ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 25ης Ιουνίου 1998 *

1. Με προσφυγή βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη και την οδηγία 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας [1] (στο εξής: οδηγία).

Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι ούτε κατάρτισε ούτε γνωστοποίησε, όπως επιβάλλεται από το άρθρο 7 της ίδιας οδηγίας, τα προγράμματα για τη μείωση της ρυπάνσεως, όσον αφορά τις ουσίες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο ΙΙ που είναι συνημμένος στην οδηγία.

Νομοθετικό πλαίσιο

2. Η περί ης πρόκειται στην υπό κρίση υπόθεση οδηγία, όπως συμβαίνει και με άλλες προσφυγές λόγω παραβάσεως κράτους μέλους που έχουν επίσης ασκηθεί από την Επιτροπή, αποτελεί ένα από τα πρώτα νομοθετικά κείμενα που θέσπισε η Κοινότητα για την υλοποίηση μιας πολιτικής για το περιβάλλον, κατ' εφαρμογήν επίσης του πρώτου προγράμματος δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος [2].

Για την αποτελεσματική προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος, που αποτελείται από εσωτερικά επιφανειακά ύδατα, χωρικά ύδατα, εσωτερικά παράκτια ύδατα και υπόγεια ύδατα [3], η οδηγία θεσπίζει δύο κατηγορίες επικινδύνων ουσιών, που περιλαμβάνονται στους συνημμένους σ' αυτήν καταλόγους.

3. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις ουσίες που μνημονεύονται στον κατάλογο Ι και των οποίων τα χαρακτηριστικά, όσον αφορά την τοξικότητα, την ανθεκτικότητα και τη βιοσυσσώρευση, τις καθιστούν ιδιαζόντως βλαπτικές. Η προκαλούμενη από τέτοιες ουσίες ρύπανση πρέπει να εξαλειφθεί. Προς τούτο, το Συμβούλιο καθορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας, τις οριακές τιμές τις οποίες δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα πρότυπα αποβολής που προβλέπονται σε κάθε άδεια απορρίψεως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 138.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 26, όπου το πρόγραμμα δημοσιεύθηκε ως παράρτημα στη δήλωση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993.

3 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τις ουσίες που μνημονεύονται στον κατάλογο ΙΙ, των οποίων οι βλαπτικές για το υδάτινο περιβάλλον συνέπειες μπορούν να περιορίζονται σε ορισμένη ζώνη και να εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά των υδάτων υποδοχής και της τοποθεσίας αυτών. Ο προσδιορισμός των ουσιών του καταλόγου ΙΙ γίνεται βάσει δύο κριτηρίων. Ο κατάλογος ΙΙ περιλαμβάνει, αφενός, μεμονωμένες ουσίες και κατηγορίες ουσιών που ανήκουν στις ομάδες και στις οικογένειες που ειδικώς μνημονεύονται στον κατάλογο αυτόν. Αφετέρου, ο ίδιος κατάλογος περιλαμβάνει, επιπλέον, ουσίες, που ανήκουν μεν στις ομάδες και τις οικογένειες του καταλόγου Ι, για τις οποίες όμως δεν έχουν καθορισθεί οι οριακές τιμές που μνημονεύονται στο άρθρο 6 της οδηγίας. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, οι οποίοι δεν αμφισβητούνται από το καθού κράτος, υφίστανται 99 ουσίες, οι οποίες καίτοι μπορούν να περιληφθούν στον κατάλογο Ι, υπόκεινται παρ' όλ' αυτά, στο καθεστώς των ουσιών του καταλόγου ΙΙ, και τούτο για τον λόγο ότι δεν έχουν καθορισθεί ως προς αυτές οριακές τιμές.

