ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 8ης Νοεμβρίου 2001 *

Στην υπόθεση C-127/99,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον P. Stancanelli, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον U. Leanza, επικουρούμενο από τον P. G. Ferri, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας:

— να καταρτίσει ένα ή περισσότερα προγράμματα δράσεως που να έχουν τα χαρακτηριστικά και να πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

άρθρο 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως (ΕΕ L 375, σ. 1),

— να προβεί κατά ορθό τρόπο σε όλες τις πράξεις επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας και

— να καταρτίσει και κοινοποιήσει πλήρη έκθεση όπως προβλέπεται στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τη N. Colneric, πρόεδρο του δευτέρου τμήματος, προεδρεύουσα του έκτου τμήματος, και τους C. Gulmann, J.-P. Puissochet, Β. Σκουρή και J. N. Cunha Rodrigues (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 8ης Φεβρουαρίου 2001, όπου η Επιτροπή εκπροσωπήθηκε από τον P. Stancanelli και η Ιταλική Δημοκρατία από τον M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 31ης Μαΐου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Απριλίου 1999, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ) προσφυγή με αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας:

— να καταρτίσει ένα ή περισσότερα προγράμματα δράσεως που να έχουν τα χαρακτηριστικά και να πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως (ΕΕ L 375, σ. 1, στο εξής: οδηγία),

— να προβεί κατά ορθό τρόπο σε όλες τις πράξεις επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας και

— να καταρτίσει και κοινοποιήσει πλήρη έκθεση όπως προβλέπεται στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.

Το νομικό πλαίσιο

2 Η οδηγία αποσκοπεί, κατά το άρθρο της 1, στη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και στην αποτροπή κάθε περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους.

3 Προς τούτο, η οδηγία ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα αναλάβουν διάφορες πρωτοβουλίες σύμφωνα με χρονοδιάγραμμα του οποίου οι προθεσμίες αρχίζουν από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της οδηγίας, δηλαδή από τις 19 Δεκεμβρίου 1991.

4 Έτσι, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα καθορίσουν, εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας, τις ευπρόσβλητες από τη ρύπανση ζώνες και ότι εντός προθεσμίας έξι μηνών θα ανακοινώσουν τον αρχικό αυτό καθορισμό στην Επιτροπή.

5 Το άρθρο 4 της οδηγίας ορίζει:

«1. Προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα γενικό επίπεδο προστασίας όλων των υδάτων από τη ρύπανση, εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη:

α) θεσπίζουν έναν ή περισσότερους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής, που θα εφαρμόζονται προαιρετικά από τους γεωργούς και οι οποίοι περιέχουν διατάξεις που καλύπτουν τουλάχιστον τα στοιχεία του παραρτήματος ΙΙ, σημείο Α·

β) καταρτίζουν, όπου απαιτείται, πρόγραμμα προώθησης της εφαρμογής του ή των κωδίκων ορθής γεωργικής πρακτικής, το οποίο εμπεριέχει και πρόβλεψη για την επιμόρφωση και ενημέρωση των γεωργών.

2. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή λεπτομέρειες των κωδίκων ορθής γεωργικής πρακτικής. Η Επιτροπή συμπεριλαμβάνει πληροφορίες για τους κώδικες αυτούς στην προβλεπόμενη στο άρθρο 11 έκθεση. Υπό το φως των λαμβανομένων πληροφοριών, η Επιτροπή μπορεί, κατά την κρίση της, να υποβάλλει τις κατάλληλες προτάσεις στο Συμβούλιο.»

6 Το άρθρο 5 της οδηγίας ορίζει:

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

2. Ένα πρόγραμμα δράσης μπορεί να αφορά όλες τις ευπρόσβλητες ζώνες της επικράτειας ενός κράτους μέλους ή, όταν το κράτος μέλος το κρίνει σκόπιμο, μπορούν να καταρτίζονται διαφορετικά προγράμματα για διάφορες ευπρόσβλητες ζώνες ή τμήματα ζωνών.

3. Τα προγράμματα δράσης λαμβάνουν υπόψη:

α) τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά στοιχεία, και μάλιστα εκείνα που αφορούν τις σχετικές εισροές αζώτου γεωργικής και άλλης προέλευσης·

β) τις περιβαλλοντικές συνθήκες στις συγκεκριμένες περιοχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

4. Τα προγράμματα δράσης εφαρμόζονται εντός τετραετίας από τη σύνταξή τους και περιλαμβάνουν τα εξής υποχρεωτικά μέτρα:

α) τα μέτρα του παραρτήματος ΙΙΙ·

β) τα μέτρα τα οποία τα κράτη μέλη περιλαμβάνουν στον ή στους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής που καταρτίζονται σύμφωνα με το άρθρο 4, εκτός από όσα έχουν καταστεί κενά νοήματος λόγω των μέτρων του παραρτήματος ΙΙΙ.

5. Επιπλέον, στα πλαίσια των προγραμμάτων δράσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα συμπληρωματικά μέτρα ή τις ενισχυμένες δράσεις που κρίνουν ότι απαιτούνται εάν, εξαρχής ή βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δράσης, καθίσταται καταφανές ότι τα μέτρα της παραγράφου 4 δεν επαρκούν για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1. Κατά την επιλογή αυτών των μέτρων ή δράσεων, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους την αποτελεσματικότητά τους καθώς και το κόστος τους σε σχέση με άλλα δυνατά προληπτικά μέτρα.

6. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν και εφαρμόζουν κατάλληλα προγράμματα παρακολούθησης προκειμένου να εκτιμούν την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων δράσης που θεσπίζονται δυνάμει του παρόντος άρθρου.

Τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν το άρθρο 5 σε ολόκληρη την επικράτεια τους, παρακολουθούν την περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε επιλεγμένα σημεία μέτρησης, ώστε να προσδιορίζουν την έκταση της γεωργικής νιτρορρύπανσης των υδάτων.

7. Τα κράτη μέλη επανεξετάζουν και ενδεχομένως αναθεωρούν τα εθνικά τους προγράμματα δράσης και οποιοδήποτε πρόσθετο μέτρο έχουν λάβει βάσει της παραγράφου 5, τουλάχιστον ανά τετραετία. Ενημερώνουν την Επιτροπή για κάθε τροποποίηση των προγραμμάτων δράσης.»

