ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 10ης Ιουνίου 1999 *

1. Η Επιτροπή άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή βάλλουσα κατά του τρόπου με τον οποίο η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκπλήρωσε την υποχρέωσή της να θέσει σε εφαρμογή 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).

2. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προσάπτει στη Γερμανική Κυβέρνηση ότι παρέλειψε να καταρτίσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας, προγράμματα περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τη μείωση της ρυπάνσεως από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ του παραρτήματος της οδηγίας. Για τον λόγο αυτό, η προσφυγή αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο πολυάριθμων προσφυγών λόγω παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή κατά πολλών άλλων κρατών μελών, από τις οποίες έχουν ήδη προκύψει πέντε αποφάσεις του Δικαστηρίου [2].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 129, σ. 23.

2 — Βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1998, C-206/96, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1998, σ. I-3401), C-232/95 και C-233/95, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1998, σ. I-3343)· της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-285/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1998, σ. I-5935)· της 25ης Νοεμβρίου 1998, C-214/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-7661), και της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-207/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1999, σ. I-275).

Το γενικό πλαίσιο της οδηγίας

3. Η οδηγία, εκδοθείσα βάσει των άρθρων 100 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 94 ΕΚ) και 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 308 ΕΚ), ορίζει στην πρώτη αιτιολογική της σκέψη ότι:

«είναι επιτακτικώς αναγκαία μία γενική και ταυτόχρονη δράση των κρατών μελών για την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος της Κοινότητος κατά της ρυπάνσεως, ιδίως αυτής που προκαλείται από ορισμένες ανθεκτικές τοξικές και βιοσυσσωρεύσιμες ουσίες».

4. Το άρθρο 2 της οδηγίας ορίζει ότι:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την εξάλειψη της ρυπάνσεως των υδάτων που προβλέπονται στο άρθρο Ι, που προέρχεται από τις επικίνδυνες ουσίες που περιλαμβάνονται στις οικογένειες και τις ομάδες των ουσιών του καταλόγου Ι του παραρτήματος, καθώς και για τη μείωση της ρυπάνσεως των εν λόγω υδάτων που προέρχεται από τις επικίνδυνες ουσίες οι οποίες περιλαμβάνονται στις οικογένειες και τις ομάδες των ουσιών του καταλόγου ΙΙ του

παραρτήματος, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία οι διατάξεις της οποίας αποτελούν το πρώτο μόνο βήμα για την επίτευξη του ως άνω στόχου.»

5. Ο κατάλογος Ι περιλαμβάνει ορισμένες μεμονωμένες ουσίες που αποτελούν μέρος των οικογενειών και των ομάδων ουσιών που απαριθμούνται στον κατάλογο αυτό, οι οποίες πρέπει να επιλέγονται κυρίως βάσει της τοξικότητάς τους, της ανθεκτικότητάς τους στο περιβάλλον και της βιοσυσσωρεύσεώς τους. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας, το Συμβούλιο πρέπει να θεσπίσει, για τις ουσίες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο Ι, τις οριακές τιμές που δεν πρέπει να υπερβαίνουν οι προδιαγραφές αποβολής, καθώς και ποιοτικούς στόχους.

6. Σύμφωνα με τις διατάξεις του παραρτήματος της οδηγίας, ο κατάλογος ΙΙ περιλαμβάνει:

«— ουσίες που αποτελούν μέρος των οικογενειών και ομάδων ουσιών που απαριθμούνται στον κατάλογο Ι και για τις οποίες οι οριακές τιμές που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας δεν έχουν καθορισθεί,

— ορισμένες μεμονωμένες ουσίες και ορισμένες κατηγορίες ουσιών που αποτελούν μέρος των οικογενειών και των ομάδων ουσιών που αναφέρονται κατωτέρω,

και οι οποίες μέσα σε υδάτινο περιβάλλον έχουν βλαβερή επίδραση που δύναται πάντως να περιορισθεί σε ορισμένη ζώνη και που εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του αποδέκτη και της τοποθεσίας στην οποία ευρίσκονται».

7. Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει ότι:

«1. Για τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων, που προβλέπονται στο άρθρο 1, από τις ουσίες του καταλόγου ΙΙ, τα κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα για την πραγματοποίηση των οποίων εφαρμόζουν ιδίως τα μέσα που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3.

2. Για όλες τις απορρίψεις που πραγματοποιούνται στα ύδατα του προβλέπονται στο άρθρο 1, οι οποίες δύνανται να περιέχουν ουσίες του καταλόγου ΙΙ, απαιτείται προηγουμένη άδεια της αρμοδίας αρχής του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, που καθορίζει τα πρότυπα αποβολής. Τα πρότυπα αυτά βασίζονται στους ποιοτικούς στόχους που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 3.

3. Τα προγράμματα που προβλέπονται στην παράγραφο 1, περιλαμβάνουν ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, οι οποίοι θεσπίζονται σύμφωνα με τις τυχόν οδηγίες του Συμβουλίου.

4. Τα προγράμματα δύνανται επίσης να περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις για τη σύνθεση και τη χρήση ουσιών η ομάδων

ουσιών καθώς και προϊόντων, λαμβάνουν δε υπόψη τις τελευταίες οικονομικώς εφικτές τεχνικές εξελίξεις.

μέτρα αυστηρότερα από αυτά που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία».

9. Σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας:

5. Τα προγράμματα θέτουν τα χρονικά όρια πραγματοποιήσεώς τους.

«1. Το Συμβούλιο, αποφαίνεται με ομοφωνία εντός εννέα μηνών, επί κάθε προτάσεως της Επιτροπής που υπεβλήθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 (...).

6. Τα προγράμματα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους ανακοινώνονται περιληπτικώς στην Επιτροπή.

2. Η Επιτροπή διαβιβάζει, αν είναι δυνατόν, εντός προθεσμίας 27 μηνών από της κοινοποιήσεως της παρούσης οδηγίας τις πρώτες προτάσεις που υπεβλήθησαν σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 7. Το Συμβούλιο αποφαίνεται με ομοφωνία εντός προθεσμίας εννέα μηνών.»

