ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO

της 15ης Σεπτεμβρίου 1998 *

1. Η Επιτροπή προσάπτει στο Ηνωμένο Βασίλειο ότι παρέβη, όσον αφορά την Αγγλία και την Ουαλία, τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού [1] (στο εξής: οδηγία). Ως πόσιμο νερό νοούνται τα νερά που παραδίδονται στην κατανάλωση ή προέρχονται από ιδιωτικούς υδατοταμιευτήρες και τα νερά που χρησιμοποιούνται στη βιομηχανία τροφίμων με σκοπό την παρασκευή ή την κατεργασία (άρθρο 2).

2. Τα κράτη μέλη ορίζουν τις τιμές περιεκτικότητας που έχουν εφαρμογή στο πόσιμο νερό και οι οποίες πρέπει να είναι κατώτερες ή ίσες με τις τιμές που περιλαμβάνονται κάτω από τη στήλη με τίτλο «ανώτατη παραδεκτή συγκέντρωση» που εμφαίνεται στο παράρτημα Ι (άρθρο 7, παράγραφος 1). Τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε το πόσιμο νερό να ανταποκρίνεται τουλάχιστον στις απαιτήσεις που προδιαγράφονται στο παράρτημα Ι (άρθρο 7, παράγραφος 6).

3. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι απαραίτητες για να συμμορφωθούν με την οδηγία και τα παραρτήματά της μέσα σε χρονικό διάστημα δύο ετών από την ημερομηνία γνωστοποιήσεώς της και ενημερώνουν αμέσως περί τούτου την Επιτροπή. Επιπλέον, κατά το άρθρο 19, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε η ποιότητα του πόσιμου νερού να ανταποκριθεί στην παρούσα οδηγία μέσα σε χρονικό διάστημα πέντε ετών από την ημερομηνία της γνωστοποιήσεως. Τα χρονικά αυτά διαστήματα έληξαν, όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, αντιστοίχως στις 18 Ιουλίου 1982 και 18 Ιουλίου 1985.

4. Πάντως, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν παρεκκλίσεις για να αντιμετωπίσουν συνθήκες που έχουν σχέση με τη φύση και με τη μορφολογία του εδάφους στην περιοχή η οποία τροφοδοτεί την οικεία πηγή καθώς και περιπτώσεις συνθηκών που έχουν σχέση με εξαιρετικά μετεωρολογικά φαινόμενα (άρθρο 9). Σε περιπτώσεις σοβαρών ατυχημάτων, οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες μπορούν να επιτρέψουν, για χρονική περίοδο που θα είναι περιορισμένη και μέχρι μια ανώτατη τιμή που θα καθορίσουν, την υπέρβαση των ανώτατων παραδεκτών συγκεντρώσεων (άρθρο 10).

5. Εξάλλου, τα κράτη μέλη μπορούν, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για πληθυσμιακά σύνολα γεωγραφικώς προσδιορισμένα, να υποβάλουν στην Επιτροπή ειδική αίτηση ζητώντας πρόσθετη προθεσμία για την τήρηση του παραρτήματος Ι. Σε περίπτωση διαφωνίας με το οικείο κράτος μέλος, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο κατάλληλες προτάσεις (άρθρο 20).

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255.

Η εθνική ρύθμιση

6. Κατά το άρθρο 68, παράγραφος 1, στοιχείο a, του Water Industry Act 1991, οι εταιρίες υδάτων υποχρεούνται να παρέχουν μόνο νερό που είναι «υγιεινό» κατά το χρονικό σημείο της παροχής του, όταν το νερό αυτό προορίζεται να καταναλωθεί ως πόσιμο. Η «υγιεινότητα» ορίζεται στους Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, όπως έχουν κατ' επανάληψη τροποποιηθεί, ιδίως με τους Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 και τους Private Water Supplies Regulations. Οι παράμετροι που καθορίζονται με τις διατάξεις αυτές επαναλαμβάνουν τις παραμέτρους της οδηγίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι αυστηρότερες. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η υποχρέωση που θεσπίζει ο Water Industry Act 1991 για την παροχή υγιεινού νερού είναι απόλυτη. Μια εταιρία υδάτων δεν μπορεί να αμυνθεί προσκομίζοντας την απόδειξη ότι έκανε οτιδήποτε πραγματοποιήσιμο ή δυνατόν για την παροχή υγιεινού νερού. Επιπλέον, κατά το γράμμα του άρθρου 37 του ίδιου αυτού νόμου, η εταιρία υδάτων υποχρεούται να διατηρεί επαρκή αποθέματα νερού προκειμένου να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται σε όλες τις υποχρεώσεις που υπέχει από το μέρος III του νόμου, ιδίως δε την υποχρέωση παροχής, κατ' εφαρμογή του νόμου 68, υγιεινού νερού.