7 Το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Μέτρα που θα περιληφθούν σε προγράμματα δράσης σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο α'» και στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 5, έχει ως εξής:

«1. Τα μέτρα θα περιλαμβάνουν κανόνες σχετικούς με:

1) τις περιόδους κατά οποίες θα απαγορεύεται η διασπορά στο έδαφος ορισμένων τύπων λιπασμάτων·

2) τη χωρητικότητα των δοχείων αποθήκευσης κοπριάς· η χωρητικότητα αυτή πρέπει να υπερβαίνει τη χωρητικότητα που απαιτείται για αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου κατά την οποία απαγορεύεται η διασπορά κοπριάς στο έδαφος στην ευπρόσβλητη ζώνη, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί στην αρμόδια αρχή ότι κάθε πλεονάζουσα ποσότητα κοπριάς πέραν από όση χωρούν τα δοχεία θα διατίθεται κατά τρόπο αβλαβή για το περιβάλλον·

3) τον περιορισμό της ποσότητας λιπάσματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος, στα πλαίσια της ορθής γεωργικής πρακτικής, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών της εν λόγω ευπρόσβλητης ζώνης, ιδίως δε:

α) των εδαφολογικών συνθηκών, του τύπου εδάφους και της κλίσης του·

β) των κλιματικών, βροχομετρικών και αρδευτικών συνθηκών·

γ) της χρήσης του εδάφους και των γεωργικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων και των συστημάτων αμειψισποράς·

και βάσει της ισορροπίας μεταξύ:

i) των προβλεπομένων αναγκών των καλλιεργειών σε άζωτο και

ii) της ποσότητας αζώτου που διατίθεται για τις καλλιέργειες από το έδαφος και από τη λίπανση, που αντιστοιχεί προς:

— την ποσότητα αζώτου που ενυπάρχει στο έδαφος τη στιγμή κατά την οποία οι καλλιέργειες αρχίζουν να το χρησιμοποιούν σε σημαντικό βαθμό (υπόλοιπες ποσότητες κατά το πέρας του χειμώνα),

— το άζωτο που αντλείται από το ισοζύγιο της μετατροπής των αποθεμάτων οργανικού αζώτου του εδάφους σε ανόργανες ουσίες,

— την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα ζωικά περιττώματα,

— την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα χημικά και άλλα λιπάσματα.

2. Τα μέτρα αυτά εξασφαλίζουν ότι, για κάθε γεωργική ή κτηνοτροφική μονάδα, η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος, είτε από ανθρώπους είτε από τα ίδια τα ζώα, δεν υπερβαίνει μια καθορισμένη ποσότητα ανά εκτάριο.

Η ποσότητα αυτή ανά εκτάριο είναι η ποσότητα κόπρου που περιέχει 170 kg άζωτο. Ωστόσο:

α) κατά το πρώτα τετραετές πρόγραμμα δράσης, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν τη διασπορά ποσότητας κόπρου που περιέχει μέχρι και 210 kg άζωτο·

β) κατά τη διάρκεια του πρώτου τετραετούς προγράμματος δράσης και μετά απ' αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν ποσότητες διαφορετικές από τις προαναφερόμενες. Οι ποσότητες αυτές πρέπει να καθορίζονται έτσι ώστε να μην θέτουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1 και πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια, όπως π.χ.:

— παρατεταμένες καλλιεργητικές περίοδοι,

— καλλιέργειες με μεγάλες ανάγκες αζώτου,

— υψηλή βροχόπτωση στην ευπρόσβλητη ζώνη,

— εδάφη με ιδιαίτερα μεγάλη απονιτρωτική ικανότητα.

Εάν ένα κράτος μέλος επιτρέπει τη διασπορά διαφορετικής ποσότητας δυνάμει του στοιχείου β', πρέπει να ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή, η οποία εξετάζει την αιτιολόγηση με τη διαδικασία του άρθρου 9.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να υπολογίζουν τις ποσότητες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 με βάση τον αριθμό των ζώων.

4. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζουν την παράγραφο 2. Με βάση τις πληροφορίες που λαμβάνει, η Επιτροπή, μπορεί, εάν το κρίνει σκόπιμο, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 11.»

8 Κατά το άρθρο 6 της οδηγίας:

«1. Για τον χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών και την αναθεώρηση του σχετικού καταλόγου, τα κράτη μέλη:

α) εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, παρακολουθούν επί ένα έτος τη συγκέντρωση νιτρικών ιόντων στα γλυκά ύδατα:

i) σε σταθμούς δειγματοληψίας για επιφανειακά ύδατα, που ορίζονται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ ή/και σε άλλους σταθμούς δειγματοληψίας που είναι αντιπροσωπευτικοί των επιφανειακών υδάτων των κρατών μελών, τουλάχιστον μία φορά το μήνα και συχνότερα στις εποχές των πλημμυρών·

ii) σε σταθμούς δειγματοληψίας, αντιπροσωπευτικούς των υπόγειων υδροφόρων οριζόντων των κρατών μελών, κατά τακτά χρονικά διαστήματα και λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ·

β) επαναλαμβάνουν το πρόγραμμα παρακολούθησης που αναφέρεται στο στοιχείο α' τουλάχιστον ανά τετραετία, εκτός από τους σταθμούς δειγματοληψίας όπου η συγκέντρωση νιτρικών ιόντων σε όλα τα προηγούμενα δείγματα ήταν κάτω των 25 mg/l και στους οποίους δεν έχει διαπιστωθεί κανένας νέος παράγοντας που να μπορεί να αυξήσει την περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα, οπότε το πρόγραμμα παρακολούθησης αρκεί να επαναλαμβάνεται μόνο ανά οκταετία·

γ) επανεξετάζουν ανά τετραετία την κατάσταση των γλυκών επιφανειακών υδάτων, των υδάτων των εκβολών ποταμών και των παράκτιων υδάτων τους από πλευράς ευτροφισμού.

2. Χρησιμοποιούνται οι μέθοδοι μετρήσεων αναφοράς που εκτίθενται στο παράρτημα IV.»