4. Για τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο ΙΙ, η οδηγία, και κυρίως το άρθρο της 7, επιβάλλει στα κράτη μέλη να καταρτίσουν «προγράμματα» για την πραγματοποίηση των «ποιοτικών στόχων» όσον αφορά τα ύδατα· οι στόχοι αυτοί πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις λεπτομερέστερες ή κατά τομείς οδηγίες που εκδίδονται ενδεχομένως από το Συμβούλιο. Κατά τον προσδιορισμό των ποιοτικών στόχων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι τελευταίες, οικονομικώς συμφέρουσες, πρόοδοι της τεχνικής. Τα προγράμματα πρέπει να εφαρμόζονται εντός των προβλεπομένων σε καθένα απ' αυτά προθεσμιών. Η υλοποίησή τους θα συνίσταται, ειδικότερα, στην εκπόνηση προτύπων αποβολής από τα αρμόδια κρατικά όργανα ανάλογα με τους μνημονευομένους στα προγράμματα ποιοτικούς στόχους. Για κάθε εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας απόρριψη θα πρέπει να έχει προηγουμένως χορηγηθεί σχετική άδεια, η οποία θα πρέπει να καθορίζει το πρότυπο αποβολής.

5. Το άρθρο 7, παράγραφος 6, της οδηγίας προβλέπει την υποχρέωση γνωστοποιήσεως των προγραμμάτων στην Επιτροπή η οποία υποχρεούται να προβαίνει σε συστηματικούς συγκριτικούς ελέγχους των προγραμμάτων για την εξασφάλιση επαρκούς συντονισμού κατά την εφαρμογή τους. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα πρέπει, αν το κρίνει αναγκαίο, να υποβάλλει, προτάσεις στο Συμβούλιο [4]. Η σημασία που δίδεται στην επιταγή εναρμονίσεως των σχετικών εθνικών προτύπων δικαιολογείται από το γεγονός ότι η ύπαρξη διαφορών μεταξύ των εθνικών διατάξεων σχετικά με την απόρριψη επικινδύνων ουσιών στο υδάτινο περιβάλλον «δύναται να δημιουργήσει άνισους όρους ανταγωνισμού και να έχει ως εκ τούτου άμεση επίπτωση στη λειτουργία της κοινής αγοράς» [5].

Επομένως, η οδηγία δεν αποτελεί μόνον ένα πρώτο βήμα προς την καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος εντός της Κοινότητας: συμβάλλει επίσης στην εγκαθίδρυση και λειτουργία της κοινής αγοράς, πράγμα που δικαιολόγησε τη θέσπισή της επί διττής νομικής βάσεως, τα άρθρα 100 και 235 της Συνθήκης [6].

4 — Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 7, της οδηγίας.

5 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

6 — Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro, κυρίως την παράγραφο 13, που αναπτύχθηκαν κατά τη συνεδρίαση της 26ης Ιουνίου 1997 στο πλαίσιο της αποφάσεως της 11ης Ιουνίου 1998, C-206/96, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1998, σ. I-3401).

6. Η οδηγία δεν προέβλεψε καμία προθεσμία θέσεως σε εφαρμογή. Ωστόσο, η Επιτροπή, με έγγραφο της 3ης Νοεμβρίου 1976, πρότεινε στα κράτη μέλη να θεωρήσουν τη 15η Σεπτεμβρίου 1981 ως τελευταία ημέρα της προθεσμίας για τη γνωστοποίηση των προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ. Ο ορισμός της ημερομηνίας αυτής δεν προκάλεσε αντιρρήσεις εκ μέρους των κρατών μελών [7]. Σύμφωνα με το άρθρο 395 της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών [8], το Βασίλειο της Ισπανίας όφειλε να έχει συμμορφωθεί προς τις διατάξεις της οδηγίας μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1986.

Διαδικασία

7. Με έγγραφα της 26ης Σεπτεμβρίου 1989 και της 4ης Απριλίου 1990, η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει καμία γνωστοποίηση από τις ισπανικές αρχές σχετικά με την κατάρτιση των προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ, ζήτησε από το καθού κράτος στοιχεία, αναφερόμενη, καταρχάς, σε όλες τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ και, στη συνέχεια, στις 99 ουσίες του καταλόγου Ι, οι οποίες, ελλείψει καθορισμού των προβλεπομένων στο άρθρο 6 της οδηγίας οριακών τιμών, υπόκεινται στο καθεστώς των ουσιών του καταλόγου ΙΙ.