7. Η Επιτροπή, μαζί με τα κράτη μέλη, οργανώνει συστηματικούς συγκριτικούς ελέγχους των προγραμμάτων για την εξασφάλιση επαρκούς συντονισμού κατά την πραγματοποίησή τους. Αν η Επιτροπή το κρίνει αναγκαίο, υποβάλλει για τον σκοπό αυτό στο Συμβούλιο προτάσεις επί του θέματος.»

10. Τέλος, το άρθρο 13 ορίζει ότι, για τους σκοπούς της εφαρμογής της οδηγίας, τα κράτη μέλη παρέχουν στην Επιτροπή, κατόπιν αιτήσεώς της, μεταξύ άλλων, συμπληρωματικές πληροφορίες περί των προγραμμάτων που προβλέπονται στο άρθρο 7.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 10, «ένα ή περισσότερα κράτη μέλη δύνανται να λάβουν, κατά περίπτωση, από κοινού ή μεμονωμένα,

11. Η οδηγία, που άρχισε να ισχύει από την κοινοποίησή της, ήτοι από τις 5 Μαΐου 1976, δεν προβλέπει καμία προθεσμία για τη

συγκεκριμένη εκτέλεση των υποχρεώσεων που θεσπίζει.

12. Δεδομένου ότι ο κατάλογος Ι περιλαμβάνει, πλην του υδραργύρου και του καδμίου, κυρίως οικογένειες και ομάδες ουσιών, η Επιτροπή έκρινε πάντοτε ότι είναι αναγκαίο, πριν από τον καθορισμό των οριακών τιμών αποβολής ή ποιοτικών στόχων, να καθοριστούν μέσα σ' αυτές τις ομάδες και οικογένειες οι μεμονωμένες ουσίες.

13. Οι εργασίες που διεξήγαγε προς τον σκοπό αυτό η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, κατέληξαν στην κατάρτιση ενός καταλόγου 129 ουσιών που επισυνάπτεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, της 22ας Ιουνίου 1982, περί των επικινδύνων ουσιών που μπορούν να περιληφθούν στον κατάλογο Ι της οδηγίας 76/464 [3].

14. Με το ψήφισμα της 7ης Φεβρουαρίου 1983, περί της καταπολεμήσεως της ρυπάνσεως των υδάτων [4], το Συμβούλιο διευκρίνισε ότι ο κατάλογος των 129 ουσιών που περιλαμβάνεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής θα χρησιμοποιηθεί ως βάση στην Κοινότητα για τη διεξαγωγή των εργασιών της σχετικά με τη θέση της οδηγίας σε εφαρμογή.

15. Μετά το ψήφισμα αυτό, άλλες τρεις ουσίες προστέθηκαν στον εν λόγω κατάλογο, ο οποίος περιλαμβάνει στο εξής 132 ουσίες. Μεταξύ των ουσιών αυτών, 18 αποτελούν αντικείμενο οδηγιών του Συμβουλίου, οι οποίες περιλαμβάνουν οριακές τιμές αποβολής και ποιοτικούς στόχους, και άλλες 15 οδήγησαν στην πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί τροποποιήσεως της οδηγίας 76/464, που υπέβαλε η Επιτροπή στις 14 Φεβρουαρίου 1990 [5].

16. Οι 99 λοιπές ουσίες μπορούν να απαριθμούνται στον κατάλογο Ι του παραρτήματος της οδηγίας αλλά, καθόσον το Συμβούλιο δεν έχει καθορίσει οριακές τιμές για τις αποβολές των ουσιών αυτών, οι ουσίες αυτές πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ουσίες του καταλόγου ΙΙ [6].

17. Περαιτέρω, από τον φάκελο της υποθέσεως προκύπτει ότι η αιτίαση της Επιτροπής περιορίζεται στην έλλειψη προγραμμάτων με σκοπό τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλείται από τις 99 αυτές ουσίες και επομένως δεν αφορά τις άλλες ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο ΙΙ.

Το παραδεκτό της προσφυγής

18. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προέβαλε ένσταση απαραδέκτου κατά της προσφυγής, όπως εξάλλου έχει πράξει σε

3 — ΕΕ C 176, σ. 3.
4 — ΕΕ C 46, σ. 17.
5 — ΕΕ C 55, σ. 7.
6 — Βλ. το προαναφερθέν παράρτημα της οδηγίας.

πολλές άλλες προσφυγές λόγω παραβάσεως που στρέφονταν εναντίον της, για τον λόγο ότι η Επιτροπή εξέδωσε την αιτιολογημένη γνώμη καθώς και την απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου κατά παραβίαση της αρχής της συλλογικότητας.

19. Με την απόφαση όμως της 29ης Σεπτεμβρίου 1998 [7], το Δικαστήριο απέρριψε την ίδια ένσταση απαραδέκτου ως αβάσιμη.

20. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απέσυρε αυτή την ένσταση απαραδέκτου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Επί της ουσίας

21. Η Επιτροπή επισημαίνει στο δικόγραφο της προσφυγής της ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να καταρτίζουν προγράμματα περιέχοντα ποιοτικούς στόχους και έχοντα σκοπό τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων εντός μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου. Κάθε απόρριψη που πραγματοποιείται στα εν λόγω ύδατα εξαρτάται από προηγούμενη άδεια εκδιδόμενη από την αρμόδια αρχή, η οποία καθορίζει τα πρότυπα αποβολής που υπολογίζονται σε σχέση με τους ποιοτικούς στόχους που έχουν καθοριστεί με τα προγράμματα.

22. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μέτρα όπως οι σωρευτικώς συντρέχουσες παράμετροι ή οι κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν τις μεμονωμένες ουσίες, τα οποία γνωστοποίησε η Γερμανική Κυβέρνηση κατά την προ της ασκήσεως προσφυγής φάση, δεν συνιστούν προγράμματα υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας. Περαιτέρω, ούτε η ύπαρξη γενικών προγραμμάτων εξυγιάνσεως των υδάτων όπως αυτά που επικαλέστηκε η Γερμανική Κυβέρνηση μπορούν να θεωρηθούν ως επαρκής μεταφορά της εν λόγω διατάξεως στο εσωτερικό δίκαιο. Πράγματι, ο στόχος μειώσεως της γενικής ρυπάνσεως των υδάτων που επιδιώκεται με τα προγράμματα αυτά δεν αντιστοιχεί οπωσδήποτε στον συγκεκριμένο στόχο της οδηγίας, ο οποίος έγκειται στη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων η οποία προκαλείται από 99 συγκεκριμένες ουσίες, οι οποίες έχουν καταταγεί ως ιδιαιτέρως επικίνδυνες.

23. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, ακόμη και αν θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο το γεγονός που προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση ότι, στο γερμανικό έδαφος πριν από την επανένωση, δεν υφίστατο ρύπανση των υδάτων ακόμη και αν ληφθούν υπόψη αυστηρότερα κριτήρια, δεν μπορεί να απαλλάξει την κυβέρνηση αυτή από την υποχρέωσή της να καταρτίσει συγκεκριμένα προγράμματα σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας.

24. Η Γερμανική Κυβέρνηση υπενθυμίζει, εκ προοιμίου, ότι, σύμφωνα με το άρθρο 189 της

7 — Υπόθεση C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 51).

Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249 ΕΚ), τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλ' αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Πάντως, από τη συνδυασμένη δράση των διαφόρων εθνικών μέτρων («νόμοι υπό τυπική έννοια, παράγωγη νομοθεσία και νομοθετικά μέσα σχεδιασμού»), τα οποία έχει εκδώσει η Γερμανική Κυβέρνηση, διασφαλίζεται η επίτευξη του σκοπού της οδηγίας, ήτοι μια αποτελεσματική προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος της Κοινότητας από τις επικίνδυνες ουσίες.

25. Στη συνέχεια, η Γερμανική Κυβέρνηση εκθέτει τρεις λόγους με τους οποίους αμφισβητεί το βάσιμο της προσφυγής της Επιτροπής.

Επί του πρώτου αμυντικού ισχυρισμού

26. Η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει τη δυνατότητα που αναγνωρίζει το προαναφερθέν άρθρο 10 της οδηγίας στα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα στην οδηγία. Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται ότι η ίδια η οδηγία προβλέπει την *εξάλειψη* της ρυπάνσεως του υδάτινου περιβάλλοντος από τις ουσίες του καταλόγου Ι, οι οποίες έχουν κριθεί ιδιαίτερα επικίνδυνες, με τον καθορισμό, από το Συμβούλιο, οριακών τιμών αποβολής, ενώ, για τις λιγότερο επικίνδυνες ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο ΙΙ, η οδηγία προβλέπει *μείωση* προκαλούμενης ρυπάνσεως με τα προγράμματα του άρθρου 7. Με άλλα λόγια, η οδηγία θεωρεί ότι ο καθορισμός οριακών τιμών αποβολής συνιστά αυστηρότερο μέτρο απ' ό,τι τα προγράμματα.

27. Συνεπώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καθόρισε η ίδια, βάσει του άρθρου 7α του Wasserhaushaltsgesetz (νόμου περί του καθεστώτος που διέπει τα ύδατα, στο εξής: WHG), γενικές οριακές τιμές αποβολής, ανεξαρτήτως του αν οι ουσίες εμπίπτουν στον κατάλογο Ι ή στον κατάλογο ΙΙ. Οι απορρίψεις λυμάτων στο υδάτινο περιβάλλον υπόκεινται σε διοικητική άδεια. Η άδεια αυτή χορηγείται μόνον όταν η περιεκτικότητα σε ρύπους των ουσιών που εμπίπτουν στους καταλόγους Ι, ΙΙ και άλλους διατηρείται σε τόσο χαμηλό επίπεδο όσο επιτρέπει η τήρηση της εφαρμοστέας σε κάθε περίπτωση διαδικασίας, σε σχέση με την παρούσα κατάσταση των εθνικών εξελίξεων. Οι συναφείς απαιτήσεις καθορίζονται με κανονισμό. Τα παραρτήματα του κανονισμού καθορίζουν τις οριακές τιμές που εφαρμόζονται ομοιόμορφα κατά την απόρριψη στο υδάτινο περιβάλλον των επιδίκων στην υπόθεση αυτή ρύπων. Σύμφωνα με την αρχή της προφυλάξεως, κάθε απόρριψη πρέπει, όσο το δυνατόν περισσότερο, να αποφεύγεται επομένως.

28. Έτσι, το γερμανικό δίκαιο υποβάλλει όλες τις απορρίψεις στο υδάτινο περιβάλλον στις γενικές αυστηρές απαιτήσεις των οριακών τιμών αποβολής που προβλέπει η οδηγία για τις ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο Ι. Εξάλλου, η τήρηση των οριακών τιμών αποβολής αρκεί, ισχυρίζεται η Γερμανική Κυβέρνηση, για την πλήρωση των απαιτήσεων της οδηγίας χωρίς να χρειάζεται να αποδειχθεί, σε κάθε περίπτωση, η τήρηση των ποιοτικών στόχων σε θέματα περιβάλ-

λοντος. Εν πάση περιπτώσει, ο WHG λαμβάνει υπόψη τη ρύπανση του περιβάλλοντος αποδέκτη (Immission), καθόσον το άρθρο 6 προβλέπει ότι η άδεια απορρίψεως δεν πρέπει να «χορηγείται στο μέτρο που η προβλεπόμενη χρήση μπορεί να θίξει το γενικό συμφέρον [Wohl der Allgemeinheit] και συγκεκριμένα να θέσει σε κίνδυνο τον δημόσιο ανεφοδιασμό ύδατος (...)».

29. Σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, τα δεδομένα στοιχεία για το γερμανικό περιβάλλον επιρρωννύουν τη διαπίστωση ότι το σύστημα αυτό συνιστά αυστηρότερο μέτρο προστασίας απ' ό,τι τα προβλεπόμενα στο άρθρο 7 της οδηγίας προγράμματα. Πράγματι, όσον αφορά 35 από τις 99 προαναφερθείσες ουσίες, από τη σύγκριση των στοιχείων περί της ποιότητας των υδάτων με τους ποιοτικούς στόχους που έχουν εκπονηθεί από ομάδα εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής, μπορεί να διαπιστωθεί ότι αυτοί οι ποιοτικοί στόχοι τηρούνται σε όλα τα σημεία δειγματοληψίας και μετρήσεων που υπόκεινται σε έλεγχο για το σύνολο των ουσιών που έχουν μετρηθεί το 1995. Για τις λοιπές 37 από τις 99 αυτές ουσίες, ένας έλεγχος ως προς τη σημασία της συγκεντρώσεώς τους στο υδάτινο περιβάλλον μπορεί να καταλήξει στο ότι έχουν επίσης τηρηθεί οι προτάσεις ποιοτικών στόχων της επιτροπής Γερμανών εμπειρογνωμόνων. Για τις 27 λοιπές ουσίες δεν υπάρχουν στοιχεία μετρήσεων για αντικειμενικούς λόγους που εξαρτώνται από το γεγονός είτε ότι οι ουσίες αυτές δεν παίζουν κανένα ρόλο, είτε ότι ορισμένα παρασιτοκτόνα απαγορεύονται στη Γερμανία, είτε ακόμη ότι δεν είναι δυνατό να εξακριβωθούν αναλυτικά οι ποιοτικοί στόχοι συνδυασμένων τεχνικών εξελίξεων.

30. Επομένως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καταλήγει στο ότι «ο καθορισμός οριακών τιμών αποβολής συνιστά αυστηρότερο μέτρο από την εκπόνηση προγραμμάτων και ποιοτικών στόχων». Συνεπώς, η καθής κυβέρνηση φρονεί ότι το άρθρο 7 δεν είναι εφαρμοστέο.

31. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλούνται το άρθρο 10 της οδηγίας μόνον αν τα εθνικά αυστηρότερα μέτρα συνδυάζονται με την τήρηση του συνόλου των υποχρεωτικών διατάξεων της οδηγίας. Εν πάση περιπτώσει, δεν είναι ορθό να γίνει δεκτό ότι ο καθορισμός οριακών τιμών αποβολής συνιστά αυστηρότερο μέτρο απ' ό,τι η κατάρτιση προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας. Πράγματι, από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας προκύπτει ότι τα προγράμματα πρέπει να περιλαμβάνουν ποιοτικούς στόχους οι οποίοι πρέπει να καθορίζονται για ορισμένα ύδατα και σε σχέση με την επιδιωκόμενη ποιότητα των υδάτων.

Εκτίμηση

32. Επιβάλλεται καταρχάς η υπενθύμιση ότι η παρούσα διαφορά αφορά αποκλειστικά τις 99 ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο Ι. Για τις ουσίες αυτές, η οδηγία προβλέπει

τον καθορισμό, από το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, «οριακών τιμών που τα πρότυπα αποβολής δεν πρέπει να υπερβαίνουν».

33. Εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει ακόμα προβεί στον καθορισμό αυτό, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εφαρμόζει τις οριακές τιμές που θέσπισε η ίδια.

34. Η διαφορά προέκυψε από το γεγονός ότι, σύμφωνα με το παράρτημα της οδηγίας, ο κατάλογος ΙΙ περιλαμβάνει «τις ουσίες που αποτελούν μέρος των οικογενειών και ομάδων ουσιών που απαριθμούνται στον κατάλογο Ι και για τις οποίες οι οριακές τιμές που προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας δεν έχουν καθοριστεί». Με άλλα λόγια, οι ουσίες αυτές πρέπει να αντιμετωπιστούν προσωρινά ως ουσίες του καταλόγου ΙΙ.

35. Πάντως, όσον αφορά τις τελευταίες αυτές ουσίες, το άρθρο 7 επιβάλλει στα κράτη μέλη να καταρτίσουν προγράμματα, για την εκτέλεση των οποίων πρέπει να εφαρμόσουν μεταξύ άλλων τα ακόλουθα μέσα:

— σύστημα προηγουμένων αδειών·

— πρότυπα αποβολής·

— ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα.

36. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εφαρμόζει σύστημα προηγουμένων αδειών καθώς και πρότυπα αποβολής, που περιλαμβάνονται στις οριακές τιμές. Αντιθέτως, δεν έχει καταρτίσει ούτε προγράμματα ούτε ποιοτικούς στόχους.

37. Βάσει του πρώτου αμυντικού ισχυρισμού, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι δεν υποχρεούνταν να καταρτίσει προγράμματα και ποιοτικούς στόχους διότι, καθορίζοντας οριακές τιμές, έλαβε «αυστηρότερα μέτρα» υπό την έννοια του άρθρου 10 της οδηγίας (το κείμενο του οποίου μνημονεύθηκε στην παράγραφο 7 ανωτέρω).

38. Εντούτοις, η Επιτροπή δικαίως ισχυρίζεται ότι το άρθρο 10 δεν επιτρέπει σ' ένα κράτος μέλος να ανατρέψει το σύστημα της οδηγίας αφήνοντας ανεφάρμοστες ορισμένες διατάξεις της με το πρόσχημα ότι, ως προς ένα σημείο, η οδηγία εφαρμόζει αυστηρότερα μέτρα (εν προκειμένω: τις οριακές τιμές).

39. Η εφαρμογή οριακών τιμών σε ουσίες για τις οποίες το Συμβούλιο δεν καθόρισε ακόμη τέτοιες τιμές δεν μπορεί να επικριθεί. Εντούτοις, η εφαρμογή αυτή δεν απαλλάσσει το κράτος μέλος από την κατάρτιση προγραμμάτων τα οποία περιλαμβάνουν τον καθορισμό ποιοτικών στόχων για τα ύδατα. Πράγματι, όσο το Συμβούλιο δεν έχει εκπληρώσει την αποστολή που του ανατίθε-

ται δυνάμει του άρθρου 6, το άρθρο 7 έχει εφαρμογή.

40. Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι, με το υπόμνημά της αντικρούσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι εφαρμόζει «σύστημα προστασίας ανάλογο με το σύστημα του άρθρου 6». Αν όμως επρόκειτο περί αυτού, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα ήταν, τουλάχιστον, υποχρεωμένη να καταρτίσει ποιοτικούς στόχους. Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού επιτάσσει, συγκεκριμένα, στο Συμβούλιο να καθορίσει «ποιοτικούς στόχους για τις ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο Ι». Αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναπληρώνει την αδράνεια του Συμβουλίου όσον αφορά τον καθορισμό των οριακών τιμών, πρέπει να αναπληρώνει και την αδράνεια του Συμβουλίου όσον αφορά τον καθορισμό ποιοτικών στόχων.