9 Οι κατά το άρθρο 6 της οδηγίας μέθοδοι αναφοράς για τις μετρήσεις ορίζονται ως εξής στο παράρτημα IV της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Μέθοδοι αναφοράς για τις μετρήσεις»:

«Χημικά λιπάσματα

Οι αζωτούχες ενώσεις μετρώνται με τη μέθοδο που περιγράφεται στην οδηγία 77/535/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 1977, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των σχετικών με τις μεθόδους δειγματοληψίας και αναλύσεως των λιπασμάτων, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την οδηγία 89/519/ΕΟΚ.

Γλυκά, παράκτια και θαλάσσια ύδατα

Η συγκέντρωση των νιτρικών ιόντων μετράται σύμφωνα με το άρθρο 4α, παράγραφος 3, της απόφασης 77/795/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί καθιερώσεως κοινής διαδικασίας ανταλλαγής πληροφοριών για την ποιότητα των γλυκών επιφανειακών υδάτων της Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση 86/574/ΕΟΚ.»

10 Το άρθρο 10 της οδηγίας ορίζει:

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

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

11 Το παράρτημα V της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις εκθέσεις που προβλέπει το άρθρο 10», απαριθμεί τις πληροφορίες αυτές ως εξής:

«1. Δήλωση σχετικά με την προληπτική δράση που προβλέπεται στο άρθρο 4.

2. Χάρτης όπου εμφαίνονται:

α) τα ύδατα που προσδιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, και το παράρτημα I και όπου αναφέρονται τα κριτήρια του παραρτήματος I που χρησιμοποιήθηκαν για τον προσδιορισμό αυτό·

β) οι ζώνες που έχουν χαρακτηρισθεί ευπρόσβλητες, όπου θα διακρίνονται οι ζώνες που προϋπήρχαν από εκείνες που χαρακτηρίστηκαν στο διάστημα που μεσολάβησε από την προηγούμενη έκθεση.

3. Περίληψη των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης που προβλέπεται στο άρθρο 6, στην οποία θα συμπεριλαμβάνεται αναφορά των λόγων για τους οποίους χαρακτηρίστηκε κάθε ευπρόσβλητη ζώνη καθώς και των λόγων για τους οποίους τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν οι χαρακτηρισμοί αυτοί.

4. Περίληψη των προγραμμάτων δράσης που καταρτίζονται δυνάμει του άρθρου 5, και ειδικότερα:

α) τα μέτρα που απαιτούνται δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχεία α' και β'·

β) οι πληροφορίες που απαιτούνται δυνάμει του παραρτήματος III, σημείο 4·

γ) τυχόν συμπληρωματικά μέτρα ή ενισχυμένες δράσεις που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 5·

δ) περίληψη των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων παρακολούθησης που εφαρμόζονται δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 6·

ε) εκτιμήσεις των κρατών μελών σχετικά με τις πιθανολογούμενες προθεσμίες μέσα στις οποίες είναι δυνατόν να αναμένεται ότι τα ύδατα που προσδιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, θα ανταποκριθούν στα μέτρα που προβλέπει το πρόγραμμα δράσης, καθώς και αναφορά του βαθμού αβεβαιότητας των εκτιμήσεων αυτών.»

12 Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή τους προς αυτή εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας και να ενημερώσουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

13 Στις 25 Απριλίου 1997, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία έγγραφο οχλήσεως με το οποίο ανέφερε ότι δεν έχει λάβει την προβλεπόμενη στο άρθρο 10 της οδηγίας έκθεση σχετικά με την πρώτη τετραετή περίοδο μετά την κοινοποίηση της οδηγίας, δηλαδή την περίοδο από 20 Δεκεμβρίου 1991 έως 20 Δεκεμβρίου 1995. Με το έγγραφο αυτό τονιζόταν επίσης η έλλειψη κάθε πληροφορίας σχετικά, αφενός, με την κατάρτιση των προγραμμάτων δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας και, αφετέρου, με την τέλεση των πράξεων επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο της 6.

14 Οι ιταλικές αρχές απάντησαν με έγγραφο της 16ης Ιουλίου 1997 διαβιβάζοντας έγγραφα σχετικά με τα μέτρα που θεσπίστηκαν από ορισμένες ιταλικές περιφέρειες για την προστασία των επιφανειακών και υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που οφείλεται σε γεωργικές και ζωοτεχνικές δραστηριότητες.

15 Η Επιτροπή θεώρησε ότι οι πληροφορίες αυτές δεν συνιστούν έκθεση υπό την έννοια του άρθρου 10 της οδηγίας και ότι δεν της παρέχουν τη δυνατότητα να εξακριβώσει με ικανοποιητικό τρόπο αν τηρήθηκαν τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας σχετικά, αντιστοίχως, με τα προγράμματα δράσεως και την παρακολούθηση των συγκεντρώσεων νιτρικών ιόντων στα γλυκά ύδατα. Κατά συνέπεια, με έγγραφο της 19ης Φεβρουαρίου 1998, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία διαπίστωσε ότι η δεύτερη παρέβη τις υποχρεώσεις της με το να μη θεσπίσει εμπροθέσμως τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά της

οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, και ειδικότερα με το να μην τηρήσει τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τα άρθρα 5, 6 και 10 της οδηγίας, και έταξε στο εν λόγω κράτος μέλος προθεσμία δύο μηνών για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή.

16 Με έγγραφο της 18ης Σεπτεμβρίου 1998, οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με το στάδιο της προόδου που είχε σημειωθεί όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας (στο εξής: έκθεση ή έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998). Η έκθεση αυτή ανέφερε ότι καταρτίστηκε κώδικας ορθής γεωργικής πρακτικής και ότι από ορισμένες ιταλικές περιφέρειες θεσπίστηκαν μέτρα για την προστασία των υδάτων από τη ρύπανση που οφείλεται σε νιτρικά ιόντα.

17 Θεωρώντας ότι η έκθεση αυτή δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές του άρθρου 10 της οδηγίας και ότι τα πληροφοριακά στοιχεία που διέθετε δεν της επέτρεπαν να βεβαιωθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία είχε τηρήσει πλήρως τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

18 Με την προσφυγή αυτή, η Επιτροπή δεν προβάλλει πλέον την αιτίαση, που διατύπωσε με την αιτιολογημένη γνώμη, ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν θέσπισε τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά περιορίζεται στις συγκεκριμένες υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τα άρθρα 5, 6 και 10 της οδηγίας.