8. Αφού δεν έλαβε απάντηση από την Ισπανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή απέστειλε δεύτερο έγγραφο οχλήσεως, με ημερομηνία 19 Δεκεμβρίου 1990, με το οποίο προσήψε στο εν λόγω κράτος μέλος παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 7, όσον αφορά τόσο τις απαριθμούμενες στον κατάλογο ΙΙ ουσίες όσο και τις ανωτέρω μνημονευθείσες 99 ουσίες, για τις οποίες η Επιτροπή έκρινε ότι η παράλειψη της Ισπανικής Κυβερνήσεως ήταν ιδιαίτερα σοβαρή.

Οι ισπανικές αρχές απάντησαν στην Επιτροπή με έγγραφο της 23ης Ιουλίου 1990 το οποίο, δεδομένου ότι ουδέποτε περιήλθε στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, απεστάλη εκ νέου με έγγραφο της 29ης Ιανουαρίου 1991. Εν ολίγοις, οι ισπανικές αρχές παραδέχθηκαν με το έγγραφο αυτό ότι τα μνημονευόμενα στο άρθρο 7 της οδηγίας προγράμματα βρίσκονταν υπό εκπόνηση από τις υδρογραφικές συνομοσπονδίες και, επομένως, δεν είχαν εισέτι καταρτιστεί, τόσον όσον αφορά τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ όσο και τις 99 ουσίες στις οποίες αναφερόταν το έγγραφο οχλήσεως. Όσον αφορά τη μείωση της θαλάσσιας ρυπάνσεως που προκαλείται από επικίνδυνες ουσίες, οι ισπανικές αρχές ισχυρίστηκαν ότι η κατάρτιση των προγραμμάτων ενέπιπτε στην αρμοδιότητα των Αυτονόμων Περιοχών. Όμως, στο ίδιο έγγραφο μνημονεύθηκε η ύπαρξη πολυάριθμων μελετών και σχεδίων εξυγιάνσεως, ολοκληρωμένων ή υπό εκπόνηση, σχετικά με διάφορες ζώνες του εδάφους και των ακτών της Ισπανίας.

9. Με συμπληρωματικό του προηγουμένου έγγραφο οχλήσεως της 30ής Νοεμβρίου

7 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 7.

8 — Πράξη που είναι συνημμένη στη Συνθήκη Προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΕ 1985, L 302, σ. 23).

1993, η Επιτροπή κάλεσε εκ νέου την Ισπανική Κυβέρνηση να της γνωστοποιήσει τις παρατηρήσεις της σχετικά με την εκπόνηση και την εφαρμογή των προγραμμάτων του άρθρου 7 της οδηγίας, επισυνάπτοντας, επιπλέον, πίνακα με τις 99 ουσίες, που ναι μεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο I, πλην όμως υπόκεινται στο καθεστώς των μνημονευομένων στον κατάλογο II ουσιών.

Η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στις 3 Μαρτίου 1994, διατυπώνοντας μια σειρά παρατηρήσεων. Οι ισπανικές αρχές μνημόνευσαν, πρωτίστως, την ύπαρξη σχεδίων οδηγιών όσον αφορά τις υδρογραφικές λεκάνες (Ισπανία του Βορρά, ποταμοί Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebro). Ανέφεραν επίσης την ολοκλήρωση μιας καταγραφής των εν δυνάμει προκαλουσών ρύπανση δραστηριοτήτων που πραγματοποιήθηκε βάσει τεσσάρων μεγάλων κατηγοριών επικίνδυνων ουσιών. Από την καταγραφή αυτή προέκυψε ότι οι βιομηχανικές δραστηριότητες που παράγουν επικίνδυνες ουσίες δεν ρυπαίνουν τα ύδατα επιφανείας. Μια ασήμαντη ρύπανση προέκυπτε από φυτοϋγειονομικά προϊόντα που χρησιμοποιούνταν στη γεωργία, ενώ μεγαλύτερη ρύπανση προκαλούνταν από τις βιομηχανικές δραστηριότητες όπου χρησιμοποιούνταν, κατά τη διαδικασία παραγωγής, επικίνδυνες ουσίες ή παράγονταν τέτοιες ουσίες ως υποπροϊόντα. Οι ισπανικές αρχές μνημόνευσαν την ύπαρξη ενός σχεδίου διαρκούς ελέγχου της ποιότητας των υδάτων (σχέδιο SAICA), καθώς και τον επικείμενο καθορισμό των ποιοτικών στόχων, με βάση την τοξικότητα, την ανθεκτικότητα και τη βιοσυσσώρευση κάθε ουσίας. Όσον αφορά τη ρύπανση των θαλασσίων υδάτων, η Ισπανική Κυβέρνηση παραδέχθηκε ότι οι Αυτόνομες Περιοχές δεν είχαν εισέτι περατώσει τα προγράμματα που ενέπιπταν στην αρμοδιότητά τους.

