ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 31ης Μαΐου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Τα πραγματικά περιστατικά

1. Η υπόθεση, επί της οποίας καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο, έχει ως αντικείμενο αίτηση του Pretore di Torino, για την εκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού [1].

2. Η οδηγία αυτή ορίζει ενδεικτικές τιμές και ορισμένες ανώτατες τιμές για την περιεκτικότητα του πόσιμου νερού σε βλαβερές ουσίες. Οι οριακές τιμές της οδηγίας μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο με απόφαση του Προέδρου της Κυβερνήσεως της 8ης Φεβρουαρίου 1985, που εκδόθηκε σε εκτέλεση της οδηγίας.

3. Από εργαστηριακές αναλύσεις είχε διαπιστωθεί ότι σε ορισμένες πηγές ορισμένα συστατικά είχαν υπερβεί τις οριακές τους τιμές. Συγχρόνως όμως δεν είχε ληφθεί κανένα μέτρο για να αποφευχθεί η κατανάλωση του πόσιμου νερού. Για το λόγο αυτό κινήθηκε ποινική δίωξη κατ' αγνώστων για το αδίκημα της παραλείψεως οφειλομένων διοικητικών ενεργειών κατά το άρθρο 328 του ιταλικού ποινικού κώδικα. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής ανέκυψαν τα ερωτήματα που υπέβαλε ο Pretore di Torino. Με διάφορες υπουργικές αποφάσεις καθώς και εκτελεστικές αποφάσεις της περιφερειακής διοικήσεως του Piemonte (Πεδεμοντίου) επιτράπηκαν παρεκκλίσεις από την απόφαση που είχε καθορίσει τις οριακές τιμές και το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί του ζητήματος αν οι παρεκκλίσεις αυτές συμβιβάζονται προς την οδηγία. Αν υποτεθεί ότι επιτρέπονται, τότε οι αυξημένες τιμές των βλαβερών ουσιών κινούνται εντός των προσωρινά επιτρεπομένων ορίων και επομένως πρέπει να παύσει η ανακριτική διαδικασία, λόγω μη πληρώσεως της αντικειμενικής υποστάσεως του εγκλήματος.

4. Ο Pretore di Torino ζητεί από το Δικαστήριο να εκδώσει προδικαστική απόφαση επί του εξής ερωτήματος:

« Έχει η οδηγία 80/778/ΕΟΚ, και ειδικότερα το άρθρο 10, παράγραφος 1, την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν παρεκκλίσεις υπό τη μορφή και τις συνθήκες υπό τις οποίες εκδόθηκαν οι αποφάσεις του Υπουργείου Υγείας και της περιφέρειας του Piemonte; »

Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά και τα επιχειρήματα των διαδίκων.

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

1 — ΕΕ ειδ.έκδ. 15/01, σ. 255.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

I — *Επί του παραδεκτού*

5. Είναι από πολλές απόψεις αμφίβολο το παραδεκτό της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Οι ενδοιασμοί οφείλονται τόσο στο στάδιο στο οποίο βρίσκεται η κύρια δίκη, όσο και στη διατύπωση του υποβληθέντος προδικαστικού ερωτήματος.

6. Κατά το άρθρο 177, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, « δικαστήριο » κράτους μέλους δύναται να παραπέμψει ζήτημα στο Δικαστήριο, αν κρίνει ότι η απόφαση επί του ζητήματος αυτού είναι αναγκαία για την έκδοση « αποφάσεως ». Το ζήτημα αν ο παραπέμπων Pretore ανταποκρίνεται στα κριτήρια που χαρακτηρίζουν τα « δικαστήρια » κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως επιλύεται βάσει της ερμηνείας του Δικαστηρίου, το οποίο έχει δώσει ευρύ περιεχόμενο στην αυτόνομη αυτή νομική έννοια. Δικαστήριο δηλαδή αποτελεί κάθε ανεξάρτητη αρχή που καλείται να επιλύσει διαφορές. Πρέπει να πρόκειται για προβλεπόμενο από το νόμο μόνιμο όργανο με υποχρεωτική δικαιοδοσία, το οποίο να έχει ιδρυθεί για να εξετάζει κατ' αντιδικία και να επιλύει διαφορές κατ' εφαρμογή των κανόνων του δικαίου[2]. Κατόπιν της αποφάσεως 162/73[3] το Δικαστήριο έπαυσε να απαιτεί το στοιχείο της « αντιδικίας », έτσι ώστε κάθε νομική διαφορά, στην οποία συμμετέχει το κράτος — ακόμη και κατά την επιτέλεση δημόσιας λειτουργίας — μπορεί πλέον να δώσει αφορμή σε παραπομπή.