19 Εξάλλου, στις 20 Μαΐου 1997, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη μη μεταφορά της οδηγίας στο ιταλικό δίκαιο καθώς και τον μη καθορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας. Επί της προσφυγής αυτής εκδόθηκε η απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1999, C-195/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-1169), με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη ανακοινώνοντας στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας και

μη τηρώντας ιδίως την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

20 Στις 11 Μαΐου 1999, η Ιταλική Δημοκρατία εξέδωσε το νομοθετικό διάταγμα 152 (παράρτημα του GURI αριθ. 124, της 29ης Μαΐου 1999), με το οποίο θεσπίστηκαν εθνικά μέτρα μεταφοράς υπό την έννοια του άρθρου 12 της οδηγίας και ειδικότερα καθορίστηκαν οι ευπρόσβλητες ζώνες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας. Με το διάταγμα αυτό, το οποίο επισυνάπτεται στο υπόμνημα αντικρούσεως της Ιταλικής Κυβερνήσεως στην παρούσα υπόθεση, η εν λόγω κυβέρνηση θεωρεί ότι έχει εκτελέσει την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

21 Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη καθόσον οι αιτιάσεις που προβάλλονται με αυτήν διαφέρουν σημαντικά από εκείνες που διατυπώθηκαν με την αιτιολογημένη γνώμη. Συγκεκριμένα, κατά την εν λόγω κυβέρνηση:

— η βασική αιτίαση περί μη μεταφοράς της οδηγίας εγκαταλείφθηκε σιωπηρώς·

— η αιτίαση σχετικά με το άρθρο 5 της οδηγίας τροποποιήθηκε: δεν προβάλλεται πλέον ότι δεν υφίστανται προγράμματα, αλλά ότι δεν υφίστανται προγράμματα δράσεως που να έχουν τα χαρακτηριστικά και να πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1·

— η αιτίαση σχετικά με το άρθρο 6 της οδηγίας τροποποιήθηκε και τώρα αφορά το ότι έγιναν ελλιπείς και εσφαλμένοι έλεγχοι·

— η αιτίαση σχετικά με το άρθρο 10 της οδηγίας τροποποιήθηκε και τώρα αφορά το ότι δεν υποβλήθηκε πλήρης έκθεση.

22 Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η Επιτροπή επέφερε τις τροποποιήσεις αυτές αφότου εξέτασε την έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998. Ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή όφειλε να επιφέρει τις τροποποιήσεις αυτές κατά το προ της ασκήσεως της προφυγής στάδιο, οπότε έπρεπε να αποστείλει νέα, ή έστω συμπληρωματική, αιτιολογημένη γνώμη, και όχι να ασκήσει προσφυγή που αντικειμενικά αφίσταται από την αιτίαση που περιέχει η αιτιολογημένη γνώμη της 19ης Φεβρουαρίου 1998. Στην πραγματικότητα, το δικόγραφο της προσφυγής θέτει για πρώτη φορά υπό αμφισβήτηση τις ενέργειες της Ιταλικής Δημοκρατίας για τη μεταφορά της οδηγίας και θέτει το εν λόγω κράτος μέλος, όσον αφορά την οργάνωση της άμυνάς του, ενώπιον εντελώς νέων απαιτήσεων.

23 Με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Ιταλική Κυβέρνηση επαναλαμβάνει την επιχειρηματολογία της ότι, με το να ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν υπέβαλε πλήρη έκθεση, η Επιτροπή θέλει να εκδοθεί απόφαση επί των παρατηρήσεων σχετικά με την έκθεση που υποβλήθηκε μετά την αιτιολογημένη γνώμη. Μία από τις ουσιώδεις λειτουργίες της αιτιολογημένης γνώμης είναι να παράσχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα να αποφύγει την εις βάρος του κίνηση δίκης ενώπιον του Δικαστηρίου, με το να συμμορφωθεί προς την άποψη της Επιτροπής εντός της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη. Η δυνατότητα αυτή, την οποία εγγυάται η Συνθήκη, δεν χορηγήθηκε στην Ιταλική Κυβέρνηση.

24 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε επιπλέον ότι παραβιάστηκε ο κανόνας non bis in idem. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει άλλη μία φορά ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν τήρησε τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από την οδηγία, όπως το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει με την προαναφερθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Ιταλίας.

25 Η Επιτροπή αμφισβητεί ότι οι αιτιάσεις που προβάλλονται με το δικόγραφο της προσφυγής επιφέρουν τροποποιήσεις σε σχέση με τις αιτιάσεις που διατυπώθηκαν με την αιτιολογημένη γνώμη. Κατά την Επιτροπή, οι αιτιάσεις που προβλήθηκαν με την αιτιολογημένη γνώμη δεν αφορούν τόσο το ότι γενικά λείπουν προγράμματα δράσεως, δεν έγιναν πράξεις επιτηρήσεως και δεν υποβλήθηκε έκθεση όσο ειδικά το γεγονός ότι αυτά δεν ανταποκρίνονται στις επιταγές της οδηγίας.

26 Μολονότι έγινε σημαντική υπέρβαση της δίμηνης προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή εξέτασε την έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998 για να εξακριβώσει αν περιέχει στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι η Ιταλική Δημοκρατία τήρησε τις σχετικές υποχρεώσεις, δηλαδή την κατάρτιση προγραμμάτων δράσεως σύμφωνα με το άρθρο 5 και το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας, την παρακολούθηση των γλυκών υδάτων που απαιτείται βάσει του άρθρου 6 και του παραρτήματος IV της οδηγίας και την κατάρτιση της εκθέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 10 και στο παράρτημα V της οδηγίας. Από την εξέταση αυτή προέκυψε ότι οι ιταλικές αρχές θέσπισαν ορισμένα μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, αλλά ότι οι πιο πάνω υποχρεώσεις δεν έχουν ακόμα τηρηθεί κατά τρόπο σύμφωνο με την οδηγία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

27 Όσον αφορά την παράβαση του κανόνα non bis in idem, πρέπει να υπομνηστεί ότι, στο διατακτικό της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ιταλίας, το

Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη ανακοινώνοντας στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας και ιδίως μη τηρώντας την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

28 Η χρησιμοποίηση του επιρρήματος ιδίως θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια ότι η προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας αφορά την οδηγία στο σύνολό της. Όμως, από εξέταση των αιτημάτων και ισχυρισμών των διαδίκων καθώς και του σκεπτικού που το Δικαστήριο παρέθεσε για να στηρίξει το διατακτικό της αποφάσεως εκείνης προκύπτει σαφώς ότι αυτή αφορά μόνον τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 3, παράγραφος 2, και 12, παράγραφος 1, της οδηγίας.

