ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 22ης Απριλίου 1999 *

Στην υπόθεση C-340/96,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Richard B. Wainwright, κύριο νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ηνωμένου Βασιλείου Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπουμένου από τον John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, επικουρούμενο από τον Derrick Wyatt, QC, και τον Mark Hoskins, barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία του Ηνωμένου Βασιλείου, 14, boulevard Roosevelt,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο:

— παραλείποντας να επιβάλει στις εταιρίες υδρεύσεως τη συμμόρφωσή τους προς τις επιταγές της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255), δεχόμενο την ανάληψη υποχρεώσεων εκ μέρους των εταιριών αυτών, και

— παραλείποντας, επομένως, να βεβαιωθεί ότι η ποιότητα του παρεχόμενου στην κατανάλωση νερού σε διάφορες περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας, δεδομένης της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων από την οδηγία συγκεντρώσεων διαφόρων ουσιών,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο του πρώτου τμήματος, προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida (εισηγητή), C. Gulmann, D. A. O. Edward και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 17ης Ιουνίου 1998,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Οκτωβρίου 1996 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε προσφυγή, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, ζητώντας να αναγνωριστεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο:

— παραλείποντας να επιβάλει στις εταιρίες υδρεύσεως τη συμμόρφωσή τους προς τις επιταγές της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255, στο εξής: οδηγία), δεχόμενο την ανάληψη υποχρεώσεων εκ μέρους των εταιριών αυτών, και

— παραλείποντας, επομένως, να βεβαιωθεί ότι η ποιότητα του παρεχόμενου στην κατανάλωση νερού σε διάφορες περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας, δεδομένης της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων από την οδηγία συγκεντρώσεων διαφόρων ουσιών,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

Η οδηγία

2 Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας επιτάσσει στα κράτη μέλη να καθορίσουν τις τιμές περιεκτικότητας σε διάφορες ουσίες του πόσιμου νερού όσον αφορά τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι. Η παράγραφος 3 της διατάξεως αυτής ορίζει ότι, όσον αφορά τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στους πίνακες Α, Β, Γ, Δ, και Ε του ως άνω παραρτήματος, οι τιμές που θα καθορίσουν τα κράτη μέλη πρέπει να είναι κατώτερες ή ίσες προς τις τιμές οι οποίες περιλαμβάνονται στη στήλη «Ανώτατη παραδεκτή συγκέντρωση». Επιπλέον, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 6, της οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε το πόσιμο νερό να ανταποκρίνεται τουλάχιστον στις απαιτήσεις που προδιαγράφονται στο παράρτημα Ι.

3 Το άρθρο 18 της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι απαραίτητες για να συμμορφωθούν προς αυτήν και προς τα παραρτήματά της εντός διαστήματος δύο ετών από την ημερομηνία γνωστοποιήσεώς της και ότι ενημερώνουν αμέσως περί τούτου την Επιτροπή. Επιπλέον, κατά το άρθρο 19 της ίδιας οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε η ποιότητα του πόσιμου νερού να ανταποκρίνεται στην οδηγία, εντός προθεσμίας πέντε ετών από της γνωστοποιήσεώς της. Οι σχετικές προθεσμίες έληξαν, όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, στις 18 Ιουλίου 1982 και στις 18 Ιουλίου 1985, αντιστοίχως.

4 Παρεκκλίσεις από την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίσουν ότι τα ως άνω ύδατα είναι σύμφωνα προς τις επιταγές της οδηγίας προβλέπονται στα άρθρα 9, 10 και 20. Η πρώτη από τις διατάξεις αυτές επιτρέπει παρεκκλίσεις προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη καταστάσεις σχετικές με τη φύση και τη μορφολογία του εδάφους στην περιοχή η οποία τροφοδοτεί την υπό εξέταση πηγή, καθώς και καταστάσεις σχετικές με εξαιρετικά μετεωρολογικά φαινόμενα, η δεύτερη επιτρέπει παρεκκλίσεις σε περίπτωση σοβαρών ατυχημάτων και, τέλος, η τελευταία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για γεωγραφικά περιορισμένες πληθυσμιακές ομάδες, υποβολής ειδικής αιτήσεως στην Επιτροπή με σκοπό τη χορήγηση συμπληρωματικής προθεσμίας για τη συμμόρφωση προς το παράρτημα Ι.

