι, στην πραγματικότητα, η καθής δεν ενημέρωσε ποτέ την Επιτροπή σύμφωνα μ' αυτό το εδάφιο. Ως εκ τούτου, κατά την άποψή μου, ο φυσικός εμπλουτισμός δεν μπορούσε να αποτελέσει λόγο ώστε να μην εξεταστεί καν κατά πόσον μια συγκεκριμένη πηγή ύδατος χρειαζόταν να βελτιωθεί με δεκαετές πρόγραμμα.

54. Ομοίως, δεδομένου ότι η οδηγία έχει εφαρμογή τόσο στα εθνικά ύδατα όσο και στα ύδατα που διασχίζουν σύνορα (βλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη φράση), οι υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτή ισχύουν και όσον αφορά τη ρύπανση που προέρχεται από σημείο εκτός του εδάφους του κράτους μέλους που προβαίνει στη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο. Και πάλι, το κράτος μέλος πρέπει να είναι προετοιμασμένο τουλάχιστον να εξετάσει το ενδεχόμενο λήψεως μέτρων εντός της δεκαετίας.

55. Είναι αληθές ότι το πρόγραμμα που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, πρέπει να είναι πρόγραμμα καθορισμού των προτεραιοτήτων και να λαμβάνει υπόψη του

τους οικονομικούς και τεχνικούς περιορισμούς. Σε πρώτη φάση πρέπει να επιχειρείται η επεξεργασία των πλέον μολυσμένων υδάτων και, αναμφισβήτητα, η πρώτη προτεραιότητα πρέπει να δίνεται στις πηγές μολύνσεως που μπορούν ευκολότερα να τεθούν υπό έλεγχο. Στα ερωτήματα τι είναι εφικτό και τι βελτιώσεις μπορεί ένα κράτος μέλος ευλόγως να πιστεύει ότι θα πραγματοποιήσει εντός της δεκαετίας δεν μπορούν να δοθούν ικανοποιητικές απαντήσεις παρά μόνον όταν το κράτος μέλος πράγματι έχει καταρτίσει ένα συστηματικό πρόγραμμα δράσεως, το οποίο να μπορεί να εξεταστεί από την Επιτροπή. Από κανένα στοιχείο δεν συνάγεται ότι καταρτίστηκε ποτέ ένα τέτοιο συστηματικό πρόγραμμα, ακόμα δε λιγότερο ότι υποβλήθηκε στην Επιτροπή. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρθηκε σε ένα πρόγραμμα που κατάρτισε για τον Δούναβη η Κυβέρνηση της Βάδης-Βυρτεμβέργης και το οποίο καλύπτει το χρονικό διάστημα μέχρι το τέλος του 1980. Αυτό το πρόγραμμα μπορεί να θεωρηθεί το πολύ ως η βάση ενός μόνο στοιχείου στο πλαίσιο ενός συστηματικού προγράμματος για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Φαίνεται, όμως, ότι αυτό το πρόγραμμα υποβλήθηκε στην Επιτροπή μόνο στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

56. Εξάλλου, δεν νομίζω ότι η Γερμανική Κυβέρνηση απέδειξε ότι τα ύδατα στο έδαφός της είχαν ήδη τόσο υψηλή ποιότητα ώστε να είναι αδύνατη η πραγματοποίηση « συνεχών » και « ουσιαστικών » βελτιώσεων, όπως προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο. Είναι αληθές ότι η Γερμανική Κυβέρνηση, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, μπόρεσε να αναφέρει ορισμένα μέτρα βελτιώσεως που είχαν ληφθεί όσον αφορά τον Δούναβη και τη λίμνη Κωνσταντία. Ωστόσο, ελλείψει συστηματικού προγράμματος, δεν είναι δυνατόν να καθοριστεί ποιες βελτιώσεις μπορούσαν ευλόγως να αναμένονται σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, από το οποίο απορρέουν υποχρεώσεις που βασίζονται στην ύπαρξη προγράμματος και διαλόγου με την Επιτροπή. Κατά τη γνώμη μου, η παράλειψη καταρτίσεως ενός τέτοιου προγράμματος και η μη υποβολή του προς έλεγχο στην Επιτροπή συνιστούν, αφ' εαυτών, πρόδηλη παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το άρθρο 4, παράγραφος 2.