10. Θεωρώντας ανεπαρκείς τις απαντήσεις της Ισπανικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 17 Νοεμβρίου 1994, αιτιολογημένη γνώμη κατά την έννοια του άρθρου 169 της Συνθήκης, με την οποία της προσήψε, αναφερόμενη στη μη κατάρτιση προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως όσον αφορά τις ουσίες του καταλόγου II, ότι δεν είχε λάβει μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας.

Κατόπιν αιτήσεως του οικείου κράτους μέλους, η καθορισθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία των δύο μηνών παρατάθηκε, με έγγραφο της 18ης Ιανουαρίου 1995, για δύο εισέτι μήνες. Η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφα της 8ης Σεπτεμβρίου και της 16ης Οκτωβρίου 1995, στα οποία περιλαμβάνονταν στοιχεία και εκθέσεις σχετικά με την πολιτική της ισπανικής κεντρικής διοικήσεως και των Αυτονόμων Περιοχών σχετικά με απορρίψεις ρυπαντικών ουσιών στα ύδατα.

Εκτιμώντας ότι από τα στοιχεία αυτά δεν προέκυπτε η ύπαρξη προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου II, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της ουσίας

11. Η προσφυγή της Επιτροπής φαίνεται να είναι βάσιμη και πρέπει να γίνει δεκτή.

Τα επιχειρήματα της Ισπανικής Κυβερνήσεως μπορούν να καταταγούν, κατ' ουσίαν, σε δύο κατηγορίες.

Εσωτερικής φύσεως δυσχέρειες

12. Πρώτον, το καθού κράτος επικαλείται, όσον αφορά την προστασία τόσο των γλυκών όσο και των θαλασσίων υδάτων, τις σημαντικές μεταβολές στη διοικητική δομή λόγω της αλλαγής του πολιτικού καθεστώτος ύστερα από την ψήφιση του Συντάγματος του 1978. Το εν λόγω κράτος μέλος προσθέτει ότι η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε ως αποτέλεσμα την ανάγκη μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη μιας σημαντικής σειράς κοινοτικών κανόνων, συμπεριλαμβανομένων τομέων, όπως το περιβάλλον, για τους οποίους η νέα ισπανική διοίκηση στερούνταν και πείρας και στελεχών. Η δημιουργία και η λειτουργία των Αυτονόμων Περιοχών, στις οποίες η ισπανική έννομη τάξη παρέχει ξεχωριστές αρμοδιότητες όσον αφορά το περιβάλλον, αποτέλεσαν πρόσθετες αιτίες δυσχερειών για την άμεση εφαρμογή της οδηγίας.

13. Συναφώς, αρκεί η παρατήρηση ότι, κατά πάγια νομολογία, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί κανόνες, πρακτικές ή καταστάσεις που προσιδιάζουν στην εσωτερική του έννομη τάξη για ν' αποφύγει την εκπλήρωση υποχρεώσεων που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο [9], ενώ ουδεμία επιρροή ασκεί το γεγονός ότι η παράβαση είναι εν όλω ή εν μέρει καταλογιστέα σε άλλη, εκτός της κεντρικής διοικήσεως του κράτους, αρχή, όπως μια Αυτόνομη Περιοχή [10] ή ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως [11].

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι διοικητικής φύσεως δυσχέρειες του καθού κράτους δεν δικαιολογούν την προσαπτομένη σ' αυτό παράβαση. Το Βασίλειο της Ισπανίας όφειλε, εν πάση περιπτώσει, κατά την 1η Ιανουαρίου 1986, να έχει ενημερωθεί σχετικά με τις απορρέουσες από την οδηγία υποχρεώσεις.