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

5 Κατά το άρθρο 68, παράγραφος 1, στοιχείο a, του Water Industry Act 1991 (νόμου περί υδάτων του 1991, στο εξής: νόμος), οι διαθέτουσες τη σχετική άδεια εταιρίες ύδατος για οικιακή χρήση ή προοριζόμενου για την παρασκευή τροφίμων υποχρεούνται να παρέχουν μόνο κατάλληλο προς πόση νερό. Συναφώς, οι κανονιστικές διατάξεις Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, που τροποποιήθηκαν επανειλημμένα, επαναλαμβάνουν τις ποιοτικές προδιαγραφές των υδάτων τις οποίες καθορίζει η οδηγία.

6 Τα άρθρα 18 έως 24 του νόμου καθορίζουν τις λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι εταιρίες υδάτων υποχρεούνται να τηρούν τις προδιαγραφές καθαρότητας των υδάτων.

7 Έτσι, το άρθρο 18 του νόμου ορίζει ότι, όταν μια εταιρία παρέχει νερό που δεν πληροί τις προϋποθέσεις καθαρότητας, ο Secretary of State υποχρεούται, καταρχήν, να εκδώσει διαταγή (injunction), που μπορεί να είναι προσωρινή ή οριστική. Η οριστική διαταγή περιλαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την εξασφάλιση της τηρήσεως των προδιαγραφών καθαρότητας. Κατά το άρθρο 18, παράγραφος 5, του νόμου, με τη διαταγή υποχρεώνεται η εταιρία να προβεί ή να μην προβεί σε καθοριζόμενη από τη σχετική διαταγή πράξη ή δραστηριότητα, αρχίζει να ισχύει το συντομότερο δυνατό, όπως προκύπτει από τη διαταγή, και μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή.

8 Πριν εκδώσει οριστική διαταγή ή πριν οριστικοποιήσει προσωρινή διαταγή ο Secretary of State οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 1, του νόμου, να εκδώσει ανακοίνωση σχετικά με την πρόθεσή του αυτή, εκθέτοντας τα αποτελέσματα της διαταγής και διευκρινίζοντας, ιδίως, τις υποχρεώσεις που αποτελούν το αντικείμενο της διαδικασίας εκδόσεως διαταγής, τις πράξεις ή τις παραλείψεις που συνιστούν παράβαση της εν λόγω διαταγής και τα άλλα στοιχεία τα οποία δικαιολογούν την έκδοση ή την οριστικοποίηση της διαταγής. Κατά το άρθρο 20, παράγραφος 2, του νόμου, η προαναφερθείσα ανακοίνωση πρέπει να τύχει της δέουσας δημοσιότητας, ώστε να έλξει την προσοχή των προσώπων που μπορούν να επηρεάζονται από το περιεχόμενο της ανακοινώσεως. Προς τον σκοπό αυτό ο Secretary of State πρέπει, δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, του νόμου, να δημοσιεύσει και τη διάταξη που θα εκδώσει.

9 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 22, παράγραφος 1, του νόμου έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί προς τη διαταγή κάθε πρόσωπο το οποίο ενδέχεται να αφορά η μη τήρηση της διαταγής αυτής. Η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου ορίζει ότι, σε περίπτωση που η μη τήρηση της ως άνω υποχρεώσεως προκαλεί απώλεια ή ζημία, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει ενώπιον των δικαστηρίων. Εξάλλου, δυνάμει της παραγράφου 4, όταν εταιρία υδάτων δεν συμμορφώνεται προς μια τέτοια διαταγή, ο Secretary of State μπορεί να ζητήσει την έκδοση δικαστικής διαταγής περί συμμορφώσεώς της προς τη δική του διαταγή.