29 Εφόσον με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή εγκατέλειψε την αιτίαση που διατυπώθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 19ης Φεβρουαρίου 1998 ότι η οδηγία δεν μεταφέρθηκε, η παρούσα προσφυγή αφορά μόνο διατάξεις που δεν ήσαν επίμαχες στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, και συγκεκριμένα τα άρθρα 5, 6 και 10 της οδηγίας, οπότε δεν παραβαίνει τον κανόνα non bis in idem.

30 Όσον αφορά την προβαλλόμενη τροποποίηση των λοιπών αιτιάσεων της Επιτροπής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι αιτιάσεις που περιέχει η αιτιολογημένη γνώμη αφορούν ιδίως την αθέτηση από την Ιταλική Δημοκρατία των υποχρεώσεων που προβέπονται στα άρθρα 5, 6 και 10 της οδηγίας. Κατά την ημερομηνία που συντάχθηκε η αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή παρεπονείτο σχετικά με το ότι, ελλείψει διαβιβάσεως από την Ιταλική Δημοκρατία των πληροφοριών που προβλέπονται από τα άρθρα αυτά, η Επιτροπή δεν διέθετε τις αναγκαίες πληροφορίες για να εξακριβώσει αν όντως τηρήθηκαν οι πιο πάνω υποχρεώσεις.

31 Ναι μεν μεταγενέστερες πληροφορίες, ιδίως δε η έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998, έδωσαν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διευκρινίσει τις αιτιάσεις αυτές, πλην όμως

το αντικείμενο των αιτιάσεων που διατυπώνονται με την προσφυγή μένει στην ουσία το ίδιο, δηλαδή εξακολουθεί να είναι η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 5, 6 και 10 της οδηγίας (βλ., με το ίδιο πνεύμα, την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987 στην υπόθεση 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, που αποκαλείται «νόμος καθαρότητας του ζύθου», Συλλογή 1987, σ. 1227, σκέψη 22). Όπως αποδείχθηκε κατά τη διεξαγωγή της γραπτής και της προφορικής διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, το εν λόγω κράτος μέλος ήταν επαρκώς πληροφορημένο για τις αιτιάσεις και είχε τη δυνατότητα να υπερασπιστεί εγκαίρως τα συμφέροντά του σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 169 της Συνθήκης.

32 Κατά συνέπεια, η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

Επί της ουσίας

33 Η Επιτροπή διατυπώνει κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας τρεις αιτιάσεις. Με την πρώτη προβάλλει ότι παραλείφθηκε να καταρτιστούν προγράμματα δράσεως που να ανταποκρίνονται στις επιταγές του άρθρου 5 της οδηγίας. Με τη δεύτερη διατείνεται ότι δεν διενεργήθηκαν κατά ορθό τρόπο όλες οι πράξεις επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας αυτής. Με την τρίτη ισχυρίζεται ότι δεν καταρτίστηκε και δεν κοινοποιήθηκε πλήρης έκθεση όπως προβλέπεται στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας. Η τελευταία αιτίαση ενδείκνυται να εξεταστεί πρώτη.

Επί της αιτιάσεως σχετικά με το άρθρο 10 της οδηγίας

34 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 10 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να υποβάλλουν στην Επιτροπή κάθε τέσσερα χρόνια έκθεση περιέχουσα

τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα V της οδηγίας. Η πρώτη έκθεση έπρεπε να καλύπτει την περίοδο από 20 Δεκεμβρίου 1991 έως 20 Δεκεμβρίου 1995 και έπρεπε να διαβιβαστεί στην Επιτροπή εντός έξι μηνών από τη δεύτερη ημερομηνία, δηλαδή πριν από τις 20 Ιουνίου 1996.

35 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν απέστειλε καμία έκθεση πριν από τις 20 Ιουνίου 1996. Επιπλέον, ούτε τα κοινοποιηθέντα από τις ιταλικές αρχές έγγραφα που επισυνάφθηκαν στην επιστολή της 16ης Ιουλίου 1997 ούτε και η κοινοποιηθείσα από τις ιταλικές αρχές έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998 ικανοποιούν τις επιταγές της οδηγίας.

36 Η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι, στην έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998, περιέγραψε σε γενικές γραμμές τη διαπιστωμένη ρύπανση από νιτρικά ιόντα και τις ενέργειες που έγιναν για να επιτευχθούν οι στόχοι του άρθρου 1 της οδηγίας. Ο σχετικά βραχυλογικός χαρακτήρας της εκθέσεως δεν έρχεται σε αντίθεση με όσα ορίζει το παράρτημα V, σημεία 3 και 4, της οδηγίας, το οποίο, όσον αφορά τα αποτελέσματα της επιτηρήσεως και τα προγράμματα δράσεως, απαιτεί μόνο να περιέχει η έκθεση μια περίληψη.

37 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 10 και του παραρτήματος V της οδηγίας, δεν προκύπτει ότι υπάρχουν στοιχεία αρκούντως ακριβή ώστε να διαπιστωθεί παράβαση κράτους μέλους συνιστάμενη όχι στην έλλειψη εκθέσεως, αλλά στον ελλιπή χαρακτήρα της εκθέσεως.

38 Εν προκειμένω, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή είχε κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη και ότι οι μεταβολές που επήλθαν στη συνέχεια δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 14ης Ιουνίου 2001, C-207/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-4571, σκέψη 27).