9 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 6ης Ιουλίου 1995, C-259/94, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1995, σ. I-1947, σκέψη 5)· της 6ης Απριλίου 1995, C-147/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1995, σ. I-1015, σκέψη 5), και της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-5/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1990, σ. I-3437, σκέψη 18).

10 — Βλ. την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988, 227/85, 228/85, 229/85 και 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. I, σκέψη 9).

11 — Βλ. απόφαση της 10ης Μαρτίου 1987, 199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 1039).

Η ανυπαρξία προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως

14. Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται τη δική της νομοθεσία σχετικά με την προστασία των υδάτων από ρύπανση, υποστηρίζοντας, ειδικότερα, ότι, έστω και αν δεν υφίστανται πράξεις με την τυπική ονομασία προγράμματα για τη μείωση της ρυπάνσεως (ή ότι τέτοιες πράξεις δεν έχουν εισέτι εγκριθεί), οι στόχοι της οδηγίας έχουν επίσης επιτευχθεί από τη συνδυασμένη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και των τεχνικών ελέγχων της ρυπάνσεως που εφαρμόζεται από τις ισπανικές αρχές.

15. Συναφώς πρέπει να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, πρόκειται για παράβαση που έχει ειδικώς εξατομικευθεί στην αιτιολογημένη γνώμη και στο εισαγωγικό της υπό κρίση προσφυγής δικόγραφο: πρόκειται για την ανυπαρξία προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του συνημμένου στην οδηγία καταλόγου ΙΙ και από τη μη γνωστοποίηση, αντίθετα προς ό,τι επιτάσσει το άρθρο 7, τέτοιων προγραμμάτων. Επομένως, ελαχίστη σημασία έχει το γεγονός ότι υφίσταται μια περί προστασίας των υδάτων νομοθεσία, η εγκυρότητα της οποίας δεν τίθεται υπό αμφιβολία, ούτε, εξάλλου, το γεγονός ότι καταβάλλονται από τις ισπανικές αρχές προσπάθειες, από νομοθετική και διοικητική άποψη, για την αντιμετώπιση παραλείψεων ή ανεπαρκειών της έννομης τάξης της σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος.

16. Όσον αφορά τον αμυντικό ισχυρισμό της Ισπανικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τον οποίο, έστω και αν δεν υφίστανται επισήμως καταρτισμένα προγράμματα, ο στόχος της Συνθήκης διασφαλίζεται επίσης από το σύνολο των υφισταμένων κανόνων και διοικητικών πρακτικών, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι διαφορετικής ιεραρχικής τάξεως και φύσεως διατάξεις που προβάλλονται από τον εκπρόσωπο του καθού κράτους δεν επιτρέπουν να διαπιστωθεί η ύπαρξη προγραμματισμένης μειώσεως της ρυπάνσεως όπως απαιτεί η οδηγία.

Ο νόμος 29/85 περί του ελέγχου των υδάτων, που εκδόθηκε λίγο καιρό μετά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως [12], έχει ως στόχο τη θέσπιση ενός γενικού καθεστώτος για τον τομέα των υδάτων και τη χρήση αυτών, σε αντικατάσταση της προηγούμενης — και ξεπερασμένης — νομοθεσίας που χρονολογείται από το 1879. Στο γενικότερο αυτό πλαίσιο, ο νόμος αυτός προβλέπει, στον τίτλο του V που αφορά την προστασία της ποιότητας των γλυκών υδάτων, ένα καθεστώς προηγούμενης χορηγήσεως διοικητικών αδειών για κάθε απόρριψη ρυπαντικών ουσιών στο υδάτινο περιβάλλον. Εκτελεστικό του προμνημονευθέντος νόμου διάταγμα [13] ρυθμίζει λεπτομερώς τη διαδικασία χορηγήσεως τέτοιων διοικητικών αδειών, ενώ η σημαντικότερη πτυχή του έγκειται στο ότι η αρμόδια αρχή είναι αυτή που καθορίζει τα πρότυπα αποβολής που πρέπει να τηρούνται σε κάθε περίπτωση απορρίψεως. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις χορηγήσεως αδείας πρέπει να προσδιορίζονται βάσει στοιχείων περιλαμβανομένων, αφενός, στα σχέδια για τη μείωση της ρυπάνσεως που προβλέπονται για κάθε

12 — Ο νόμος είναι της 2ας Αυγούστου 1985 (*BOE* της 8ης Αυγούστου 1985, αρι0. 189) ενώ η Συνθήκη Προσχωρήσεως υπεγράφη στις 12 Ιουνίου 1985.