10 Κατά τα άρθρο 24, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου, σε περίπτωση σοβαρής παραβάσεως εκ μέρους εταιρίας υδάτων της υποχρεώσεώς της να συμμορφωθεί προς σχετική διαταγή μπορεί να ζητήσει από τα δικαστήρια την έκδοση «ειδικής δικαστικής διαταγής». Όταν η παράβαση είναι τόσο σοβαρή ώστε η εταιρία να μην μπορεί να εξακολουθεί να διατηρεί την άδειά της, το οικείο δικαστήριο μπορεί να διατάξει, δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου, τη μεταβίβαση του έργου της σε άλλη εταιρία.

11 Κατά το άρθρο 19, παράγραφος 1, του νόμου, ο Secretary of State δεν είναι υποχρεωμένος να εκδώσει διαταγή έναντι εταιρίας εφόσον είναι πεπεισμένος ιδίως ότι η εμπλεκόμενη εταιρία έχει αναλάβει την υποχρέωση να λάβει κάθε πρόσφορο μέτρο μέχρις ότου υπάρξουν νεώτερα στοιχεία, με σκοπό την εξασφάλιση ή τη διευκόλυνση της τηρήσεως των σχετικών προδιαγραφών.

12 Η υποχρέωση τηρήσεως μιας τέτοιας υποχρεώσεως είναι ανεξάρτητη από την πρωτογενή υποχρέωση παροχής καθαρού νερού. Όταν μια εταιρία δεν τηρεί την υποχρέωση που ανέλαβε, ο Secretary of State οφείλει να εκδώσει διαταγή, σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 2, με σκοπό την εξασφάλιση της συμμορφώσεως της εταιρίας προς τις υποχρεώσεις που ανέλαβε.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

13 Αφού έλαβε πολυάριθμες καταγγελίες με αντικείμενο την εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου παράβαση των υποχρεώσεών του που απορρέουν από την οδηγία, η Επιτροπή, με έγγραφο οχλήσεως της 26ης Σεπτεμβρίου 1991, κάλεσε την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να της υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί των προβαλλόμενων παραβάσεων.

14 Δεδομένου ότι η απάντηση της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου δεν κρίθηκε ικανοποιητική, η Επιτροπή της απέστειλε, στις 18 Ιουνίου 1993, αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία της προσήψε ότι δεν υποχρέωσε τις εταιρίες υδάτων να συμμορφωθούν προς τις επιταγές της οδηγίας, λόγω της εκ μέρους της εν λόγω κυβερνήσεως αποδοχής των υποχρεώσεων που ανέλαβαν οι εταιρίες αυτές και λόγω της παροχής απλώς γενικών οδηγιών, πράγμα το οποίο είχε ως συνέπεια ότι η εν λόγω κυβέρνηση δεν φρόντισε σε πολλές περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου ώστε η ποιότητα του παρεχόμενου στην κατανάλωση νερού να είναι σύμφωνη προς τις επιταγές της οδηγίας, δεδομένης της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων από την οδηγία συγκεντρώσεων ως προς διάφορες ουσίες. Κατά την Επιτροπή, το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη με τον τρόπο αυτόν τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη και την οδηγία, οπότε ζήτησε από το κράτος μέλος αυτό να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών.

15 Με την από 21 Σεπτεμβρίου 1993 απάντησή του το Ηνωμένο Βασίλειο δέχθηκε ότι ορισμένες προδιαγραφές περί της ποιότητας των υδάτων τα οποία αφορά η οδηγία δεν είχαν τηρηθεί και ότι η κατάσταση αυτή εξακολουθούσε να υφίσταται σε ορισμένες περιπτώσεις. Αναγνώρισε επιπλέον ότι η οδηγία το υποχρέωνε να φροντίζει ώστε το πόσιμο νερό να είναι ανά πάσα στιγμή σύμφωνο προς τις επιταγές της οδηγίας. Αντιθέτως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου απέρριψε τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι το προβλεπόμενο από τον νόμο σύστημα αναλήψεως υποχρεώσεων δεν ήταν σε καμία περίπτωση ικανό να εξασφαλίσει την τήρηση των επιταγών της οδηγίας.