39 Επομένως, για να εκτιμηθεί αν παραβιάστηκε το άρθρο 10 της οδηγίας, δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη η έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998, καθόσον διαβιβάστηκε πολλούς μήνες μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη. Προς τούτο, πρέπει να ληφθούν υπόψη μόνον τα έγγραφα που οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή στις 16 Ιουλίου 1997.

40 Αντιθέτως, όπως τονίζει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 26 των προτάσεών του, εφόσον τα εκτελεστικά μέτρα που περιγράφονται στην έκθεση δεν ήσαν κατ' ανάγκην εκπρόθεσμα, θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη για να κριθεί αν παραβιάστηκαν τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας.

41 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα έγγραφα που διαβιβάστηκαν από τις ιταλικές αρχές στην Επιτροπή στις 16 Ιουλίου 1997 δεν περιέχουν, όπως επιβάλλει το παράρτημα V, σημείο 1, της οδηγίας, κατάλογο των προληπτικών ενεργειών που έγιναν βάσει του άρθρου 4 της οδηγίας. Εξάλλου, τα έγγραφα αυτά, σε αντίθεση με όσα ορίζει το παράρτημα V, σημείο 2, της οδηγίας, δεν περιέχουν χάρτη των υδάτων ή των καθορισμένων ζωνών. Επιπλέον, τα πιο πάνω έγγραφα αφορούν μόνον τις δύο αυτόνομες επαρχίες και επτά από τις δεκαεννέα περιφέρειες από τις οποίες αποτελείται η Ιταλική Δημοκρατία. Οι πληροφορίες που περιέχουν τα έγγραφα αυτά είναι σε υπερβολικό βαθμό ελλιπείς ώστε να αποτελέσουν περίληψη των αποτελεσμάτων της επιτηρήσεως ή περίληψη των προγραμμάτων δράσεως υπό την έννοια του παραρτήματος V, αντιστοίχως σημεία 3 και 4, της οδηγίας.

42 Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να υποβάλει στην Επιτροπή την έκθεση που προβλέπεται στο άρθρο 10 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη διάταξη αυτή.

Επί της αιτιάσεως σχετικά με το άρθρο 5 της οδηγίας

43 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 5 της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταρτίσουν προγράμματα δράσεως για τις ευπρόσβλητες ζώνες εντός προθεσμίας δύο ετών από τον αρχικό καθορισμό των ζωνών αυτών. Η διάταξη αυτή και το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας διευκρινίζουν τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν τα εν λόγω προγράμματα. Όταν ασκήθηκε η παρούσα προσφυγή, η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε καταρτίσει προγράμματα δράσεως που να έχουν τα χαρακτηριστικά αυτά. Οι πρωτοβουλίες των ιταλικών αρχών ήσαν σε υπερβολικό βαθμό ανομοιογενείς ή γενικές ώστε να τηρηθεί η υποχρέωση αυτή.

44 Σε παράρτημα του υπομνήματός της αντικρούσεως, η Ιταλική Κυβέρνηση προσκομίζει το νομοθετικό διάταγμα 152 που εκδόθηκε μετά την άσκηση της προσφυγής, το οποίο, μεταξύ άλλων, καθορίζει σε εθνικό επίπεδο τις ευπρόσβλητες ζώνες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3 της οδηγίας. Η εν λόγω κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, εφόσον η συγκεκριμένη αιτίαση στηρίζεται στην προϋπόθεση ότι η Ιταλική Δημοκρατία έπρεπε να καθορίσει τις ευπρόσβλητες ζώνες, πρόκειται για παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας, το οποίο μένει εκτός του πλαισίου της παρούσας διαδικασίας για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους.

45 Το επιχείρημα αυτό πρέπει να απορριφθεί. Συγκεκριμένα, πρέπει να επισημανθεί ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί την εκ μέρους του εκπρόθεσμη εφαρμογή μιας οδηγίας για να δικαιολογήσει την αθέτηση ή την εκπρόθεσμη τήρηση άλλων υποχρεώσεων που επιβάλλει η ίδια οδηγία (βλ. απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, C-274/98, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2000, σ. I-2823, σκέψη 22).

46 Επιπλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η αιτίαση της Επιτροπής είναι διφορούμενη και γενικόλογη: διφορούμενη καθόσον είναι αδύνατον να δει κανείς καθαρά αν στην αιτίαση αυτή περιλαμβάνεται η παντελής έλλειψη προγραμμάτων σχετικά με περιφέρειες που δεν προσδιορίζονται και γενικόλογη καθόσον δεν αναφέρει με ακρίβεια τα φερόμενα κενά όσον αφορά ειδικά τα καταρτισθέντα προγράμματα.

47 Εν προκειμένω, αποτελεί πάγια νομολογία ότι, στο πλαίσιο της προβλεπομένης από το άρθρο 169 της Συνθήκης διαδικασίας για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους, η Επιτροπή οφείλει να αποδείξει την ύπαρξη της προβαλλομένης παραβάσεως, χωρίς να μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2000, C-214/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 2000, σ. I-9601, σκέψη 42).

48 Τα έγγραφα που στις 16 Ιουλίου 1997 οι ιταλικές αρχές απέστειλαν στην Επιτροπή και η έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998 ουδεμία ένδειξη περιέχουν ως προς το ότι θεσπίστηκαν μέτρα ικανά να αποτελέσουν, όσον αφορά τις περιφέρειες της Απουλίας και της Καλαβρίας, μέρος προγράμματος δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας. Ομοίως, από τα κείμενα αυτά προκύπτει σχεδόν παντελής έλλειψη τέτοιων μέτρων όσον αφορά τις περιφέρειες των Αβρογίων και της Μαρκίας. Από τα ίδια κείμενα προκύπτει επιπλέον ότι, ναι μεν στις περιφέρειες της Λιγουρίας και της Καμπανίας μελετήθηκε η θέσπιση μέτρων όπως αυτά που απαιτεί η οδηγία, πλην όμως τα μέτρα αυτά δεν είχαν ακόμα θεσπιστεί στις 18 Σεπτεμβρίου 1998. Τέλος, τα πιο πάνω κείμενα δείχνουν ότι στις περιφέρειες του Λατίου και της Σικελίας θεσπίστηκαν μόνο σποραδικά μέτρα. Κατά συνέπεια, για όλες τις περιφέρειες αυτές, από τη δικογραφία προκύπτει επαρκώς ότι οι ιταλικές αρχές δεν κατάρτισαν εμπροθέσμως προγράμματα δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας.