41. Η σημασία που προσδίδει ο κοινοτικός νομοθέτης στους ποιοτικούς στόχους προκύπτει επίσης από την ανάγνωση του άρθρου 6, παράγραφος 3, όπου αναφέρεται ότι «οι οριακές τιμές που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο Ι εφαρμόζονται, εξαιρέσει των περιπτώσεων που το κράτος μέλος δύναται να αποδείξει στην Επιτροπή, σύμφωνα με διαδικασία ελέγχου που ορίζεται από το Συμβούλιο με πρόταση της Επιτροπής, ότι οι ποιοτικοί στόχοι που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 2, ή ακόμη αυστηρότεροι κοινοτικοί ποιοτικοί στόχοι, επετεύχθησαν και διαφυλάσσονται συνεχώς με τη δράση, που αναπτύσσει μεταξύ των άλλων το εν λόγω κράτος μέλος σε όλη τη γεωγραφική περιοχή που μπορεί να προσβληθεί από τις αποβολές». Αυτό αποδεικνύει τη μεγάλη σημασία που προσδίδει ο κοινοτικός νομοθέτης στους ποιοτικούς στόχους, εφόσον μπορεί να χορηγηθεί παρέκκλιση όσον αφορά την τήρηση των οριακών τιμών, αλλά όχι όσον αφορά την τήρηση των ποιοτικών στόχων.

42. Ορθώς επίσης η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα προγράμματα που περιέχουν ποιοτικούς στόχους πρέπει να περιλαμβάνουν τη ρύπανση από τις επιβλαβείς ουσίες που προέρχονται από διάσπαρτες πηγές. Πράγματι, απόρριψη προκληθείσα από συμπεριφορά που μπορεί να καταλογιστεί και να εξατομικευτεί συνιστά επίσης «σχέδιο» υπό την έννοια της οδηγίας.

43. Περαιτέρω, δεν μπορώ να συνταχθώ ούτε με τα άλλα επιχειρήματα που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση για να αποδείξει ότι, σε περιστάσεις όπως οι επίδικες, δεν είναι εφαρμοστέο το άρθρο 7.

44. Πρώτον, ασφαλώς, δεν αμφισβητείται ότι το σύστημα της οδηγίας θεωρεί ότι ο καθορισμός, από το Συμβούλιο, οριακών τιμών αποβολής πρέπει να έχει ως αντικείμενο την εξάλειψη της ρυπάνσεως των υδάτων από τις ουσίες του καταλόγου Ι.

45. Δεν είναι όμως ορθή η υπόθεση, όπως ισχυρίζεται η Γερμανική Κυβέρνηση με την επιχειρηματολογία της, ότι η διαδικασία που έγκειται στον καθορισμό οριακών τιμών αποβολής έχει, *από τη φύση της*, ως αποτέλεσμα την εξάλειψη της ρυπάνσεως. Η εξά-

λειψη αυτή εξαρτάται πλήρως από το επίπεδο των θεσπιζομένων τιμών.

46. Συνεπώς, το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι η ίδια η οδηγία θεωρεί ότι η *μέθοδος* των οριακών τιμών αποβολής συνιστά, αυτή καθαυτή, αυστηρότερο μέσον απ' ό,τι τα προγράμματα του άρθρου 7, πρέπει να απορριφθεί ως στερούμενο ερείσματος.

47. Δεύτερον, η καθής κυβέρνηση επικαλείται τη συγκεκριμένη κατάσταση σε θέματα ρυπάνσεως για να αποδείξει ότι τα μέτρα που επέλεξε είναι αυστηρότερα, διότι, σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, «το ίδιο το πνεύμα του άρθρου 10 και άλλων συγκρίσιμων διατάξεων ενισχυμένης προστασίας απαιτεί, πράγματι, να μπορεί να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν το εθνικό μέτρο είναι αυστηρότερο μόνο σε σχέση με τη βελτίωση του περιβάλλοντος που έχει συγκεκριμένα επιτευχθεί.»

48. Συναφώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επικαλείται, πάντως, μόνον το γεγονός ότι η εφαρμογή, εκ μέρους της, της μεθόδου των οριακών τιμών, κατέληξε στο αποτέλεσμα ότι, για 72 από τις επίδικες ουσίες, οι ποιοτικοί στόχοι που είχαν προταθεί αντιστοίχως από ομάδα εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής και την επιτροπή Γερμανών εμπειρογνωμόνων τηρούνται ήδη [8].

8 — Βλ. παράγραφο 28 ανωτέρω.

49. Πάντως, η διατύπωση της Γερμανικής Κυβερνήσεως ως προς το συμπέρασμα που πρέπει να αντληθεί από τη διαπίστωση αυτή είναι, επί του σημείου αυτού, αποκαλυπτική. Πράγματι, η τήρηση των εν λόγω ποιοτικών στόχων αποδεικνύει, σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, ότι ο καθορισμός των οριακών τιμών αποβολής «συνιστά πράγματι καθεστώς προστασίας τουλάχιστον ισοδύναμο με το σύστημα προστασίας των προγραμμάτων» και επομένως «η υφιστάμενη κανονιστική ρύθμιση αποδεικνύεται τουλάχιστον το ίδιο αποτελεσματική αν όχι περισσότερο». Κατά τη γνώμη μου όμως, η τήρηση των ποιοτικών αυτών στόχων δεν αποδεικνύει ότι η επιλεγείσα από τις γερμανικές αρχές μέθοδος είναι αυστηρότερη από τη μέθοδο των προβλεπομένων στην οδηγία προγραμμάτων, αλλά ότι πρόκειται μάλλον επίσης για αποτελεσματική μέθοδο μειώσεως της ρυπάνσεως.

50. Το αποτέλεσμα στο οποίο ισχυρίζονται ότι κατέληξαν οι γερμανικές αρχές είναι αυτό στο οποίο θα είχαν καταλήξει χάρη στα προβλεπόμενα στο άρθρο 7 προγράμματα, ήτοι στη μείωση της ρυπάνσεως.

51. Η ίδια διαπίστωση επιβάλλεται εν όψει των δελτίων ποιότητας των υδάτων στη Γερμανία, τα οποία, όπως εκθέτει η Γερμανική Κυβέρνηση, «αναφέρουν σταθερή βελτίωση της ποιότητας των ρεόντων υδάτων κατά τη διάρκεια των τελευταίων 20 ετών».