16 Μετά από αρκετή αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και του Ηνωμένου Βασιλείου, που αφορούσε, ιδίως, τις περιοχές εφοδιασμού σε νερό στις οποίες εξακολουθούν να ισχύουν οι αναλήψεις υποχρεώσεως και μετά από μια τελευταία σύσκεψη μεταξύ των μερών, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

Επί της ουσίας

17 Πρέπει να σημειωθεί εκ προοιμίου ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή ανέφερε ότι η προσφυγή της αφορά αποκλειστικά την εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου μη τήρηση της οδηγίας στην Αγγλία και στην Ουαλλία.

18 Προς στήριξη της προσφυγής της η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο μηχανισμός των αναλήψεων υποχρεώσεων, όπως προβλέπεται από τον νόμο, δεν ικανοποιεί τις επιταγές της οδηγίας. Πρώτον, το σύστημα των αναλήψεων υποχρεώσεων δεν εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας. Δεύτερον, το σύστημα αυτό δεν παρέχει τη δυνατότητα στους ιδιώτες να επικαλούνται δικαστικώς τα δικαιώματα που τους παρέχει η οδηγία έναντι των εταιριών που δεν συμμορφώνονται προς αυτήν.

Επί της γενικής αιτιάσεως που στηρίζεται σε μη τήρηση της οδηγίας στην πράξη

19 Η Επιτροπή εκθέτει εξαρχής ότι, ναι μεν δεν προσάπτει στο Ηνωμένο Βασίλειο, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, ότι το πόσιμο νερό σε διάφορες περιοχές του εν λόγω κράτους μέλους δεν ανταποκρίνεται στις ποιοτικές προδιαγραφές της οδηγίας, πράγμα το οποίο εξάλλου δεν αμφισβητεί το ως άνω κράτος μέλος, θεωρεί όμως ότι η συστηματική προσφυγή στον μηχανισμό των αναλήψεων υποχρεώσεων δεν συνιστά ικανοποιητική μέθοδο για την εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της οδηγίας.

20 Συναφώς, η Επιτροπή παρατηρεί καταρχάς ότι, λόγω της αποδοχής των αναλήψεων υποχρεώσεων, η εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου μη τήρηση των καθοριζόμενων από την οδηγία προδιαγραφών διαρκεί συχνά επί πολλά έτη. Επιπλέον, οι ίδιες οι αναλήψεις υποχρεώσεων περιλαμβάνουν ρήτρα παρέχουσα τη δυνατότητα αλλαγής τόσο των καθοριζόμενων ημερομηνιών όσο και των τεχνικών προδιαγραφών των έργων που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς τις επιταγές της οδηγίας.

21 Στη συνέχεια, η Επιτροπή αναφέρει, λαμβάνοντας ως παράδειγμα τις υποχρεώσεις που ανέλαβε η Thames Water, επιχείρηση που είναι υπεύθυνη για την ύδρευση του Λονδίνου, ότι οι ως άνω αναλήψεις υποχρεώσεων έγιναν δεκτές χωρίς καμία μνεία των ποιοτικών προδιαγραφών που έπρεπε να ακολουθηθούν. Ασφαλώς, η τρίτη υποχρέωση την οποία ανέλαβε η Thames Water αναφέρεται στη «συνιστώμενη τιμή» που περιλαμβάνεται σε φυλλάδιο με τον τίτλο «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies» (συστάσεις περί της διατηρήσεως της ποιότητας των υδάτινων αποθεμάτων), αυτή όμως περιελάμβανε ορισμένες προδιαγραφές οι οποίες δεν ήταν σύμφωνες με όσα επιτάσσει η οδηγία.