49 Αντιθέτως, για τις άλλες περιφέρειες και αυτόνομες επαρχίες της Ιταλικής Δημοκρατίας, τα έγγραφα της 16ης Ιουλίου 1997 και η έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998 δείχνουν ότι θεσπίστηκε σειρά μέτρων ικανών να αποτελέσουν μέρος προγραμμάτων δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας.

50 Το γεγονός ότι τέτοια μέτρα θεσπίστηκαν πριν από τον καθορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών με το νομοθετικό διάταγμα 152 δεν τα εμποδίζει να αποτελέσουν προγράμματα δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας. Συγκεκριμένα, όπως ο γενικός εισαγγελέας τόνισε στο σημείο 48 των προτάσεών του, όταν ο επίσημος καθορισμός των ευπρόσβλητων ζωνών γίνεται εκπρόθεσμα, η οδηγία δεν εμποδίζει να ληφθούν προπαρασκευαστικά μέτρα για την κατάρτιση των προγραμμάτων δράσεως.

51 Όμως, η Επιτροπή δεν αποδεικνύει έναν συγκεκριμένο λόγο για τον οποίο τα μέτρα που θεσπίστηκαν στις πιο πάνω περιφέρειες και επαρχίες είναι ανεπαρκή, περιοριζόμενη στο σημείο αυτό να προβάλει γενικόλογα επιχειρήματα. Λαμβανομένης υπόψη της δικογραφίας, επιβάλλεται εν προκειμένω η διαπίστωση ότι η προσφυγή στερείται της αναγκαίας ακρίβειας και δεν στηρίζεται σε επαρκείς αποδείξεις.

52 Από όλες τις σκέψεις αυτές προκύπτει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταρτίσει προγράμματα δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη διάταξη αυτή.

Επί της αιτιάσεως σχετικά με το άρθρο 6 της οδηγίας

53 Κατά την Επιτροπή, τα έγγραφα που παρασχέθηκαν από τις ιταλικές αρχές αποδεικνύουν ότι τουλάχιστον σε πέντε περιφέρειες (Λιγουρία, Λομβαρδία, Βενετία, Μαρκία και Καμπανία) οι πράξεις επιτηρήσεως δεν εκτελέστηκαν σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 6 της οδηγίας και ότι σε πέντε άλλες περιφέρειες (Πεδεμόντιο, Ουμβρία, Λάτιο, Μολίζε και Σικελία) και στις δύο αυτόνομες επαρχίες (Τριδέντο και Μπολτσάνο) οι έλεγχοι έγιναν εν μέρει κατά μη ικανοποιητικό τρόπο, ενώ για τρεις άλλες περιφέρειες (Αβρόγια, Απουλία και Καλαβρία) η παντελής έλλειψη πληροφοριών δείχνει ότι δεν τηρήθηκαν οι υποχρεώσεις επιτηρήσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή καταλήγει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη την υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 6 της οδηγίας.

54 Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι εν λόγω πράξεις έχουν καθαρά εκτελεστικό χαρακτήρα και ότι, εφόσον ο σκοπός τους έγκειται στο να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός των ευπρόσβλητων ζωνών, αποτελούν προϋπόθεση για την εφαρμογή της οδηγίας. Εφόσον η υποχρέωση αυτή έχει ως αποκλειστικό σκοπό να μεταφερθεί το άρθρο 3 της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η τήρησή της δεν μπορεί να εκτιμηθεί

χωριστά από την τελική υποχρέωση. Με άλλα λόγια, παράβαση του άρθρου 6 της οδηγίας μπορεί να υπάρξει μόνον αν η έλλειψη πράξεων επιτηρήσεως συνεπάγεται παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας. Κατά συνέπεια, η αιτίαση αυτή είναι αβάσιμη, καθόσον η Επιτροπή δεν αποδεικνύει ότι ο φερόμενος ελλιπής χαρακτήρας των πράξεων αυτών είχε ως συνέπεια την παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας. Επικουρικώς, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η αιτίαση είναι αβάσιμη λόγω του γενικόλογου, ανακριβούς και αναπόδεικτου χαρακτήρα της. Ο τυχόν ελλιπής χαρακτήρας της εκθέσεως δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως απόδειξη του ότι δεν θεσπίστηκαν τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας. Προσθέτει ότι οι έλεγχοι έγιναν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', και του παραρτήματος IV της οδηγίας και επομένως στο πλαίσιο της εφαρμογής των άλλων οδηγιών που παρατίθενται εκεί. Οι σχετικές πληροφορίες είχαν ήδη διαβιβαστεί με τη μέθοδο των «τυποποιημένων πληροφοριών».

55 Η Επιτροπή απαντά ότι η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 6 της οδηγίας είναι συγκεκριμένη υποχρέωση η οποία μπορεί να διαχωριστεί από τις άλλες υποχρεώσεις που προβλέπει η οδηγία και της οποίας η αθέτηση είναι αυτοτελής σε σχέση με την αθέτηση των λοιπών αυτών υποχρεώσεων. Προσθέτει ότι η ορθή εφαρμογή του άρθρου 6 απαιτεί να τηρούν οι εθνικές αρχές τις προθεσμίες και τις καθ' έκαστα λεπτομέρειες που προβλέπονται στο άρθρο αυτό, χωρίς να αρκεί η παραπομπή στους τρόπους επιτηρήσεως που προβλέπουν άλλες κοινοτικές οδηγίες. Στο πλαίσιο αυτό, μικρή σημασία έχει το ότι οι ιταλικές αρχές είχαν ήδη ανακοινώσει στην Επιτροπή, με τη μέθοδο των «τυποποιημένων πληροφοριών», τα αποτελέσματα των γενομένων πράξεων επιτηρήσεως. Συγκεκριμένα, το δίκτυο σταθμών δειγματοληψίας, η συχνότητα δειγματοληψιών και η επεξεργασία δεδομένων, όπως προβλέπονται από την οδηγία, διαφέρουν εκείνων που προβλέπονται στο πλαίσιο των οδηγιών περί των «τυποποιημένων πληροφοριών». Τέλος, όσον αφορά την έλλειψη αποδείξεων, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, ζήτησε από τις ιταλικές αρχές να της παράσχουν στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι τηρήθηκε η υποχρέωση που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας. Οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν αποδεικνύουν σαφώς ότι οι σχετικές πράξεις επιτηρήσεως δεν έγιναν σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας.