52. Παρ' όλ' αυτά ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται το γεγονός ότι έχει καταλήξει στα αποτελέσματα που επιδιώκει η κοινοτική οδηγία για να αποφύγει τα

συγκεκριμένα μέτρα που η οδηγία του επιβάλει να λάβει.

53. Επομένως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορεί νομίμως να επικαλείται το άρθρο 10 της οδηγίας για να μην καταρτίσει προγράμματα περιλαμβάνοντα ποιοτικούς στόχους.

Επί του δευτέρου αμυντικού ισχυρισμού

54. Στο πλαίσιο του δευτέρου αυτού αμυντικού ισχυρισμού, η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει το επιχείρημα ότι η παράβαση που της προσάπτεται είναι «συνέπεια της παραλείψεως της ίδιας της Επιτροπής». Πράγματι, η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί «τη νομιμότητα της δράσεως που ανέλαβε η Επιτροπή κατά κράτους μέλους για ανεπαρκή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 7 (...) όσον αφορά τις 99 επίδικες στην υπόθεση αυτή ουσίες. Οι ουσίες αυτές εμπίπτουν, πράγματι, στον κατάλογο I και στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 μόνον επειδή η Επιτροπή δεν εκπλήρωσε την υποχρέωση από το άρθρο 6 να εκπονήσει, σε κοινοτική κλίμακα, ενιαίες οριακές τιμές για τις ουσίες αυτές.»

55. Σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, πρόκειται για «γενική αρχή του δικαίου», που θεσπίζεται μεταξύ άλλων στο άρθρο 162 του γερμανικού αστικού κώδικα, «ότι οποιοσδήποτε, για ίδιον όφελος, εμπόδισε ή προκάλεσε την πλήρωση μιας προϋποθέσεως παραβιάζοντας την καλή πίστη, δεν μπορεί να στηριχθεί σ' αυτό το γεγονός».

Εκτίμηση

56. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση, όπως διαπιστώνει η Επιτροπή, ότι η ίδια η οδηγία προβλέπει μέτρα που πρέπει να ληφθούν από τα κράτη μέλη σε περίπτωση μη καθορισμού από το Συμβούλιο των οριακών τιμών για τις ουσίες του καταλόγου I.

57. Μολονότι όμως δεν πρόκειται περί αυτού, προκύπτει, ούτως ή άλλως, από παλαιά και πάγια νομολογία [9] ότι «η ενδεχόμενη πλάνη της Επιτροπής που θα δικαιολογούσε ιδιαίτερη δικαστική διαφορά δεν θα επηρέαζε καθόλου την προσφυγή λόγω παραβάσεως της Συνθήκης». Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει [10] ότι «η μη εκτέλεση των υποχρεώσεων που υπέχει το Συμβούλιο δεν μπορεί (...) να απαλλάσσει τους καθών από την εκτέλεση των δικών τους υποχρεώσεων», διότι «η οικονομία της

9 — Βλ. απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1962, 2/62 και 3/62, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και Βελγίου (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 799, ιδιαίτερα σ. 804).

10 — Βλ. απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1964, 90/63 και 91/63, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και Βελγίου (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1223).

Συνθήκης απαγορεύει στα κράτη μέλη να αυτοδικούν».

58. Συνεπώς, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί βασίμως να επικαλείται ενδεχόμενη παράλειψη εκ μέρους κοινοτικού οργάνου, της Επιτροπής ή άλλου, για να αποφύγει, ενδεχομένως, τη διαπίστωση εκ μέρους του Δικαστηρίου ότι αυτό το κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του.

Επί του τρίτου αμυντικού ισχυρισμού

59. Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι το γερμανικό νομικό καθεστώς περί υδάτων πληροί, εν πάση περιπτώσει, τις απαιτήσεις του άρθρου 7 της οδηγίας.

60. Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται τα ακόλουθα στοιχεία:

61. Όσον αφορά τη νομική φύση των προγραμμάτων του άρθρου 7 της οδηγίας, πρέπει να αναγνωριστεί η αρμοδιότητα των κρατών μελών ως προς τον τύπο και τα μέσα.

62. Όσον αφορά το περιεχόμενο των προγραμμάτων, το άρθρο 7 επιβάλλει, αναμφίβολα, στα κράτη μέλη να μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την προϋπόθεση χορηγήσεως της προηγουμένης αδείας της παραγράφου 2. Το ζήτημα αν, και σε ποιο μέτρο, τα κράτη μέλη μπορούν να μην καθορίσουν τους ποιοτικούς στόχους της παραγράφου 3 είναι ζήτημα στο οποίο θα μπορούσε να δώσει απάντηση μια ερμηνεία του άρθρου 7 βάσει της αρχής της αποτελεσματικότητας. Τελικά, πρόκειται για τον καθορισμό κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο της θέσεως σε εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας, τα προγράμματα σκοπούν τη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων. Η έννοια της «ρυπάνσεως» καθορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της οδηγίας ως «η άμεση ή έμμεση απόρριψη από τον άνθρωπο ουσιών ή ενεργείας μέσα στο υδάτινο περιβάλλον (...)». Επομένως, οι ποιοτικοί στόχοι για τη μείωση της ρυπάνσεως επιβάλλονται πάντοτε όταν υπάρχει ρύπανση υπό την έννοια της προαναφερθείσας διατάξεως και σε αυτήν την περίπτωση μόνο.

63. Όσον αφορά τη νομική ισχύ των προγραμμάτων, η Γερμανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι τα πρότυπα αποβολής που καθορίζονται στις άδειες απορρίψεως του άρθρου 7, παράγραφος 1, έχουν έννοια μόνον αν είναι υποχρεωτικά. Αντιθέτως, οι ποιοτικοί στόχοι του άρθρου 7, παράγραφος 3, δεν μπορεί να έχουν, καθαυτοί, δεσμευτική ισχύ, εφόσον απλώς ερμηνεύουν το ευκταίο στον τομέα του περιβάλλοντος και δεν μπορούν, καθαυτοί, να επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ιδιωτών. Σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, «οι ποιοτικοί στόχοι έχουν δεσμευτικά αποτελέσματα μόνον όταν εκτιμάται σε σχέση μ' αυτούς η τήρηση των

δεσμευτικών προτύπων που απευθύνονται στους ιδιώτες».