7. Κατόπιν των προεκτεθέντων, η δικονομική θέση του Pretore δημιουργεί προβλήματα, επειδή κατά την ανακριτική διαδικασία ασκεί δύο ειδών καθήκοντα διαφορετικής νομικής φύσεως. Κατά την ανάκριση και τη διαλεύκανση των πραγματικών περιστατικών κινείται στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του εισαγγελέα. Αντίθετα, κατά την παύση της διαδικασίας και την έκδοση καταδικαστικών αποφάσεων ασκεί δικαστικά καθήκοντα. Επειδή ο παρεπέμπων Pretore di Torino χρειάζεται την απάντηση του Δικαστηρίου για να εκδώσει απόφαση για την περαιτέρω πορεία της διαδικασίας, δηλαδή αν πρέπει να συνεχίσει την ανάκριση ή να παύσει τη δίωξη, πρέπει να θεωρηθεί ως « δικαστήριο » κατά το άρθρο 177, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ. Εξάλλου το Δικαστήριο θεώρησε παραδεκτή, για πρώτη φορά τον Ιούνιο του προηγούμενου έτους (υπόθεση 14/86[4]), αίτηση του Pretore di Salò για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σε παρόμοια, από πλευρά δικονομικού δικαίου περίπτωση.

8. Έτσι έγινε έμμεσα δεκτή η ύπαρξη της « αναγκαιότητας της αποφάσεως του Δικαστηρίου για την έκδοση αποφάσεως », ενώ η εκτίμηση της συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών αφίεται κατά βάση στην κρίση του παρεπέμποντος δικαστηρίου[5]. Για το λόγο αυτόν το Δικαστήριο αρκέστηκε στην προαναφερθείσα υπόθεση 14/86 να διαπιστώσει ότι ο Pretore ασκεί το λειτούργημα του δικαστή, αν και όχι κατά το συνήθη τρόπο ούτε ως προς όλα τα καθήκοντά του. Το προδικαστικό ζήτημα ανέκυψε κατά την άσκηση των γενικών αρμοδιοτήτων του Pretore, ο οποίος καλείται να ενεργεί ανεξάρτητα και δεσμευόμενος μόνο από το δίκαιο. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία (υπόθεση 14/86[6]) αυτό αρκεί για την πλήρωση των τυπικών προϋποθέσεων του άρθρου 177, δεύτερο εδάφιο.

2 — Απόφαση της 30ής Ιουνίου 1966 στην υπόθεση 61/65, Vaassen- Göbbels, Slg. 1966, σ. 584.

3 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 162/73, Birra Dreher κατά Amministrazione delle finanze dello Stato, Slg. σ. 201.

4 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 14/86, Pretore di Salò κατ' αγνώστων, Συλλογή 1987, σ. 2545.

5 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση 244/80, P. Foglia κατά M. Novello, Συλλογή 1981, σ. 3045, σκέψεις 15 και επ.

6 — Ό. π., σκέψη 7.

9. Κατά τη γνώμη μου, η υπό κρίση δικονομική περίπτωση είναι οριακή. Πρέπει να ληφθούν υπόψη σχετικά και οι λοιπές περιστάσεις, προκειμένου να θεωρηθεί παραδεκτή η αίτηση. Δεν πρέπει να χορηγείται στις αρχές των κρατών μελών η δυνατότητα υποβολής στο Δικαστήριο αφηρημένων νομικών ζητημάτων, επειδή αυτό μεταβάλλει το χαρακτήρα της διαδικασίας παραπομπής — τουλάχιστον υπό τη μορφή που της έχει προσδώσει μέχρι σήμερα το Δικαστήριο[7]. Κατά την εκτίμηση αυτή πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η κύρια δίκη είναι μία ανακριτική διαδικασία κατ' αγνώστων, ενώ κανείς συγκεκριμένος κατηγορούμενος δεν εμφανίζεται στη δικογραφία. Το γεγονός αυτό δεν εμποδίζει το παραδεκτό, αν αναχθεί σε κριτήριο η απόφαση περί παύσεως της διαδικασίας, όπως συνέβη και για το χαρακτηρισμό του Pretore ως « δικαστηρίου ». Ακριβώς για την έκδοση της δικαστικής αυτής αποφάσεως χρειάζεται ο Pretore di Torino την απάντηση του Δικαστηρίου. Εφόσον η απόφαση αυτή αποτελεί το αποφασιστικό σημείο αναφοράς, δεν επιτρέπονται οι ενδοιασμοί λόγω του προώρου πιθανώς χαρακτήρα της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως[8]. Επομένως, ούτε ο ισχυρισμός ότι η διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ είναι περιττή ευσταθεί. Μόνο με μία απόφαση του Δικαστηρίου επί της ουσίας παρέχονται στον παραπέμποντα δικαστή κριτήρια για να αποφανθεί ως προς την πλήρωση της αντικειμενικής υποστάσεως ενός εγκλήματος.

10. Αλλιώς έχουν από νομική άποψη τα πράγματα, όταν ως σημείο αναφοράς ληφθεί όχι η παύση, αλλά η συνέχιση της διαδικασίας. Αν προσδιοριστεί συγκεκριμένος κατηγορούμενος μόνο ύστερα από την έκδοση της προδικαστικής αποφάσεως, είναι ενδεχόμενο να παραβιάζονται τα δικαιώματα υπερασπίσεως. Η αρχή αυτή αποτυπώθηκε, σε σχέση με την προδικαστική διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, στο άρθρο 20, δεύτερο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου (ΕΟΚ). Κατά τη διάταξη αυτή « οι διάδικοι » έχουν επίσης μεταξύ άλλων το δικαίωμα να καταθέσουν στο Δικαστήριο υπομνήματα εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίηση της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

11. Το επιχείρημα ότι το παραπέμπον δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στο Δικαστήριο σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας και ότι το δικαστήριο αυτό υποχρεούται να τηρεί την αρχή περί των δικαιωμάτων υπερασπίσεως δεν μπορεί τελικά, κατά τη γνώμη μου, να εξαλείψει τους ενδοιασμούς ως προς την αρχή του δικαίου την οποία εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο και που πρέπει να τηρείται κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, δεδομένου μάλιστα ότι οι διάδικοι της κύριας δίκης δεν έχουν αυτόνομο δικαίωμα να προσφύγουν στο Δικαστήριο.