δ) *Παράλειψη παροχής στοιχείων όσον αφορά τις δειγματοληψίες*

57. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί της δειγματοληψίας των υδάτων ορίζει τα εξής:

« Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών καθορίζουν τις συχνότητες των δειγματοληψιών και της αναλύσεως κάθε παραμέτρου για τον ίδιο τόπο λήψεως. »

Το παράρτημα ΙΙ προβλέπει τις ελάχιστες ετήσιες συχνότητες για κάθε παράμετρο, οι οποίες μπορούν να μειωθούν σε ορισμένες περιπτώσεις δυνάμει του άρθρου 7. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

« Για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη χορηγούν στην Επιτροπή, μετά από αίτησή της, όλες τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με:

— τις χρησιμοποιούμενες μεθόδους αναλύσεως,

— τη συχνότητα των αναλύσεων. »

Το άρθρο 8, παράγραφος 2, επιβάλλει στην Επιτροπή να καταρτίζει, σε τακτά χρονικά διαστήματα, έκθεση συνθέσεως που να βασίζεται στις πληροφορίες που συλλέγονται δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 1.

58. Στις 23 Ιανουαρίου 1987, η Επιτροπή απηύθυνε επιστολή προς τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με την οποία ανέφερε ότι την εποχή εκείνη εξέταζε την εφαρμογή των οδηγιών στα κράτη μέλη και έθετε ορισμένα ερωτήματα, μεταξύ των οποίων και τα ακόλουθα:

— Ποιες είναι οι συχνότητες των δειγματοληψιών και των αναλύσεων όσον αφορά τα διάφορα σημεία αντλήσεως ύδατος σύμφωνα με το άρθρο 6;

— Έγινε χρήση της προβλεπομένης από το άρθρο 7 δυνατότητας μειώσεως της συχνότητας δειγματοληψιών και αναλύσεως;

Η Επιτροπή υποστήριξε ότι τα στοιχεία αυτά δεν δόθηκαν με τις απαιτούμενες λεπτομέρειες και ότι, στις περιπτώσεις που δόθηκαν στοιχεία, αυτά ήταν ανεπαρκή και δεν προσδιόριζαν το μέγεθος του πληθυσμού που εξυπηρετείται από κάθε σημείο αντλήσεως ύδατος.

59. Στην πραγματικότητα, φαίνεται ότι μόνο με την ανακοίνωση της 26ης Ιανουαρίου 1989 (με την οποία απάντησε καθυστερημένα στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής της 20ής Ιουνίου 1988) η Γερμανική Κυβέρνηση προσπάθησε να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά. Το μόνο συγκεκριμένο στοιχείο που παρέσχε ήταν ένας πίνακας ο οποίος επισυνάφθηκε ως παράρτημα III στην ανακοίνωση και στον οποίο, ως φαίνεται, αναφέρονται οι συχνότητες για όλα τα σημεία δειγματοληψίας της Κάτω Σαξωνίας. Σε άλλες περιπτώσεις, οι μόνες πληροφορίες που δόθηκαν ήταν ότι είχαν πραγματοποιηθεί δειγματοληψίες σύμφωνα με το παράρτημα II της οδηγίας περί της δειγματοληψίας των υδάτων (παραρτήματα II, V και VI της ανακοινώσεως). Δεδομένου ότι οι ελάχιστες συχνότητες που καθορίζονται με το παράρτημα II εξαρτώνται από το μέγεθος του εξυπηρετούμενου από το σημείο αντλήσεως ύδατος πληθυσμού, τα τελευταία αυτά στοιχεία ήταν τελείως ακατάλληλα (η δε Επιτροπή δικαίως, τουλάχιστον από αυτής της απόψεως, παραπονείται για την έλλειψη αριθμητικών στοιχείων όσον αφορά τον πληθυσμό). Επιπλέον, η καθής, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, ανέφερε ότι στην περιοχή του Ντύσσελντορφ οι συχνότητες είχαν μειωθεί σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας περί της δειγματοληψίας των υδάτων. Αυτή η πληροφορία προφανώς δεν δόθηκε στην Επιτροπή καίτοι αυτό προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 8, παράγραφος 1.