64. Η σύγκριση του άρθρου 7, παράγραφος 3, με το άρθρο 6 της οδηγίας ενισχύει το ότι η πρώτη διάταξη δεν απαιτεί απόλυτη δεσμευτική ισχύ των ποιοτικών στόχων οι οποίοι δρουν ως «δίχτυ ασφαλείας» που διασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος. Το ζήτημα αν αυτό το ελάχιστο επίπεδο προστασίας πρέπει να επιτυγχάνεται με τον καθορισμό ποιοτικών στόχων ή με άλλα μέσα, κατά το ουσιώδες μέρος με τον καθορισμό ενιαίων οριακών τιμών αποβολής, είναι ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί με τη βοήθεια της αρχής της αποτελεσματικότητας, δηλαδή της κατά το δυνατόν μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας. Εφόσον οι ενιαίες οριακές τιμές αποβολής, ακόμα και αν είναι εθνικής προελεύσεως, εξασφαλίζουν ήδη ένα καλό επίπεδο περιβάλλοντος, δεν γίνεται αισθητή η ανάγκη δεσμευτικών ποιοτικών στόχων. Εν πάση περιπτώσει, όσον αφορά τις ουσίες για τις οποίες δεν έχει μετρηθεί ρύπανση, δεν επιβάλλεται ο καθορισμός ποιοτικών στόχων.

65. Όσον αφορά την προθεσμία του άρθρου 7, παράγραφος 5, για τη θέση σε εφαρμογή των προγραμμάτων, η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι επιβάλλεται μόνο για τους ποιοτικούς στόχους του άρθρου 7, παράγραφος 3.

66. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι απαιτήσεις που μόλις αναφέρθηκαν πληρούνται με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις καθώς και με τα μέτρα σχεδιασμού που έχουν ληφθεί σε εθνικό επίπεδο. Προσθέτει ότι ο νόμος περί του καθεστώτος που διέπει τα ύδατα, δηλαδή ο WHG, συνιστά πρόγραμμα υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1.

67. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 2 του WHG, κάθε χρήση του ύδατος, περιλαμβανομένων των απορρίψεων επομένως, εξαρτάται από τη χορήγηση διοικητικής άδειας η οποία πρέπει να διευκρινίζει τα πρότυπα αποβολής· τα δε κριτήρια χορηγήσεως της άδειας αναφέρονται τόσο στις αποβολές όσο και στη ρύπανση του περιβάλλοντος-αποδέκτη.

68. Δυνάμει του άρθρου 6 του WHG, οι στόχοι έχουν καθοριστεί για το σύνολο του γερμανικού εδάφους και οι στόχοι αυτοί συνεπάγονται υψηλότερο επίπεδο προστασίας από το επίπεδο των ποιοτικών στόχων της Κοινότητας, χωρίς παρ' όλ' αυτά να είναι επιτακτικοί. Εφαρμόζονται σε 64 ουσίες που κρίνονται πρωτεύουσες, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται 19 από τις 99 επίδικες ουσίες.

69. Πλην των στόχων που έχουν καθοριστεί για το σύνολο του γερμανικού εδάφους, κάθε άδεια πρέπει επίσης να τηρεί ορισμένους τοπικούς ή περιφερειακούς στόχους. Πάντως, τα σχέδια διαχειρίσεως των υδάτων, που έχουν καθοριστεί από τα ομόσπονδα κράτη, δεν συνεπάγονται συστηματικά στόχους για όλες τις ουσίες αλλά μόνο για τις

ουσίες για τις οποίες έχει διαπιστωθεί ρύπανση.

Εκτίμηση

70. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ακόμα ότι έχει καταρτίσει, σε συνεργασία με τα παρόχθια κράτη, διάφορα διασυνοριακά προγράμματα δράσεως περιλαμβάνοντα συγκεκριμένους στόχους μειώσεως της ρυπάνσεως των υδάτων. Ως παράδειγμα, η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρει συναφώς τα προγράμματα δράσεως για τον Ρήνο, τον Έλβα, τον Βέσερ, τον Δούναβη, καθώς και μέτρα που έχουν ληφθεί στο πλαίσιο συστάσεων που έχουν εκδοθεί κατά τις διάφορες διεθνείς διασκέψεις για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας. Έτσι, η διεθνής επιτροπή για την προστασία του Ρήνου έχει θεσπίσει συγκεκριμένους στόχους ποιότητας του περιβάλλοντος ως στόχους σχετικά με τη συγκέντρωση των ουσιών.

71. Για να μειωθεί ακόμα περαιτέρω η ρύπανση των υδάτων, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει εκδώσει και πολυάριθμες διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση και τη χρήση των ουσιών ή ομάδων ουσιών καθώς και προϊόντων, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας. Έτσι, νόμοι περί των χημικών και φυτοϋγειονομικών προϊόντων, καθώς και κανονισμοί περί της προστασίας των φυτών, περιλαμβάνουν προγράμματα που περιέχουν συγκεκριμένες διατάξεις όσον αφορά ορισμένες ουσίες, μεταξύ των οποίων 10 από τις 99 επίδικες ουσίες. Βάσει των συγκεκριμένων αυτών διατάξεων μπορεί επίσης να αποφεύγονται ή να μειώνονται οι αποβολές που προέρχονται από διάσπαρτες πηγές.

72. Το νομοθετικό, κανονιστικό και συμβατικό πλαίσιο, το οποίο έχει τεθεί σε εφαρμογή από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, είναι ασφαλώς εντυπωσιακό. Πάντως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συγκεκριμένη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας, η οποία απαιτεί την κατάρτιση συγκεκριμένων προγραμμάτων τα οποία περιλαμβάνουν ποιοτικούς στόχους καθοριζομένους για κάθε ποταμό.

73. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία [11],

«(...) τα προγράμματα που πρέπει να καταρτίζονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 πρέπει να είναι ειδικά. Έτσι, ο επιδιωκόμενος με ειδικά προγράμματα εξυγιάνσεως στόχος της μειώσεως της ρυπάνσεως δεν ανταποκρίνεται οπωσδήποτε στον ειδικότερο στόχο της οδηγίας (...).