12. Εν προκειμένω θα έπρεπε μάλλον να αποδοθεί μεγαλύτερη σημασία στη συγκεκριμένη δικονομική κατάσταση, όπως παρουσιάζεται κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου. Βάσει της κατευθύνσεως που χαράχθηκε αρχικά πρέπει να συναχθεί και το σχετικό συμπέρασμα, δηλαδή ότι η κύρια δίκη, ήδη κατά το υπό κρίση στάδιο, αποτελεί νομική διαφορά που μπορεί να δικαιολογήσει αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Στο στάδιο αυτό δεν υφίσταται ακόμη κανείς κατηγορούμενος ως προς τον οποίο θα μπορούσαν να παραβιαστούν οι από το κράτος δικαίου επιβαλλόμενες δικονομικές εγγυήσεις. Η απλώς θεωρητική και αφηρημένη άρα προσβολή δικαιωμάτων, που δεν μπορεί να συνδεθεί προς κανένα συγκεκριμένο υποκείμενο δικαίου, δεν εμποδίζει, κατά τη γνώμη μου, τη διαδικασία. Μολονότι πρόκειται για οριακή περίπτωση, η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως μπορεί να θεω-

7 — Υπόθεση 244/80, ό. π.

8 — Βλέπε ως προς τη στάση της κύριας δίκης στη διαδικασία παραπομπής την απόφαση της 10ης Μαρτίου 1981 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36 και 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association και λοιποί κατά ιρλανδικής κυβερνήσεως και λοιπών, Συλλογή 1981, σ. 735.

ρηθεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (υπόθεση 14/86) και ενόψει του σταδίου στο οποίο βρίσκεται η κύρια δίκη, παραδεκτή.

13. Στην παρούσα υπόθεση υφίστανται πάντως και ορισμένοι ενδοιασμοί λόγω της διατυπώσεως του προδικαστικού ερωτήματος. Όπως υποβλήθηκε από τον Pretore di Torino, το ερώτημα αυτό αφορά το ζήτημα αν η στάση ενός κράτους μέλους συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο. Η κρίση επί του ζητήματος αυτού δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής. Η Επιτροπή είναι αυτή που επαγρυπνά για τη σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο στάση των κρατών μελών και κινεί τη διαδικασία που ακολουθείται επί παραβάσεων της Συνθήκης διατυπώνοντας αιτιολογημένη γνώμη κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η εξέταση απο το Δικαστήριο του ζητήματος αν η στάση ενός κράτους μέλους συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί άλλωστε να υπαχθεί στις αρμοδιότητες των εθνικών δικαστηρίων μέσω της διαδικασίας παραπομπής. Τα εθνικά δικαστήρια πρέπει μάλλον να εξετάζουν με δική τους ευθύνη αν οι κρατικές πράξεις συμβιβάζονται προς την κοινοτική έννομη τάξη και να αποφασίζουν αναλόγως. Στην άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής το Δικαστήριο συμβάλλει μόνο με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου.

14. Το Δικαστήριο, όμως, δεν απορρίπτει αυτόματα τα αόριστα προδικαστικά ερωτήματα ως απαράδεκτα. Κατά πάγια νομολογία[9] εξετάζει την κρισιμότητα των ζητημάτων κοινοτικού δικαίου που ανακύπτουν, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά και νομικά στοιχεία. Το Δικαστήριο προσπαθεί, αναδιατυπώνοντας το ερώτημα και απαντώντας σε αυτό, να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο κριτήρια χρήσιμα για την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς[10].

15. Κατ' εύλογη ερμηνεία το προδικαστικό ερώτημα του Pretore di Torino μπορεί να μεθερμηνευτεί ως ερώτημα περί του καθορισμού των στοιχείων του πραγματικού της εξαιρετικής ρυθμίσεως του άρθρου 10 της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ. Το περιεχόμενο του προδικαστικού ερωτήματος πρέπει επομένως να θεωρηθεί ότι αφορά τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες οι εθνικές αρχές έχουν την εξουσία να επιτρέπουν κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ την υπέρβαση των ανώτατων επιτρεπτών συγκεντρώσεων που αναφέρονται στο παράρτημα I. Με το περιεχόμενο αυτό είναι παραδεκτή η αίτηση του Pretore του Τουρίνου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

II — *Επί της ουσίας*

16. Προκειμένου να παρασχεθεί στο παραπέμπον δικαστήριο ερμηνευτική βοήθεια για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, είναι αναγκαία η συγκεκριμενοποίηση των προϋποθέσεων του πραγματικού των διατάξεων της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ που θεσπίζουν τις εξαιρέσεις. Αυτό πρέπει να γίνει σε συνάρτηση προς τους γενικούς στόχους και την οικονομία της κοινοτικής πράξεως.

17. Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι οι ανώτατες τιμές της οδηγίας πρέπει να τηρούνται αυστηρά και ότι μπορεί να γίνεται μόνο περιορισμένη χρήση των δυνατοτήτων παρεκκλίσεων. Η ιταλική κυβέρνηση διεκδικεί, αντίθετα, μια σχετικά ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την εκτίμηση της συνδρομής των

9 — Βλέπε την απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1978 στην υπόθεση 83/78, Pigs Marketing Board κατά Raymond Redmond, Slg. 1978, σ. 2347, την πρόσφατη απόφαση της 20ής Απριλίου 1988 στην υπόθεση 204/87, Bekaert κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1988, σ. 2029.

10 — Υπόθεση 204/87, ό. π., σκέψεις 5 και επ.

προϋποθέσεων που δικαιολογούν παρεκκλίσεις.

18. Η έκδοση της οδηγίας αιτιολογείται με τη δημιουργία ίσων συνθηκών ανταγωνισμού σε όλη την Κοινότητα, την πραγματοποίηση αρμονικής αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων και συγχρόνως τη βελτίωση των όρων διαβιώσεως (δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη). Όσον αφορά τις ποιοτικές προδιαγραφές για την παραγωγή πόσιμου νερού, έχει εκδοθεί κοινοτική οδηγία ήδη από τον Ιούνιο του 1975 [11]. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ είναι ευρύτερο, περιλαμβάνει όμως και τα ύδατα επιφανείας που προορίζονται για την παραγωγή πόσιμου νερού και επομένως θέτει και γι' αυτό πρόσθετες ποιοτικές προδιαγραφές.

19. Στα κράτη μέλη επιτρέπεται όμως να θεσπίζουν παρεκκλίσεις από τις ποιοτικές προδιαγραφές της οδηγίας. Οι παρεκκλίσεις αυτές δικαιολογούνται σε διάφορες περιπτώσεις: το άρθρο 9 της οδηγίας αποτελεί σχετικά τη νομική βάση των παρεκκλίσεων λόγω ιδιαίτερων γεωγραφικών ή μετεωρολογικών συνθηκών. Κατά το άρθρο 20 της οδηγίας, η προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί, για ορισμένες τιμές, να παραταθεί σε « εξαιρετικές περιπτώσεις », που δεν καθορίζονται περαιτέρω. Το άρθρο 10 ρυθμίζει, επιπλέον, την αρμοδιότητα σχετικά με τις παρεκκλίσεις από τις τιμές του παραρτήματος Ι που προβλέπονται για την περίπτωση « σοβαρών ατυχημάτων ».

20. Στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας (ενδέκατη αιτιολογική σκέψη) αναφέρεται ρητά ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν παρεκκλίσεις από την οδηγία « ιδίως αν πρόκειται να ληφθούν υπόψη ειδικές περιπτώσεις ». Η ίδια η διατύπωση αυτή δείχνει ότι σκοπός ήταν να προσδοθεί στην οδηγία ορισμένη ικανότητα προσαρμογής σε εξαιρετικές περιστάσεις, πράγμα που συνηγορεί υπέρ μιας ελαστικής τηρήσεως των οριακών τιμών και μιας ευρείας ερμηνείας του πραγματικού των διατάξεων περί εξαιρέσεων. Η « ευελιξία » αυτή κατά την εφαρμογή της οδηγίας αναφέρεται άλλωστε ρητά στο κείμενο της οδηγίας σε όλες τις κοινοτικές γλώσσες [12] εκτός από τη γερμανική και την αγγλική. Υπό τις συνθήκες αυτές, η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να εξασφαλίζει αυτή την ευελιξία και ικανότητα προσαρμογής της. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται απρόσκοπτα από το κείμενο της οδηγίας σε όλες σχεδόν τις γλώσσες και δεν αναιρείται άλλωστε από το περιεχόμενο του γερμανικού ή του αγγλικού κειμένου. Η βούληση που εκφράστηκε με τον τρόπο αυτό ως προς την εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη μέλη δικαιολογεί παρέκκλιση από τον κανόνα περί συσταλτικής ερμηνείας του πραγματικού των κανόνων περί εξαιρέσεων, αφού ο εξαγγελλόμενος στόχος της ευελιξίας μπορεί να επιτευχθεί μόνο με αντίστοιχα ελαστική εφαρμογή των εξαιρετικών ρυθμίσεων.

21. Όσον αφορά τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, είναι αδιάφορος ο τύπος της νομικής πράξεως που επιλέγεται από τα κράτη μέλη [13]. Δεν έχει επομένως σημασία από άποψη κοινοτικού δικαίου αν όλες οι διατάξεις της οδηγίας μεταφέρθηκαν με ενιαία νομική πράξη, την προαναφερθείσα απόφαση του Προέδρου της Κυβερνήσεως, στην έννομη τάξη του κράτους μέλους ή αν οι

11 — Οδηγία 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1975 (ΕΕ ειδ.έκδ. 15/01, σ. 80).