22 Τέλος, η Επιτροπή σημειώνει ότι ο νόμος δεν διευκρινίζει επαρκώς τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η αποδοχή των αναλήψεων υποχρεώσεων. Συναφώς, διατείνεται ότι, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για νέα οδηγία σχετικά με την ποιότητα του νερού που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση [πρόταση της 4ης Ιανουαρίου 1995, COM(94) 612, σχετικά με την οποία το Συμβούλιο έλαβε κοινή θέση στις 19 Δεκεμβρίου 1997 (ΕΕ 1998, C 91, σ. 1)], γίνονται μεν δεκτές ορισμένες παρεκκλίσεις από τις ποιοτικές προδιαγραφές, οι οποίες υπερβαίνουν αυτές που επιτρέπονται μέχρι στιγμής, όμως, σε αντίθεση με τον μηχανισμό των αναλήψεων υποχρεώσεων, η αποδοχή των εν λόγω παρεκκλίσεων εξαρτάται από πολύ αυστηρές προϋποθέσεις.

23 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή δέχθηκε ότι ο μηχανισμός των διαταγών συνιστά ικανοποιητική μέθοδο εφαρμογής της οδηγίας.

24 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι οι διαπιστωθείσες παραβάσεις προκύπτουν από τη συστηματική αποδοχή των εκ μέρους των εταιριών υδάτων αναλήψεων υποχρεώσεων.

25 Συναφώς, παρατηρεί ότι η ανίχνευση της συγκεντρώσεως ορισμένων φυτοφαρμάκων κατέστη τεχνικώς δυνατή μόλις στα μέσα της δεκαετίας του '80. Επομένως, η μη τήρηση των επιταγών της οδηγίας σχετικά με τα ζιζανιοκτόνα διαπιστώθηκε μόλις το 1989, ενώ οι εμπλεκόμενες εταιρίες δεν διέθεταν την εποχή εκείνη τεχνικές γνώσεις που να τους παρέχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν αμέσως τις κατάλληλες μεθόδους επεξεργασίας. Η ως άνω κυβέρνηση προσθέτει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η τήρηση των επιταγών της οδηγίας προϋποθέτει μεγάλα κατασκευαστικά έργα, διάλογο με το κοινό, καθώς και εξέταση των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Επιπλέον, θα έπρεπε να προβλεφθεί ένα εναλλακτικό σύστημα προμήθειας νερού για τον πληθυσμό.

26 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διατείνεται επίσης ότι οι εταιρίες υδάτων μπορούν καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον να προσδιορίσουν τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση των επιταγών της οδηγίας και ότι, επομένως, η διαδικασία των αναλήψεων υποχρεώσεων συνιστά μια μέθοδο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος η οποία είναι ταχύτερη και αποτελεσματικότερη έναντι της διαδικασίας των διαταγών. Εξάλλου, τα εθνικά δικαστήρια δέχθηκαν τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η προσφυγή στη διαδικασία των αναλήψεων υποχρεώσεων έναντι εκείνης των διαταγών.

27 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., ιδίως, την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-360/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1991, σ. I-791, σκέψη 13), για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των οδηγιών κατά νόμο και όχι απλώς στην πράξη, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο στον οικείο τομέα. Όμως, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει όσον αφορά τον μηχανισμό των αναλήψεων υποχρεώσεων που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας.