60. Είναι αληθές ότι, με την αρχική της αίτηση, η Επιτροπή δεν ζήτησε αριθμητικά στοιχεία όσον αφορά τον πληθυσμό καίτοι, κατά τη γνώμη μου, είχε το δικαίωμα να τα ζητήσει, δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά έχουν σημασία για την εφαρμογή της οδηγίας. Ομοίως, αντίθετα προς τον ισχυρισμό της Επιτροπής που περιέχεται στο δικόγραφο της προσφυγής και σύμφωνα με τον οποίο είχαν ρητώς ζητηθεί στοιχεία τόσο όσον αφορά τις *μεθόδους* αναλύσεως όσο και τη *συχνότητα* των αναλύσεων, αποδεικνύεται ότι, στην πραγματικότητα, μόνο το τελευταίο ζητήθηκε από την Επιτροπή. Γεγονός παραμένει ότι, εκτός ίσως όσον αφορά την Κάτω Σαξωνία, η καθής

δεν παρέσχε τις πληροφορίες που *ζήτησε* πράγματι, όπως είχε το δικαίωμα, η Επιτροπή. Το επιχείρημα που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση με το υπόμνημα αντικρούσεως ότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, καλύπτει μόνο τις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει « ειδική ανάγκη » ενημερώσεως, την οποία οφείλει να « δικαιολογήσει αντικειμενικά » η Επιτροπή, είναι απορριπτέο. Η συλλογή των πληροφοριών αυτών εξυπηρετεί τη γενική ανάγκη συγκεντρώσεως όλων των καταλλήλων στοιχείων για τη σύνταξη εκθέσεως συνθέσεως όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας. Μολονότι η Γερμανική Κυβέρνηση, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, δήλωσε ότι είναι διατεθειμένη να παράσχει τις πληροφορίες αυτές, παραμένει το γεγονός ότι, κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής, είχε αμελήσει να το πράξει και, κατά συνέπεια, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η Γερμανική Κυβέρνηση παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας περί της δειγματοληψίας των υδάτων.

Συμπέρασμα

61. Συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή απέδειξε την παράβαση των ακολούθων υποχρεώσεων:

— της υποχρεώσεως καθορισμού των εφαρμοστέων τιμών ποιότητας των υδάτων, η οποία απορρέει από το άρθρο 3 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων·

— της υποχρεώσεως καταρτίσεως προγράμματος βελτιώσεως των υδάτων και υποβολής του προς έλεγχο στην Επιτροπή, η οποία απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων·

— της υποχρεώσεως παροχής των πληροφοριών που ζητεί η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 1, της οδηγίας περί της δειγματοληψίας των υδάτων.

62. Θεωρώ ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε παράβαση του άρθρου 2 της οδηγίας περί της ποιότητας των υδάτων, διότι το άρθρο αυτό, κατά τη γνώμη μου, δεν επιβάλλει χωριστή υποχρέωση του είδους που επικαλείται η Επιτροπή. Εξάλλου, για τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω στο σημείο 49, δεν θεωρώ ότι ενδείκνυται να αποφανθεί το Δικαστήριο χωριστά όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 1. Ωστόσο, η προσφυγή της Επιτροπής είναι βάσιμη κατά τα ουσιώδη σημεία της.

63. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να λάβει τα μέτρα που επιβάλλονται από

   α) το άρθρο 3 και το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, και

   β) το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/869/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979,

   παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ·

2) να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά·

3) να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.