12 — Στη δανική: en vis smidighed
Στην ελληνική: ευελιξία
Στην ισπανική: una cierta flexibilidad
Στη γαλλική: une certaine souplesse
Στην ιταλική: una certa elasticità
Στην ολλανδική: een zekere soepelheid
Στην πορτογαλική: uma certa flexibilidade

13 — Άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ.

εξαιρετικές διατάξεις μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο με χωριστές νομικές πράξεις.

22. Η μόνη κρίσιμη εν προκειμένω εξαιρετική διάταξη της οδηγίας είναι — όπως διαπιστώθηκε, άλλωστε, ομόφωνα από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία — το άρθρο 10 της οδηγίας. Το άρθρο 10 παρέχει τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τις « ανώτατες παραδεκτές συγκεντρώσεις », που ορίζονται από το άρθρο 7, σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι της οδηγίας. Σ' αυτή την κατηγορία ανήκουν οι βλαβερές ουσίες ατραζίνη και μολινάτη, των οποίων η αυξημένη παρουσία στο νερό αποτέλεσε την αφορμή για την υπό κρίση υπόθεση.

23. Πρώτη προϋπόθεση για τη χρήση της εξουσιοδοτήσεως προς θέσπιση εξαιρέσεων κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας είναι η ύπαρξη « σοβαρού ατυχήματος ». Ήδη ο προσδιορισμός των προϋποθέσεων υπάρξεως ενός τέτοιου ατυχήματος αμφισβητείται μεταξύ των συμμετεχόντων στη διαδικασία. Κατά την άποψη της Επιτροπής απαιτείται ένα απρόβλεπτο, απρόσμενο και αιφνίδιο γεγονός. Στην άποψη αυτή η ιταλική κυβέρνηση αντιτάσσει ότι δεν έχει σημασία ο τρόπος της προκλήσεως της καταστάσεως εκτάκτου ανάγκης, αλλά ότι αρκεί η ύπαρξη και μόνο της καταστάσεωςεκτάκτου ανάγκης. Αν περιοριζόταν κανείς στις αιτίες που δεν εξαρτώνται από ανθρώπινη συμπεριφορά, τότε ορισμένες τυπικές περιπτώσεις σοβαρών ατυχημάτων, όπως π. χ. η δηλητηρίαση του δικτύου παροχής ύδατος κατόπιν τρομοκρατικής επιθέσεως, δεν θα ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω διατάξεως [14].

24. Η ύπαρξη « σοβαρού ατυχήματος » θα πρέπει να μπορεί να κρίνεται ανεξάρτητα από την αιτία του, η οποία μπορεί να είναι είτε φυσικά γεγονότα είτε ανθρώπινη συμπεριφορά. Η στενή ερμηνεία ότι πρέπει να πρόκειται μόνο για γεγονότα ανεξάρτητα από ανθρώπινη συμπεριφορά θα περιόριζε χωρίς λόγο το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως. Το άρθρο 10 της οδηγίας πρέπει καταρχήν να εφαρμόζεται σε όλα τα σοβαρά ατυχήματα, ανεξάρτητα από την αιτία τους.

25. Για τον προσδιορισμό των λοιπών στοιχείων του σοβαρού ατυχήματος πρέπει να ληφθούν υπόψη τα συμφραζόμενα του εν λόγω νομικού όρου. Ο όρος « σοβαρό ατύχημα » σημαίνει μεν ότι η κατάσταση ανάγκης δημιουργήθηκε σε σύντομο χρονικό διάστημα, ο ορισμός όμως του σοβαρού ατυχήματος δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από τα λοιπά στοιχεία του πραγματικού της διατάξεως. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ιδίως το τελευταίο κατά σειρά στοιχείο του άρθρου 10, παράγραφος 1, δηλαδή ότι η τροφοδοσία με πόσιμο νερό δεν μπορεί να εξασφαλιστεί με οποιοδήποτε άλλο τρόπο.

26. Ως προς την ορολογία της τελευταίας αυτής προϋποθέσεως πρέπει όμως να παρατηρηθεί το εξής. Μόνο στο γερμανικό και το δανικό [και το ελληνικό] κείμενο της οδηγίας γίνεται λόγος στο άρθρο 10, παράγραφος 1, για « τροφοδοσία με πόσιμο νερό ». Το επίσημο κείμενο σε όλες τις άλλες κοινοτικές γλώσσες κάνει λόγο, όπως και ο τίτλος της οδηγίας για « νερό που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση ». Ο όρος « νερό που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση » είναι ευρύτερος από την έκφραση « τροφοδοσία με πόσιμο νερό », επειδή περιλαμβάνει και άλλους τρόπους παραγωγής πόσιμου νερού, εκτός από τα ύδατα επιφανείας [15]. Εξάλλου, το άρθρο 10, παράγραφος 2, περιέχει ιδιαίτερη εξαιρετική ρύθμιση προς εξασφάλιση

14 — Βλέπε σ. 10 των πρακτικών της επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

15 — Βλέπε άρθρο 1 της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ.

της τροφοδοσίας με πόσιμο νερό από ύδατα επιφανείας. Τόσο η σκέψη ότι στο άρθρο 10 ευλόγως προβλέπεται καταρχάς μια εξαιρετική ρύθμιση για όλο το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, όσο και το γεγονός ότι για την παραγωγή πόσιμου νερού από ύδατα επιφανείας θεσπίστηκε ειδικός κανόνας συνηγορούν υπέρ της αυθεντικότητας τής σε επτά (έξι) επίσημες γλώσσες ομόφωνης αποδόσεως.