13 — Βασιλικό διάταγμα 849 της 11ης Απριλίου 1986 (*BOE* της 30ής Απριλίου 1986, αρι0. 103).

υδρογραφική λεκάνη και, αφετέρου, στο εθνικό υδρογραφικό σχέδιο όπως το προβλέπει η ίδια η ισπανική νομοθεσία [14].

17. Η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι δεν έχουν καταρτιστεί τα υδρογραφικά σχέδια για κάθε λεκάνη και τούτο μολονότι τα σχέδια αυτά θα είναι αποφασιστικής σημασίας για τον καθορισμό των προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ, που όντως παρουσιάζουν — και πρέπει αυτό να το υπενθυμίσω — βαθμό επικινδυνότητας που ποικίλλει ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των υδάτων υποδοχής ή την τοποθεσία τους.

Μελέτες σχετικές με ορισμένες υδρογραφικές λεκάνες, όπου υπογραμμίζονται τα χαρακτηριστικά των υφισταμένων επί του εδάφους ρυπαντικών δραστηριοτήτων και όπου καταγράφονται οι ρυπαντικές ουσίες, δεν αποτελούν το ισοδύναμο προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως. Τέτοιες μελέτες απλώς αποτελούν, ενδεχομένως, το υλικό που θα χρησιμεύσει ως βάση για την εκπόνηση του προγράμματος που πρέπει να περιλαμβάνει ποιοτικούς στόχους, προθεσμίες εφαρμογής και ειδικές διατάξεις για τη χρήση συγκεκριμένων ουσιών.

18. Η αναφορά που κάνει η Ισπανική Κυβέρνηση στην υπουργική απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1987 [15], όπου πράγματι καθορίζονται ποιοτικοί στόχοι όσον αφορά ορισμένες επικίνδυνες ουσίες, οι οποίες όμως εμπίπτουν στον κατάλογο Ι και όχι στον κατάλογο ΙΙ που αποτελεί και το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς, στερείται παντελώς σημασίας ratione materiae.

19. Όσον αφορά τη ρύπανση των θαλασσίων υδάτων, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται την ύπαρξη του νόμου 22/88 [16] ο οποίος, ρυθμίζοντας γενικώς τον θαλάσσιο τομέα, περιορίζεται στο να προβλέπει (στα άρθρα 56 έως 62) ένα σύστημα προηγούμενης χορηγήσεως αδειών για τις απορρίψεις επικινδύνων ουσιών στη θάλασσα. Όμως, το σύστημα χορηγήσεως αδειών και οι γενικές προϋποθέσεις από τις οποίες αυτές εξαρτώνται πρέπει να καθοριστούν από τις Αυτόνομες Περιοχές. Δεν έχει αποδειχθεί η εκπόνηση από τις Περιοχές αυτές προγραμμάτων μειώσεως της ρυπάνσεως, όπως απαιτείται από την οδηγία. Οι εκθέσεις που καταρτίστηκαν από ορισμένες Αυτόνομες Περιοχές και διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή, στο πλαίσιο της φάσεως που προηγήθηκε της ασκήσεως της ένδικης λόγω παραβάσεως προσφυγής, περιορίζονταν στο να επαναλαμβάνουν τις ήδη απορρέουσες από την οδηγία υποχρεώσεις, όπως η μεταγενέστερη εκπόνηση ειδικών προγραμμάτων για τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ [17], ή να μνημονεύουν πρωτοβουλίες συλλογής στοιχείων ή έρευνες σκοπούσες στη θέσπιση της κατάλληλης για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας νομοθεσίας [18], χωρίς, εξάλλου, να περιλαμβάνουν τον ελάχιστο πραγματικό προγραμματισμό για τη μείωση της ρυπάνσεως.