7. Δυνάμει της εσωτερικής νομοθεσίας, οι εταιρίες υδάτων έχουν επομένως πρωταρχική υποχρέωση παροχής νερού ανταποκρινομένου στις προδιαγραφές της οδηγίας.

8. Τα άρθρα 18 έως 24 του Water Industry Act 1991 ορίζουν ένα ειδικό πλαίσιο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο που προβλέπει, μεταξύ άλλων, την περίπτωση κατά την οποία μια εταιρία υδάτων θα παρέβαινε ενδεχομένως αυτήν την κατά νόμο πρωταρχική υποχρέωση. Οι διατάξεις που ενδιαφέρουν την παρούσα υπόθεση προβλέπουν κατ' ουσίαν τα ακόλουθα:

α) Όταν μια εταιρία υδάτων παραβαίνει την πρωταρχική της υποχρέωση διανομής υγιεινού ύδατος, ο Secretary of State οφείλει να εκδώσει προσωρινή ή οριστική διαταγή (άρθρο 18), εκτός αν η οικεία εταιρία έχει προβεί έναντι αυτού σε προσήκουσα δήλωση αναλήψεως υποχρεώσεως (άρθρο 19).

β) Αν ο Secretary of State προβεί στην επιβολή της οριστικής διαταγής, η εντολή αυτή πρέπει να προβλέπει «τις αναγκαίες διατάξεις για την διασφάλιση της συμμορφώσεως» (άρθρο 18, παράγραφοι 1 και 5, στοιχείο a).

γ) Η διαταγή μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή (άρθρο 18, παράγραφος 5, στοιχείο c).

δ) Η υποχρέωση συμμορφώσεως με μια διαταγή συνιστά υποχρέωση έναντι κάθε προσώπου που μπορεί να θιγεί συνεπεία παραβάσεως της διαταγής αυτής και κάθε έλλειψη τηρήσεως της υποχρεώσεως αυτής, η οποία προκαλεί απώλεια ή ζημία,

μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για την άσκηση αγωγής εκ μέρους του θιγομένου προσώπου (άρθρο 22, παράγραφοι 1 και 2).

ε) Επιπροσθέτως, όταν μια εταιρία υδάτων δεν συμμορφώνεται με μια διαταγή, ο Secretary of State μπορεί να ζητήσει από τα δικαστήρια την έκδοση δικαστικής διαταγής περί συμμορφώσεως (άρθρο 22, παράγραφος 4).

στ) Ο Secretary of State δεν υποχρεούται να εκδώσει διαταγή, όταν η οικεία εταιρία υδάτων έχει προβεί σε δήλωση περί αναλήψεως υποχρεώσεως, την οποία και τηρεί, να λάβει όλα τα μέτρα τα οποία θεωρεί επί του παρόντος (οι αναλήψεις υποχρεώσεως υπόκεινται σε συνεχή έλεγχο) ότι είναι κατάλληλα προκειμένου να διασφαλισθεί ή να διευκολυνθεί η συμμόρφωση προς τις επιταγές της οδηγίας (άρθρο 19, παράγραφος 1, στοιχείο b).