27. Η αδυναμία εξασφαλίσεως της τροφοδοσίας με νερό για ανθρώπινη κατανάλωση αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό του σοβαρού ατυχήματος. Βέβαια — και θα συμφωνήσω στο σημείο αυτό με όσα ανέπτυξε η ιταλική κυβέρνηση [14] — δεν μπορεί ένα κράτος μέλος να επικαλεστεί ένα σοβαρό ατύχημα για να δικαιολογήσει την προηγούμενη παράνομη συμπεριφορά του. Όταν αντίθετα το κράτος μέλος βρίσκεται αντιμέτωπο με το πρόβλημα ότι δεν μπορεί να τηρήσει τις τιμές των παραμέτρων που προβλέπονται από την οδηγία και λαμβάνει μέτρα για να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή, θα έπρεπε, σύμφωνα με το γράμμα και το πνεύμα της ρυθμίσεως, να έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί την εξαιρετική διάταξη κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, ειδάλλως, αν οι τιμές της οδηγίας δεν μπορούν να επιτευχθούν αμέσως, αυτό θα αποτελούσε παράβαση του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να μπορεί το κράτος μέλος να δημιουργήσει μια κατάσταση σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο.

28. Πρέπει να εξεταστεί λεπτομερέστερα το ζήτημα πότε θεωρείται ότι δεν υπάρχει τροφοδοσία με πόσιμο νερό. Ανακύπτει ιδίως το ερώτημα αν η τροφοδοσία με κάνιστρα και δεξαμενές, σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, είναι επαρκής, έτσι ώστε να μην επιτρέπεται ακόμη η εφαρμογή της εξαιρετικής ρυθμίσεως.

14 — Βλέπε σ. 10 των πρακτικών της επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

29. Η υποχρέωση μεταβολής της τροφοδοσίας με νερό που επιβάλλεται από νομική πράξη προς αποφυγή εκδόσεως εξαιρετικής ρυθμίσεως κατά το άρθρο 10 της οδηγίας θα μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνο αν έτσι βελτιωνόταν ποιοτικά η τροφοδοσία. Ακριβώς αυτό όμως δεν θα εξασφαλιζόταν στην υπό κρίση περίπτωση έκτακτης τροφοδοσίας. Οι προϋποθέσεις θεσπίσεως της εξαιρέσεως δεν μπορεί να έχουν την έννοια και το σκοπό να υποχρεώσουν το κράτος μέλος σε χειρότερη και δαπανηρότερη τροφοδοσία με νερό,πριν γεννηθεί το δικαίωμά του προς θέσπιση του εξαιρετικού κανόνα.

30. Το κράτος μέλος πρέπει, εξάλλου, να εξακολουθήσει να έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει κατά πόσον είναι εύλογη και οικονομικά συμφέρουσα η αξιοποίηση άλλων πηγών τροφοδοσίας.

31. Ένα επιπλέον επιχείρημα για το ότι σημασία κυρίως έχει η τακτική τροφοδοσία με νερό μέσω του δικτύου παροχής προκύπτει από την εξέταση των διατάξεων για το πόσιμο νερό. Στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ αναφέρεται ότι « για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής θεωρούνται ως πόσιμα ύδατα όλα τα ύδατα επιφανείας που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση και διοχετεύονται από δίκτυο παροχής στη δημόσια χρήση ».

32. Υπέρ μιας ευρείας ερμηνείας της παραγράφου 1 του άρθρου 10 συνηγορεί επίσης το

ότι κατά την παράγραφο 2 είναι δυνατές οι παρεκκλίσεις προς εξασφάλιση της τροφοδοσίας με πόσιμο νερό από ύδατα επιφανείας, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη σοβαρού ατυχήματος. Αναφέρεται μόνο η περίπτωση κατά την οποία « ένα κράτος μέλος είναι αναγκασμένο ... », ενώ τα λοιπά στοιχεία του πραγματικού των παραγράφων 1 και 2 ταυτίζονται. Το παραπέμπον δικαστήριο θα πρέπει, κατά τα λοιπά, να λάβει υπόψη του κατά την εκτίμηση της νομιμότητας των πράξεων του κράτους μέλους και τη ρύθμιση του άρθρου 10, παράγραφος 2.

33. Οι παρεκκλίσεις επιτρέπονται εκ των προτέρων μόνο « για μια περιορισμένη χρονική περίοδο ». Ούτε επί του τρόπου υπολογισμού αυτής της « περιορισμένης χρονικής περιόδου » υφίσταται ομοφωνία. Στην υπόθεση της κύριας δίκης η εξαιρετική ρύθμιση θεσπίστηκε καταρχάς για έξι μήνες. Με την ίδια νομική πράξη θεσπίστηκαν συγχρόνως μέτρα προς μείωση των αυξημένων τιμών των βλαβερών ουσιών [16]. Πριν από την πάροδο της εξάμηνης προθεσμίας η ισχύς ολόκληρης της αποφάσεως παρατάθηκε κατά ένα έτος [17]. Έτσι επιτράπηκε για χρονικό διάστημα ενάμισυ έτους η οριακή τιμή για την ατραζίνη να είναι ένα μικρογραμμάριο, ενώ η οδηγία προβλέπει 0,1 μικρογραμμάριο. Πολύ πριν από τη λήξη της ισχύος της τελευταίας αυτής αποφάσεως επιτράπηκαν τον Απρίλιο του 1987 νέες υψηλότερες οριακές τιμές τόσο για την ατραζίνη (1,7 μικρογραμμάρια) όσο και, για πρώτη φορά, για τη μολινάτη (6 μικρογραμμάρια).