14 — Βλ., μεταξύ άλλων, το βασιλικό διάταγμα 927 της 29ης Ιουλίου 1988 (*BOE* της 31ης Αυγούστου 1988, αριθ. 209).

15 — *BOE* της 23ης Νοεμβρίου 1987, αριθ. 280.

16 — Νόμος αριθ. 22 της 28ης Ιουλίου 1988 (*BOE* της 29ης Ιουλίου 1988, αριθ. 181).

17 — Βλ. την έκθεση της Generalitat Valenciana.

18 — Βλ. την έκθεση της Βασκικής κυβερνήσεως.

20. Τέλος, το βασιλικό διάταγμα 484 της 7ης Απριλίου 1995 [19], που έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση των απορρίψεων παρανόμων ή υποκειμένων σε προσωρινή άδεια αποβλήτων, έστω και αν αποτελεί, όπως παρατηρεί ο εκπρόσωπος του καθού κράτους, ένα εργαλείο συμβολής στη μείωση της ρυπάνσεως, δεν συνιστά πραγματικό, κατά την έννοια της οδηγίας, πρόγραμμα [20].

Πράγματι, στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης, το «πρόγραμμα» που προβλέπεται στο άρθρο 7 αποτελεί εργαλείο του οποίου η αποστολή συνίσταται στον καθορισμό των τρόπων παρεμβάσεως για τη μείωση της ρυπάνσεως, και τούτο εντός ενός συνεκτικού και καλύπτοντος όλες τις πιθανές περιπτώσεις πλαισίου που επιτρέπει την εκτίμηση, κατά τρόπο συγκριτικό, με σκοπό ενδεχόμενη εναρμόνιση, των διαφόρων συστημάτων προστασίας των υδάτων στα διάφορα κράτη μέλη.

Εξ αυτού προκύπτει ότι δεν αποτελεί πρόγραμμα μια σειρά κανονιστικών παρεμβάσεων ή ένα σύστημα προηγούμενης χορηγήσεως αδειών για απορρίψεις επικινδύνων ουσιών που, μολονότι σκοπούν στην προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος, δεν παρέχουν ένα οργανικό και διαρθρωμένο σύστημα των παρεμβάσεων προς επίτευξη συγκεκριμένων ποιοτικών στόχων.

Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο, τα προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως πρέπει να είναι ειδικά. Ο στόχος της μειώσεως της ρυπάνσεως που ενδεχομένως επιδιώκεται με άλλα μέσα, όπως γενικά προγράμματα εξυγιάνσεως, δεν αντιστοιχεί, κατ' ανάγκην, σ' αυτόν της εν λόγω οδηγίας [21].

21. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η κατάρτιση προγραμμάτων αποτελεί ένα εργαλείο που η ίδια οδηγία χαρακτηρίζει ως ουσιώδες για την επίτευξη των κατά προτεραιότητα καθορισμένων στόχων προστασίας του περιβάλλοντος. Αυτός ο ουσιώδης χαρακτήρας συνεπάγεται οπωσδήποτε την υποχρέωση προβλέψεως προθεσμιών εφαρμογής του προγράμματος (άρθρο 7, παράγραφος 5) και προθεσμιών γνωστοποιήσεως του προγράμματος στην Επιτροπή, ώστε να μπορεί η τελευταία όχι μόνο να διαπιστώνει την καταλληλότητά του σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από την οδηγία σκοπό, αλλά και να ελέγχει την εναρμόνιση εντός των διαφόρων κρατών μελών (άρθρο 7, παράγραφος 7).

19 — *ΒΟΕ* της 21ης Απριλίου 1995, αριθ. 95.

20 — Εν πάση περιπτώσει, το διάταγμα αυτό εκδόθηκε ύστερα από την εκπνοή της προθεσμίας, που ωστόσο είχε παραταθεί, που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται κατά το χρονικό εκείνο σημείο χωρίς να μπορούν να λαμβάνονται υπόψη μεταγενέστερες τροποποιήσεις: βλ. την τελευταία επί του θέματος αυτού εκδοθείσα απόφαση της 3ης Ιουλίου 1997, C-60/96, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-3827, σκέψη 15).