28 Πράγματι, από τις σκέψεις 7 και 8 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, ναι μεν ο νόμος προβλέπει τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την έκδοση διαταγής και υποχρεώνει τον Secretary of State να καθορίζει τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται ώστε η ποιότητα των υδάτων να καθίσταται

το συντομότερο δυνατό σύμφωνη προς τις επιταγές της οδηγίας, τούτο όμως δεν συμβαίνει όσον αφορά τον μηχανισμό αναλήψεων υποχρεώσεων τον οποίο προ βλέπει το άρθρο 19 του νόμου, καθόσον ο εν λόγω νόμος παρέχει τη δυνατότητα στον Secretary of State να δεχθεί μια ανάληψη υποχρεώσεων με μόνη προϋπόθεση ότι αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τα μέτρα τα οποία ο ίδιος θεωρεί ότι πρέπει να λάβει η οικεία εταιρία, μέχρις υπάρξεως νεώτερων στοιχείων, με σκοπό την εξασφάλιση ή τη διευκόλυνση της τηρήσεως των σχετικών προδιαγραφών.

29 Επομένως, ο νόμος δεν προσδιορίζει το περιεχόμενο των αναλήψεων υποχρεώσεων, ιδίως τις τιμές συγκεντρώσεως διαφόρων ουσιών που πρέπει να τηρούνται σχετικά με τις παρεκκλίσεις, το πρόγραμμα των προς εκτέλεση έργων, καθώς και τη διάρκειά τους, και, ενδεχομένως, τις πληροφορίες που πρέπει να δοθούν στο κοινό.

30 Επομένως, ο νόμος δεν προβλέπει συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο κατά την έννοια της προαναφερθείσας νομολογίας.

31 Το συμπέρασμα ότι η μέθοδος των αναλήψεων υποχρεώσεων δεν είναι σύμφωνη προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου δεν αποδυναμώνεται από τον ισχυρισμό του Ηνωμένου Βασιλείου ότι η Επιτροπή ενέκρινε το σύστημα των αναλήψεων υποχρεώσεων, ιδίως με έγγραφο της 16ης Μαΐου 1989. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, πέραν των περιπτώσεων όπου της έχουν ρητώς παρασχεθεί αντίστοιχες αρμοδιότητες, η Επιτροπή δεν μπορεί να παρέχει εγγυήσεις ως προς τη συμφωνία συγκεκριμένης συμπεριφοράς προς το κοινοτικό δίκαιο. Σε καμία περίπτωση δεν έχει την εξουσία να επιτρέπει ενέργειες αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο (βλ., επ' αυτού, ιδίως, την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman, Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 136).

32 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, δεχόμενο τις εκ μέρους των εταιριών υδάτων αναλήψεις υποχρεώσεων για την εξασφάλιση της τηρήσεως των επιταγών της οδηγίας σχετικά με την ποιότητα των υδάτων, εφόσον ο νόμος δεν διευκρινίζει τις προϋποθέσεις αποδοχής τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη και την ως άνω οδηγία.

Επί της αιτιάσεως που στηρίζεται σε έλλειψη δυνατότητας δικαστικής προσφυγής

33 Με το δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή διατείνεται ότι, ναι μεν το Ηνωμένο Βασίλειο μετέφερε την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο με επαρκείς και συγκεκριμένες διατάξεις ώστε να παράσχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους καθ' ον χρόνο ισχύει κάποια ανάληψη υποχρεώσεως, όμως οι ιδιώτες στους οποίους απονέμονται τα δικαιώματα αυτά δεν μπορούν να προσφύγουν ενώπιον των δικαστηρίων όταν το νερό που τους παρέχεται δεν είναι σύμφωνο προς τις προβλεπόμενες από την οδηγία ποιοτικές προδιαγραφές. Η κατάσταση αυτή αντιβαίνει προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου (βλ., ιδίως την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. 825).

34 Το Ηνωμένο Βασίλειο αμφισβητεί το παραδεκτό της εν λόγω αιτιάσεως διότι αυτή δεν περιλαμβανόταν ούτε στο έγγραφο οχλήσεως ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη.