34. Η νέα αυτή παρέμβαση του νομοθέτη δείχνει ότι δεν ήταν δυνατή η επίτευξη των χαμηλότερων οριακών τιμών σε προγενέστερο χρονικό σημείο. Τέλος, οι παρεκκλίσεις από τις τιμές της οδηγίας επιτράπηκαν εκ νέου μέχρι το τέλος του 1988, όπως αναφέρθηκε κατά την προφορική διαδικασία από τον εκπρόσωπο της ιταλικής κυβερνήσεως. Σε σύγκριση με την προηγούμενη απόφαση μειώθηκαν πάντως οι οριακές τιμές (1,0 μικρογραμμάριο ατραζίνη, 4 μικρογραμμάρια μολινάτη). Συνολικά επιτράπηκαν επομένως παρεκκλίσεις για χρονικό διάστημα διόμισυ ετών.

35. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι αυτό δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο « περιορισμένη χρονική περίοδος ». Βέβαιο είναι ότι η οδηγία δεν αναφέρει τίποτε απόλυτο για τη διάρκεια μιας επιτρεπτής εξαιρετικής ρυθμίσεως. Οι κατ' ιδίαν νομικές πράξεις του κράτους μέλους είχαν συγκεκριμένη χρονική ισχύ και ακόμη και το συνολικό διάστημα κατά το οποίο ίσχυσαν δεν είναι υπερβολικά μεγάλο. Δεν είναι όμως σκόπιμη η θέσπιση ενός απόλυτου μεγέθους για το χαρακτηρισμό μιας χρονικής περιόδου ως « περιορισμένης ». Και εδώ πρέπει να γίνεται μια στάθμιση, κατά την οποία πρέπει να συνεκτιμώνται στοιχεία όπως η σοβαρότητα των μέτρων προς αντιμετώπιση του σοβαρού ατυχήματος, η δυνατότητα λήψεως εναλλακτικών μέτρων, καθώς και η ανάγκη να επιτραπούν υψηλότερες οριακές τιμές.

36. Επομένως, το γεγονός και μόνο ότι η ισχύς της εξαιρετικής ρυθμίσεως παρατάθηκε δεν αποβαίνει κατά της νομιμότητάς της. Δεν μπορεί πάντως να επιτρέπεται η ασυλλόγιστη παράταση της ισχύος μιας εξαιρέσεως που θεσπίστηκε άπαξ. Κατά την παράταση, όπως και κατά τη θέσπιση της ρυθμίσεως, πρέπει να εξετάζεται η ανάγκη την οποία εξυπηρετεί η ρύθμιση αυτή, λαμβανομένων υπόψη των λοιπών περιστάσεων.

16 — Βλέπε την απόφαση του Υπουργείου Υγείας της 25ης Ιουνίου 1986, που προβλέπει διάρκεια ισχύος μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1986.

17 — Βλέπε την απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 1986, που ίσχυσε μέχρι την 31 Δεκεμβρίου 1987.

37. Όλες οι εξαιρετικές ρυθμίσεις κατά το άρθρο 10 επιτρέπεται να θεσπίζονται μόνο υπό τον όρο ότι δεν παρουσιάζουν « κανένα απαράδεκτο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ». Το ζήτημα είναι υπό ποιες προϋποθέσεις πληρούται το στοιχείο αυτό του πραγματικού της διατάξεως.

38. Η Επιτροπή είναι της γνώμης [18] ότι το κράτος μέλος φέρει το βάρος της αποδείξεως του αβλαβούς των μέτρων, πράγμα που σημαίνει ότι το κριτήριο δεν επιτρέπεται να είναι μόνο η επίδραση κάθε ουσίας χωριστά (της ατραζίνης και της μολινάτης), αλλά πρέπει να εξετάζεται και η επίδραση των άλλων τοξικών ουσιών και η επίδραση που έχουν όλες αυτές οι ουσίες μαζί (« συνέργεια »). Στην παρούσα περίπτωση δεν μπορεί « να αποκλειστεί απολύτως » ο κίνδυνος για τη δημόσια υγεία [19]. Υπέρ της επιχειρηματολογίας αυτής συνηγορεί το γεγονός ότι από την ύπαρξη ανωτάτων επιτρεπτών συγκεντρώσεων βλαβερών ουσιών στην οδηγία μπορεί να συναχθεί το τεκμήριο ότι οι ουσίες που έχουν υπερβεί τις οριακές τιμές είναι βλαβερές.

39. Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται αντίθετα ότι εδώ δεν πρόκειται για ζήτημα κατανομής τους βάρους της αποδείξεως υπό την κλασική έννοια. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορούν οι εξής σκέψεις: η ίδια η Επιτροπή δεν ισχυρίστηκε ότι επί υπερβάσεως των τιμών της οδηγίας δημιουργείται συγκεκριμένος κίνδυνος για την ανθρώπινη υγεία. Η οδηγία εξυπηρετεί μεν το σκοπό της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι είναι βέβαιο ή μπορεί έστω να πιθαναλογηθεί ότι βλάπτεται η υγεία σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών της οδηγίας. Ακριβώς η καταρχήν υφισταμένη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τις τιμές υπό ορισμένες προϋποθέσεις αποτελεί ένδειξη κατά της απόλυτης επικινδυνότητας. Άλλωστε το γράμμα της διατάξεως της οδηγίας, κατά το οποίο ένας *απαράδεκτος* κίνδυνος αναιρεί τη δυνατότητα παρεκκλίσεως, επιτρέπει το συμπέρασμα ότι μπορεί ενδεχομένως να υπάρχει ένας μικρός κίνδυνος. Η απλώς δυνητική αύξηση του κινδύνου, η οποία πρέπει *πάντοτε* να πιθανολογείται σε περίπτωση υπερβάσεως των τιμών της οδηγίας, δεν μπορεί να αναιρεί τη δυνατότητα θεσπίσεως εξαιρετικής ρυθμίσεως. Η δυνατότητα παρεκκλίσεως θα εστερείτο νοήματος και πεδίου εφαρμογής, αν ήταν αρκετή η θεωρητική αυτή αύξηση του κινδύνου, για να εμποδιστεί η θέσπιση εξαιρετικής ρυθμίσεως.

40. Ένδειξη κατά της κατανομής του βάρους αποδείξεως, όπως την αντιλαμβάνεται η Επιτροπή, αποτελεί επίσης το ότι το κράτος μέλος θα έπρεπε να αποδείξει την έλλειψη ορισμένων περιστάσεων, χωρίς να προβλέπονται από τον κανόνα συγκεκριμένα κριτήρια προσδιορισμού των περιστάσεων αυτών. Οι αστάθμητοι αυτοί παράγοντες σχετικά με την απόδειξη δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα να αναιρείται η δυνατότητα του κράτους μέλους να ενεργεί στα πλαίσια της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 10 της οδηγίας. Ο απαιτούμενος « απαράδεκτος κίνδυνος » για τη δημόσια υγεία πρέπει να είναι τουλάχιστον πιθανός, προκειμένου το στοιχείο αυτό να μπορεί να εμποδίσει τη θέσπιση εξαιρέσεως. Καθόσον δεν υφίσταται τέτοια πιθανότητα, το κράτος μέλος διαθέτει διακριτική ευχέρεια. Η επιδιωκόμενη ευελιξία της οδηγίας μπορεί να επιτευχθεί ευλόγως μόνο αν το κράτος μέλος διαθέτει διακριτική ευχέρεια κατά την εκτίμηση των προϋποθέσεων της εξαιρέσεως. Κατά τη στάθμιση αυτή όμως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η συνέργεια των βλαπτικών ουσιών.

41. Πρέπει, τέλος, να διευκρινιστεί κατά πόσον η παράβαση της υποχρεώσεως ανακοινώσεως προς την Επιτροπή των ληφθέντων μέτρων μπορεί να αναιρεί τη νομιμότητά τους

18 — Βλέπε σ. 17 των πρακτικών της επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

19 — « Βρισκόμαστε επομένως ενώπιον μιας περιπτώσεως στην οποία δεν είναι δυνατόν να αποκλειστεί απολύτως, όπως προβλέπει η οδηγία, το ενδεχόμενο κινδύνου απαραδέκτου για τη δημόσια υγεία ».

(άρθρο 10, παράγραφος 3, της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ). Επειδή πρόκειται για γνωστοποίηση εκ των υστέρων, η ανακοίνωση δεν μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση του κύρους όπως π. χ. η απαιτούμενη άδεια. Επειδή και στην περίπτωση ορθής ενέργειας του κράτους μέλους η Επιτροπή λαμβάνει για πρώτη φορά γνώση, όταν η στάθμιση έχει πλέον περατωθεί, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το άρθρο 10, παράγραφος 3, παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επηρεάζει τη διαμόρφωση του συγκεκριμένου μέτρου. Η παραλειφθείσα ή καθυστερημένη ανακοίνωση αποτελεί αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο στάση του κράτους μέλους. Δεν αναιρεί όμως το κύρος της εξαιρετικής διατάξεως που κατά τα λοιπά εκδόθηκε νόμιμα.

42. Τα έξοδα της ιταλικής κυβερνήσεως και της Επιτροπής δεν αποδίδονται. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να αποφανθεί επί των εξόδων της διαδικασίας παραπομπής (άρθρο 104, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου).

Γ — Πρόταση

Στο παραπέμπον δικαστήριο προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση:

43. Υφίσταται εξαιρετική ρύθμιση σύμφωνη προς το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ, όταν συντρέχουν όλα τα στοιχεία του πραγματικού της εν λόγω διατάξεως. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την εκτίμηση των κατ' ιδίαν προϋποθέσεων.