ζ) Η υποχρέωση συμμορφώσεως προς αναληφθείσα υποχρέωση αποτελεί αυτοτελή νομική υποχρέωση που συνεπάγεται μια ανεξάρτητη κατά νόμο υποχρέωση — περιγραφείσα κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου ως παρεπόμενη υποχρέωση — και συμπληρώνει την πρωταρχική υποχρέωση παροχής υγιεινού νερού [2]. Η παράλειψη συμμορφώσεως προς αναληφθείσα υποχρέωση συνεπάγεται, αυτή καθεαυτή, την υποχρέωση του Secretary να εκδώσει διαταγή προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση με το περιεχόμενο της αναληφθείσας υποχρεώσεως (άρθρο 19, παράγραφος 2).

η) Ο Secretary of State μπορεί να ζητήσει από τα δικαστήρια να εκδώσουν ειδική διαταγή διοικητικού περιεχομένου, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση σοβαρής παραβάσεως της παρεπόμενης υποχρεώσεως συμμορφώσεως με μια διαταγή (άρθρο 24, παράγραφοι 1 και 2). Όταν η παράβαση είναι τόσο σοβαρή ώστε η εταιρία να μην είναι σε θέση να εξακολουθήσει να διατηρεί την άδειά της, το δικαστήριο μπορεί να διατάξει τη μεταβίβαση του έργου της σε άλλη εταιρία (άρθρο 23, παράγραφοι 1 και 2).

Το περιεχόμενο της προσφυγής και τα επιχειρήματα των διαδίκων

9. Πρέπει ευθύς εξ αρχής να παρατηρηθεί ότι το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής δεν συνίσταται μόνο στο να αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο ότι κατά την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής η ποιότητα των υδάτων δεν ανταποκρινόταν στα κριτήρια της οδηγίας επί του συνόλου του εδάφους της Αγγλίας και της Ουαλίας.

10. Πράγματι, από το δικόγραφο της προσφυγής προκύπτει ότι η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη,

2 — Βλ. το αγγλικό κείμενο του υπομνήματος αντικρούσεως: «gives rise to an independent legal obligation *over and above the primary obligation*».

«παραλείποντας να επιβάλει στις εταιρίες υδρεύσεως τη συμμόρφωσή τους προς τις επιταγές της οδηγίας, δεχόμενο την ανάληψη υποχρεώσεων εκ μέρους των εταιριών αυτών» και «παραλείποντας με τον τρόπο αυτό να βεβαιωθεί ότι η ποιότητα του νερού σε διάφορες περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ, δεδομένης της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων συγκεντρώσεων ως προς διάφορες παραμέτρους που καθορίζονται με την οδηγία».

11. Το καθού υπογραμμίζει τη σημασία της ακρίβειας των όρων που χρησιμοποιούνται στο δικόγραφο της προσφυγής όσον αφορά το βάρος αποδείξεως. Συγκεκριμένα, από το δικόγραφο της προσφυγής προκύπτει, κατά το καθού, ότι η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει όχι μόνον ότι το παρεχόμενο πόσιμο νερό δεν έφθασε, κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών, τα επίπεδα ποιότητας που θέτει η οδηγία, αλλά και ότι η αποτυχία αυτή προκύπτει από τον μηχανισμό που έθεσαν σε εφαρμογή οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, ειδικότερα, από την εκ μέρους τους αποδοχή των δηλώσεων αναλήψεως υποχρεώσεως στις οποίες προέβησαν οι εταιρίες υδάτων.

12. Κατά συνέπεια, δεν αρκεί να αποδείξει η Επιτροπή ότι τα ποιοτικά επίπεδα του παρεχομένου ύδατος εντός του Ηνωμένου Βασιλείου δεν ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις της οδηγίας, πράγμα που, εξάλλου, ουδόλως αμφισβητεί το Ηνωμένο Βασίλειο.

13. Επιπλέον, η Επιτροπή οφείλει να αποδείξει ότι η κατάσταση αυτή απορρέει από τη μέθοδο αναλήψεως υποχρεώσεων που εφαρμόζεται από τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου.

14. Η Επιτροπή, για να αμφισβητήσει την αποτελεσματικότητα του εφαρμοσθέντος μηχανισμού, απαριθμεί τα ακόλουθα κριτήρια.