56 Η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η Επιτροπή δεν διευκρίνισε ποιες είναι, μεταξύ των πληροφοριών που παρασχέθηκαν, εκείνες που αποδεικνύουν ότι τουλάχιστον

σε πέντε περιφέρειες οι σχετικοί έλεγχοι δεν έγιναν σύμφωνα με την οδηγία. Θεωρεί ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αποδείξει παράβαση κράτους μέλους με το να επικαλείται έλλειψη πληροφοριών. Συγκεκριμένα, η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τις ενέργειες για την εφαρμογή μιας οδηγίας μπορεί να αποδείξει τη μη διενέργεια των εν λόγω πράξεων μόνον όταν κατά παράβαση μιας υποχρεώσεως ανακοινώσεως δεν παρασχέθηκαν οι πληροφορίες αυτές. Όμως, ουδεμία υποχρέωση προβλέπεται εις βάρος του κράτους μέλους να ενημερώσει την Επιτροπή σχετικά με τη διενέργεια των ελέγχων που επιβάλλει το άρθρο 6 της οδηγίας. Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση διαψεύδει ότι έλαβε ποτέ τέτοια αίτηση από την Επιτροπή.

57 Εν προκειμένω, αφενός, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 6 της οδηγίας υποχρέωση παρακολουθήσεως της συγκεντρώσεως νιτρικών ιόντων είναι ανεξάρτητη της προβλεπομένης στο άρθρο 3 της οδηγίας υποχρεώσεως καθορισμού των ευπρόσβλητων ζωνών. Ειδικότερα, μολονότι η υποχρέωση διενέργειας των πράξεων αυτών προβλέπεται αρχικώς για να καθοριστούν οι ευπρόσβλητες ζώνες, η υποχρέωση αυτή διατηρείται μετά τον αρχικό καθορισμό των ζωνών αυτών, και τούτο για να μπορεί να αναθεωρείται ο σχετικός κατάλογος.

58 Αφετέρου, είναι αλήθεια, όπως ορθώς υπενθυμίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι το άρθρο 6 της οδηγίας δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση να ενημερώσουν την Επιτροπή σχετικά με τις ενέργειες που έγιναν για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Αντιθέτως, το άρθρο 10 και το παράρτημα V, σημείο 3, της οδηγίας ορίζουν ότι τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή έκθεση που περιέχει «περίληψη των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης που προβλέπεται στο άρθρο 6» της οδηγίας.

59 Ακριβώς λόγω της ελλείψεως τέτοιας εκθέσεως, η Επιτροπή ισχυρίστηκε, στο έγγραφο οχλήσεως και στην αιτιολογημένη γνώμη, ότι δεν διαθέτει τις αναγκαίες πληροφορίες για να μπορέσει να εξακριβώσει αν η Ιταλική Δημοκρατία εφάρμοσε τα μέτρα επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας. Όταν όχλησε το εν λόγω κράτος μέλος για να υποβάλει τις παρατηρήσεις του και όταν το κάλεσε να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή όντως ζήτησε να αποσταλούν λυσιτελείς πληροφορίες.

60 Σε απάντηση ακριβώς του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν στην Επιτροπή τα έγγραφα της 16ης Ιουλίου 1997 και την έκθεση της 18ης Σεπτεμβρίου 1998. Με βάση τα κείμενα αυτά, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ιταλικές αρχές έδωσαν στην Επιτροπή πληροφορίες, όπως αυτές που απαιτούνται από το άρθρο 10 και από το παράρτημα V, σημείο 3, της οδηγίας, για όλες τις περιφέρειες και αυτόνομες επαρχίες της Ιταλικής Δημοκρατίας εκτός τριών από αυτές, δηλαδή των Αβρογίων, της Απουλίας και της Καλαβρίας, περιφέρειες για τις οποίες ουδεμία πληροφορία παρασχέθηκε.

61 Για τις τρεις αυτές περιφέρειες, η παντελής έλλειψη πληροφοριών στη δικογραφία μπορεί να θεωρηθεί επαρκής ένδειξη του ότι παραβιάστηκε το άρθρο 6 της οδηγίας. Όσον αφορά τις λοιπές περιφέρειες και τις αυτόνομες επαρχίες, η Επιτροπή όφειλε να αποδείξει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία για να εξακριβωθεί αν τελέστηκε η εν λόγω παράβαση (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 29ης Μαΐου 2001, C-263/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-4195, σκέψη 27).

62 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο προς απόδειξη του ισχυρισμού της ότι στις περιφέρειες της Λιγουρίας, της Λομβαρδίας, της Βενετίας, της Μαρκίας και της Καμπανίας οι πράξεις επιτηρήσεως δεν διενεργήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας. Επίσης, η Επιτροπή δεν διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους στις δύο αυτόνομες επαρχίες του Τριδέντου και του Μπολτσάνο καθώς και στις πέντε περιφέρειες του Πεδεμοντίου, της Ουμβρίας, του Λατίου, του Μολίζε και της Σικελίας οι έλεγχοι έγιναν εν μέρει κατά μη ικανοποιητικό τρόπο ούτε αποδεικνύει τον ισχυρισμό αυτόν.

63 Απ' όλες τις σκέψεις αυτές προκύπτει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να προβεί στις πράξεις επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη διάταξη αυτή.

Επί των δικαστικών εξόδων

64 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ιταλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας:

— να καταρτίσει προγράμματα δράσεως υπό την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως,

— να προβεί στις πράξεις επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας αυτής και

— να υποβάλει στην Επιτροπή την έκθεση που προβλέπεται στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις πιο πάνω διατάξεις της οδηγίας 91/676.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Colneric Gulmann Puissochet

Σκουρής Gunha Rodrigues

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 8 Νοεμβρίου 2001.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Η Πρόεδρος του έκτου τμήματος

F. Macken