35 Κατά την Επιτροπή, υφίσταται εν προκειμένω ταυτότητα των επιχειρημάτων και ισχυρισμών στο έγγραφο οχλήσεως και στην αιτιολογημένη γνώμη, που απαιτείται βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, έστω και αν η επιχειρηματολογία σχετικά με την ανεπάρκεια του συστήματος αναλήψεων υποχρεώσεων αναπτύσσεται εκτενέστερα στο δικόγραφο της προσφυγής. Πράγματι, από τη νομολογία προκύπτει ότι τίποτε δεν εμποδίζει την Επιτροπή να συμπληρώνει τους ισχυρισμούς της με το δικόγραφο που καταθέτει στο Δικαστήριο, εφόσον ούτε το αντικείμενο της προσφυγής ούτε η πραγματική ή η νομική βάση τροποποιούνται ή διευρύνονται. Εν προκειμένω, η επιχειρηματολογία σχετικά με την εκ μέρους των ιδιωτών υπεράσπιση των δικαιωμάτων τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων επιρρωννύει τον ισχυρισμό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, αποδεχόμενο τις αναλήψεις υποχρεώσεων, δεν εκπλήρωσε πλήρως τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία, ισχυρισμός ο οποίος διατηρήθηκε καθ' όλη τη διάρκεια του διοικητικού σταδίου της παρούσας διαδικασίας.

36 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το έγγραφο οχλήσεως που απευθύνει η Επιτροπή στο κράτος μέλος και, στη συνέχεια, η αιτιολογημένη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς, το οποίο, επομένως, δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί. Πράγματι, η δυνατότητα του οικείου κράτους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του αποτελεί, ακόμη και αν αποφα-

σίσει να μη κάνει χρήση, ουσιαστική εγγύηση, ηθελημένη από τη Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας με την οποία αναγνωρίζεται παράβαση ενός κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες του εγγράφου οχλήσεως με το οποίο κινείται η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία (βλ., ιδίως, την απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 55).

37 Είναι αλήθεια ότι, ειδικότερα, όταν μια οδηγία αποσκοπεί στην παραχώρηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν τις αναγκαίες διατάξεις για την εξασφάλιση δικαστικής προστασίας των δικαιούχων (βλ. επ' αυτού, ιδίως, την προαναφερθείσα απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 6).

38 Εντούτοις, κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής διαδικασίας, η Επιτροπή περιορίστηκε στην εκτίμηση ότι ο μηχανισμός των αναλήψεων υποχρεώσεων, καθόσον δεν υποχρεώνει τις εταιρίες υδάτων να συμμορφωθούν προς τις επιταγές της οδηγίας, δεν είναι ικανοποιητική μέθοδος για την αντιμετώπιση της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων από την οδηγία συγκεντρώσεων για διάφορες ουσίες. Η Επιτροπή προσήψε στο Ηνωμένο Βασίλειο μόλις με το δικόγραφο της προσφυγής της ότι δεν παρέχει ουσιαστική δικαστική προστασία στους ιδιώτες στους οποίους η οδηγία παρέχει σχετικά δικαιώματα.

39 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, προσάπτοντας στο Ηνωμένο Βασίλειο ότι το κράτος αυτό δεν εξασφάλισε επαρκή δικαστική προστασία των πολιτών στους οποίους η οδηγία παρέχει δικαιώματα, διεύρυνε το αντικείμενο της παρούσας διαφοράς και, επομένως, παραβίασε τα δικαιώματα άμυνας της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου.

40 Επομένως, η αιτίαση αυτή υπερβαίνει το πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας παραβάσεως κράτους και, κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

41 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Ηνωμένου Βασιλείου στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι το τελευταίο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Το Ηνωμένο Βασίλειο Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, δεχόμενο τις εκ μέρους των εταιριών υδάτων αναλήψεις υποχρεώσεων για την εξασφάλιση της τηρήσεως των επιταγών της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού, εφόσον ο νόμος Water Industry Act 1991 δεν διευκρινίζει τις προϋποθέσεις αποδοχής τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και την ως άνω οδηγία.**

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Καταδικάζει το Ηνωμένο Βασίλειο Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Απριλίου 1999.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

J.-P. Puissochet