15. Κατ' αρχάς, επικαλείται αριθμητικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι, κατά την ημερομηνία που προέβλεπε η οδηγία, μάλιστα δε, σε ορισμένες περιπτώσεις, πλέον των δέκα ετών μετά από αυτήν, οι προδιαγραφές που καθορίστηκαν με την οδηγία δεν έχουν ακόμα επιτευχθεί σε ορισμένα μέρη του Ηνωμένου Βασιλείου.

16. Έτσι, η Επιτροπή υπογραμμίζει, χάριν παραδείγματος, ότι στην περιοχή του Τάμεση σε 4,3 εκατομμύρια ατόμων, επί συνολικού πληθυσμού 7,3 εκατομμυρίων, παρασχέθηκε το 1995 νερό μολυσμένο από το παρασιτοκτόνο isoproturon. Η Επιτροπή συνάγει από τα αριθμητικά στοιχεία που παρέσχε το καθού ότι το 1995, σε 20 % του πληθυσμού της Αγγλίας και της Ουαλίας, παρασχέθηκε νερό που δεν ανταποκρινόταν στην προδιαγραφή που αφορά τα παρασιτοκτόνα.

17. Η Επιτροπή, στη συνέχεια, επιδίδεται σε μια συγκριτική ανάλυση των μηχανισμών που προέβλεψε η βρετανική νομοθεσία. Σημειώνει ότι, σε περίπτωση παραβάσεως των επιταγών για την υγιεινότητα του νερού, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν κατ' αρχήν να εκδώσουν διαταγή κατά της εταιρίας που διέπραξε παράβαση. Ο νόμος επιτάσσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που περιέχει η διαταγή και απαριθμεί τις κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν σε περίπτωση μη εκτελέσεως.

18. Κατά την Επιτροπή, εκπλήσσει η αντίθεση μεταξύ των αναληφθεισών υποχρεώσεων και διαταγών εκτελέσεως: οι υποχρεώσεις αυτές δεν περιέχουν καμία δέσμευση για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, αλλά μόνον τη δέσμευση πραγματοποιήσεως ορισμένων έργων. Επιπλέον, επιτρέπουν στις εταιρίες υδάτων να ζητούν την τροποποιήση τόσο των ημερομηνιών που έχουν ορισθεί όσο και των τεχνικών προδιαγραφών των απαιτουμένων έργων προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση προς την οδηγία. Επομένως, οι εταιρίες μπορούν εύκολα να απαλλαγούν επί πολλά έτη από την υποχρέωση εφαρμογής των προδιαγραφών που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

19. Η Επιτροπή θεωρεί επιπλέον ότι με τη χρησιμοποίηση της μεθόδου της αναλήψεως υποχρεώσεων οι αρχές παραιτούνται ουσιαστικά από τη χρήση των διαταγών. Μια τέτοια στάση συνεργασίας με τις εταιρίες υδάτων θα μπορούσε, κατ' αυτήν, να ήταν αποδεκτή κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής της οδηγίας, στα μέσα της δεκαετίας του '80, αλλά είναι τελείως ακατάλληλη δέκα έτη αργότερα.

20. Η Επιτροπή δηλώνει τέλος ότι οι υποχρεώσεις, συχνά, ούτε καν αναφέρονται στις κοινοτικές προδιαγραφές που πρέπει να επιτευχθούν, μάλιστα δε αναφέρονται σε κατώτερες προδιαγραφές που δημοσιεύονται σε φυλλάδιο που φέρει τον τίτλο «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies».

21. Το Ηνωμένο Βασίλειο αντιτάσσει στη συλλογιστική αυτή τα ακόλουθα επιχειρήματα.

22. Κατ' αρχάς, υπογραμμίζει ότι η επιχειρηματολογία της Επιτροπής δεν κάνει διάκριση μεταξύ της πρωταρχικής υποχρεώσεως που υπέχει εν προκειμένω ένα κράτος μέλος, δηλαδή της διασφαλίσεως, κατά την προβλεπόμενη ημερομηνία, της αντιστοιχίας προς τις προδιαγραφές του νερού που παρέχεται στον καταναλωτή, και της παρεπόμενης υποχρεώσεώς του η οποία συνίσταται, σε περίπτωση μη τηρήσεως της πρωταρχικής υποχρεώσεως, στη χρησιμοποίηση κάθε μέσου προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ταχύτερο δυνατό η κατάσταση.

23. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν αμφισβητεί ότι δεν τήρησε την πρωταρχική του υποχρέωση, αλλά θεωρεί, αντιθέτως, ότι έχει τηρήσει την παρεπόμενη υποχρέωσή του. Το Ηνωμένο Βασίλειο υπενθυμίζει στη συνέχεια ότι δυνάμει του Water Industry Act 1991 οι εταιρίες υδάτων έχουν, και αυτές επίσης, πρωταρχική υποχρέωση παροχής νερού που να ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της οδηγίας. Η υποχρέωση αυτή εξακολουθεί να υφίσταται εν πάση περιπτώσει, επομένως δε ακόμη και μετά την αποδοχή της αναλήψεως υποχρεώσεως.

24. Επομένως, σε αντίθεση προς τα όσα ισχυρίζεται η Επιτροπή, το γεγονός ότι στις αναλαμβανόμενες υποχρεώσεις δεν περιλαμβάνονται κατ' ανάγκη οι ισχύουσες προδιαγραφές ουδόλως συνεπάγεται κατά το Ηνωμένο Βασίλειο απαλλαγή από την υποχρέωση τηρήσεώς τους.

25. Το εν λόγω φυλλάδιο, εξάλλου, αφορά διαφορετικές καταστάσεις, δηλαδή όχι την εφαρμογή των προδιαγραφών της οδηγίας, αλλά την εντόπιση επειγουσών καταστάσεων. Επιπλέον, δεν έχει καμία δεσμευτική ισχύ, σε αντίθεση προς τις εν λόγω προδιαγραφές.

26. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπενθυμίζει επιπλέον ότι, αν μια εταιρία δεν τηρεί την πρωταρχική υποχρέωση παροχής νερού σύμφωνα με τις προδιαγραφές, οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να της απευθύνουν διαταγή, εκτός αν η εταιρία δηλώνει ότι αναλαμβάνει την υποχρέωση να προβεί στα αναγκαία έργα για να συμμορφωθεί προς την υποχρέωση αυτή. Αφής στιγμής γίνει δεκτή, η ανάληψη υποχρεώσεως είναι δεσμευτική για την εταιρία.

27. Οι εν λόγω αρχές υποχρεούνται να μην αποδεχθούν αυτή την ανάληψη υποχρεώσεως όταν θεωρούν ότι δεν πρόκειται για το πιο σύντομο μέσο προς επίτευξη του σκοπού παροχής νερού ανταποκρινόμενου στις προδιαγραφές της οδηγίας. Η απόφασή τους να αποδεχθούν μια ανάληψη υποχρεώσεως υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

28. Επομένως, δεν είναι δυνατόν, κατά την καθής κυβέρνηση, να υποστηριχθεί ότι, με τη μέθοδο της αναλήψεως υποχρεώσεων, οι εθνικές αρχές διαθέτουν ένα μέσο για να απαλλάσσουν εύκολα τις εταιρίες, τουλάχιστον προσωρινά, από την υποχρέωση πραγματοποιήσεως των σκοπών που προβλέπει η οδηγία.

29. Το καθού παραδέχεται ότι οι υποχρεώσεις μπορούν να τροποποιούνται τόσον όσον αφορά τη φύση των έργων που πρέπει να γίνουν όσο και τις προβλεπόμενες προς τούτο προθεσμίες. Αυτό δεν δημιουργεί πάντως κενό στο σύστημα. Συγκεκριμένα, σε αντίθεση προς την Επιτροπή που διακρίνει εν προκειμένω μια δυνατότητα για τις εταιρίες να παρατείνουν συστηματικά την προθεσμία εντός της οποίας θα πρέπει τελικά να πραγματοποιήσουν τους σκοπούς της οδηγίας, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζει ότι μια τέτοια ευκαμψία επιτρέπει την προσαρμογή των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων προς την τεχνολογική εξέλιξη μέσω τροποποιήσεώς τους, εφόσον παρουσιάζονται πιο αποτελεσματικές λύσεις για τα προβλήματα μιας εταιρίας.