21 — Βλ., όσον αφορά τα προγράμματα που έχουν προβλεφθεί για τη μείωση της ρυπάνσεως με τις οδηγίες του Συμβουλίου 78/659/ΕΟΚ, της 18ης Ιουλίου 1978, περί της ποιότητος των γλυκών υδάτων που έχουν ανάγκη προστασίας ή βελτιώσεως για τη διατήρηση της ζωής των ιχθύων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 172), και 79/923/ΕΟΚ, της 30ής Οκτωβρίου 1979, περί της απαιτούμενης ποιότητας των υδάτων για οστρακοειδή (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 230), την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-298/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1996, σ. I-6747). Ο ίδιος προσανατολισμός ακολουθήθηκε προσφάτως με την επίμαχη εν προκειμένω οδηγία: βλ. την απόφαση της 11ης Ιουνίου 1998, C-232/95 και C-233/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1998, σ. I-3343, σκέψη 35).

Από το σύνολο των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, έστω και αν οι θεσπισθείσες από την ισπανική έννομη τάξη κανονιστικές ρυθμίσεις επέτρεπαν την κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο επιδίωξη του στόχου της μειώσεως της ρυπάνσεως, η ανυπαρξία προγραμμάτων, για τη βάσει αυτών επίτευξη της μειώσεως αυτής, εμποδίζει την Επιτροπή να ελέγξει τη σχετική εναρμόνιση εντός των διαφόρων κρατών μελών, πράγμα που κατ' αυτόν τον τρόπο θέτει σε κίνδυνο την υλοποίηση ενός από τους στόχους της οδηγίας που, όπως έχω ήδη υπομνήσει, συνίσταται στην εξάλειψη των διαφορών όσον αφορά τους όρους ανταγωνισμού που μπορούν να έχουν αρνητική επίδραση στην πραγματοποίηση της κοινής αγοράς [22].

22. Εξάλλου, το Δικαστήριο, ευστόχως αναφερόμενο σε οδηγίες σχετικά με το περιβάλλον — τομέα όπου η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς έχει ανατεθεί σε κάθε κράτος μέλος όσον αφορά το δικό του έδαφος —, έχει ήδη υπογραμμίσει την ανάγκη η μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο να γίνεται με όλως ιδιαίτερη σχολαστικότητα [23]. Έτσι πρέπει να γίνει και όσον αφορά τον προβλεπόμενο από την οδηγία στόχο της μειώσεως της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις ουσίες του καταλόγου II, για τις οποίες, αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει με τις ουσίες του καταλόγου I, οι ποιοτικοί στόχοι πρέπει να καθοριστούν από κάθε κράτος μέλος [24].

23. Επομένως, υπό το φως των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

«— να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη έχοντας θεσπίσει ή μη έχοντας γνωστοποιήσει τα προγράμματα για τη μείωση της ρυπάνσεως αναφορικά με τις ουσίες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο II, όπως επιτάσσεται από το άρθρο 7 της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου 1976, περί ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες που εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας καθώς και το άρθρο 189 της Συνθήκης·

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

22 — Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tesauro στις υποθέσεις C-232/95 και C-233/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος (που έχουν παρατεθεί στην προηγούμενη υποσημείωση), όπου η καθού κυβέρνηση αμφισβήτησε το βάσιμο της προσφυγής της Επιτροπής ισχυριζόμενη ότι οι εθνικές διατάξεις, διαφορετικής ιεραρχικής τάξεως και φύσεως, διασφάλιζαν το ότι οι εξασφαλιζόμενες συνθήκες των υδάτινων πόρων πληρούσαν τις επιταγές της οδηγίας.

23 — Βλ. την απόφαση της 8ης Ιουλίου 1987, 262/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 3073, κυρίως σκέψη 9).

24 — Εκτός όσον αφορά τις περιπτώσεις όπου υφίστανται ειδικές οδηγίες εκδοθείσες από το Συμβούλιο: άρθρο 7, παράγραφος 3.