Ο ειδικός χαρακτήρας των εν λόγω προγραμμάτων συνίσταται στο ότι τα προγράμματα αυτά πρέπει να έχουν πληρότητα και συνοχή και να αποτελούν συγκεκριμένο και διαρθρωμένο σχεδιασμό, καλύπτοντα το σύνολο της εθνικής επικρατείας και

11 — Βλ. τις αναφερθείσες στην υποσημείωση 2 αποφάσεις και πιο συγκεκριμένα την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (σκέψη 39, 40 και 41).

αφορώντα τη μείωση της ρυπάνσεως που προκαλούν όλες οι ουσίες του καταλόγου ΙΙ, οι οποίες συντελούν στη ρύπανση ενόψει της καταστάσεως που επικρατεί εντός εκάστου κράτους μέλους, σε σχέση με τους καθοριζομένους στα ίδια αυτά προγράμματα ποιοτικούς στόχους των υδάτων όπου αποβάλλονται οι εν λόγω ουσίες. Επομένως, τα ως άνω προγράμματα διαφέρουν τόσο από τα γενικά προγράμματα εξυγιάνσεως όσο και από τα εξειδικευμένα μέτρα που σκοπούν στη μείωση της ρυπάνσεων των υδάτων.

Προστίθεται ότι τα πρότυπα αποβολής που καθορίζονται στις εκ των προτέρων χορηγούμενες άδειες πρέπει να υπολογίζονται σύμφωνα με τους ποιοτικούς στόχους που τίθενται στα εν λόγω προγράμματα, βάσει της εξετάσεως των υδάτων όπου αποβάλλονται οι ουσίες. Εξάλλου, τα εν λόγω προγράμματα πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή υπό μορφή επιτρέπουσα την ευχερή εξέτασή τους με σκοπό τον συγκριτικό έλεγχο και την εναρμονισμένη εφαρμογή τους εντός όλων των κρατών μελών.»

74. Το γερμανικό νομοθετικό, κανονιστικό και συμβατικό πλαίσιο όμως δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια αυτά.

75. Ως προς το ζήτημα ποιες είναι «οι ουσίες του καταλόγου ΙΙ που είναι κρίσιμες στο εθνικό πλαίσιο κάθε κράτους μέλους», πρέπει να γίνει μνεία της αποφάσεως Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου [12], με την οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε παράβαση του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου της υποχρεώσεώς του να καταρτίσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας, προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό στηριζόμενο στο γεγονός και μόνον ότι στο Λουξεμβούργο υπήρχαν απορρίψεις στο υδάτινο περιβάλλον ουσιών στις οποίες αναφέρεται η οδηγία. Το Δικαστήριο δεν εξάρτησε την ύπαρξη παραβάσεως από τη διαπίστωση πραγματικής ρυπάνσεως των υδάτων από τις ουσίες αυτές.

76. Ασφαλώς, τα προγράμματα έχουν αντικείμενο τη μείωση της ρυπάνσεως, η οδηγία όμως, στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο ε', καθορίζει τον όρο «ρύπανση» ως «άμεση ή έμμεση απόρριψη από τον άνθρωπο ουσιών ή ενεργείας μέσα στο υδάτινο περιβάλλον, με συνέπειες που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία, να καταστρέψουν τους βιολογικούς πόρους για το υδάτινο οικοσύστημα, να παραβλάψουν την αναψυχή ή να παρεμποδίσουν άλλες νόμιμες χρήσεις των υδάτων». Κάθε απόρριψη όμως μιας από τις 99 ουσίες οδηγεί, πράγματι, οπωσδήποτε στο ότι, αργά ή γρήγορα, το υδάτινο περιβάλλον που επηρεάζεται από τις ουσίες αυτές θα ρυπανθεί υπό την έννοια του ορισμού αυτού. Γι' αυτό ακριβώς η ύπαρξη απορρίψεως περιέχουσας μιας από τις 99 ουσίες απαιτεί να περιληφθεί η ουσία αυτή σε πρόγραμμα και όχι, όπως αφήνει να εννοηθεί η Γερμανική Κυβέρνηση, ή ύπαρξη της απορρέουσας από την ουσία αυτή «ρυπάνσεως».

77. Η άποψη αυτή επιβεβαιώθηκε στη συνέχεια από το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπα-

12 — Προαναφερθείσα, σκέψεις 20 επ.

νίας, με την οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε την παράβαση από το Βασίλειο της Ισπανίας της υποχρεώσεώς του να καταρτίσει προγράμματα για *τις ουσίες που εμπίπτουν στον κατάλογο ΙΙ*. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ισπανική κανονιστική ρύθμιση αποτελεί «απλώς μια σειρά συγκεκριμένων κανονιστικών παρεμβάσεων, οι οποίες δεν μπορούν να συνιστούν οργανωμένο και διαρθρωμένο σύστημα ποιοτικών στόχων σχετικά *με τον τάδε ή τον δείνα ποταμό* και, επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πρόγραμμα υπό την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας», ενώ η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι από μελέτες έχει προκύψει ότι στα ηπειρωτικά ισπανικά ύδατα υπάρχουν μόνον 30 από τις 99 ουσίες.

78. Πάντως, θεωρώ αναμφισβήτητο ότι το νομικό καθεστώς των υδάτων στη Γερμανία, παρ' όλα τα θετικά αποτελέσματα που έχει επιφέρει, δεν μπορεί «να συνιστά οργανωμένο και διαρθρωμένο σύστημα ποιοτικών στόχων σχετικά με τον τάδε ή τον δείνα ποταμό».

79. Επομένως, και ο τελευταίος αμυντικός ισχυρισμός της καθής κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Πρόταση

80. Με βάση την ανάλυση αυτή, σας προτείνω:

— Να διαπιστώσετε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη καταρτίζοντας, σύμφωνα με 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 Κοινότητας, προγράμματα μειώσεως της ρυπάνσεως περιέχοντα ποιοτικούς στόχους για τα ύδατα, όσον αφορά τις 99 ουσίες που εμπίπτουν στην πρώτη περίπτωση του καταλόγου ΙΙ του παραρτήματος της οδηγίας αυτής, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

— Να καταδικάσετε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.