30. Ως προς τις διαταγές, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν αμφισβητεί ότι, ουσιαστικά, οι αρχές καταφεύγουν σ' αυτές μόνο σε περίπτωση κατά την οποία δεν τηρούνται οι αναλαμβανόμενες υποχρεώσεις.

31. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι ο Water Industry Act 1991 στηρίζεται στην προϋπόθεση ότι η οικεία εταιρία είναι καλύτερα σε θέση να εκτιμά την ακριβή φύση και τη διάρκεια των έργων που πρέπει να γίνουν προκειμένου να ανταποκριθεί στις επιταγές της οδηγίας. Επομένως, είναι λογικό να της παρέχεται η δυνατότητα να κάνει συναφώς μια πρόταση, προβαίνοντας σε δήλωση αναλήψεως υποχρεώσεως έναντι των αρχών.

32. Επιπλέον, η διαδικασία εκδόσεως διαταγής είναι περισσότερο επαχθής απ' αυτήν της αναλήψεως υποχρεώσεως. Οι αρχές υποχρεούνται να καθορίσουν οι ίδιες την ακριβή φύση των έργων που πρέπει να γίνουν και η ανάλυσή τους ενέχει τον κίνδυνο να αμφισβητηθεί από την οικεία εταιρία. Θα πρέπει να τηρούνται τα δικαιώματα της άμυνας, δεδομένου ότι η διαδικασία δεν έχει τον χαρακτήρα συναινέσεως που προσιδιάζει στην ανάληψη υποχρεώσεως. Επιπλέον, η απαίτηση διενέργειας ερευνών στο κοινό συμβάλλει στην επιμήκυνση των προθεσμιών.

33. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η δεσμευτική ισχύς των διαταγών αντισταθμίζεται, πλήρως ή εν μέρει, από τα μειονεκτήματα αυτά.

34. Τέλος, είναι χρήσιμο, για την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας εκδόσεως διαταγών, να προηγείται η διαδικασία αυτή από την ανάληψη υποχρεώσεως. Συγκεκριμένα, σε μια τέτοια περίπτωση, η εταιρία που διέπραξε παράβαση δύσκολα θα μπορούσε να αντιταχθεί στην έκδοση διαταγής η οποία επαναλαμβάνει τους όρους της υποχρεώσεως, επειδή η ίδια η εταιρία θα έχει προηγουμένως αποδεχθεί τους όρους αυτούς.

Ανάλυση της μεθόδου της αναλήψεως υποχρεώσεων

35. Πώς πρέπει να δούμε τα επιχειρήματα αυτά;

36. Η γνώμη μου μπορεί να συνοψισθεί στις ακόλουθες τέσσερις παρατηρήσεις που θα αναπτύξω στη συνέχεια:

— ως προς την εφαρμογή των οδηγιών, τα κράτη μέλη έχουν την επιλογή των μέσων, πλην όμως αυτά πρέπει να επιφέρουν αποτελέσματα εντός των τασσομένων προθεσμιών·

— η μη επίτευξη των αποτελεσμάτων αυτών πρέπει να συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων με αποτελεσματικούς μηχανισμούς·

— το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων δεν αποτελεί ένα τέτοιο σύστημα· στην πραγματικότητα πρόκειται για σύστημα προσωρινών παρεκκλίσεων στο οποίο δεν αναφέρεται η οδηγία·

— επομένως, τα επιχειρήματα ως προς το βάρος αποδείξεως και τη διάκριση μεταξύ πρωταρχικών και παρεπομένων υποχρεώσεων δεν ασκούν επιρροή.

37. Όπως επιβεβαιώθηκε με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ίδια η φύση της οδηγίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 189 της Συνθήκης, συνεπάγεται ότι, ελλείψει ειδικών διατάξεων της οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια επιλογής μεταξύ των διαφόρων προσφόρων λύσεων για την επίτευξη του στόχου της οδηγίας [3].

38. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι η επιλογή μεταξύ της χρησιμοποιήσεως μιας μεθόδου που στηρίζεται μάλλον στη συνεργασία των οικείων εταιριών παρά στον εξαναγκασμό εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους. Αυτό ανταποκρίνεται απολύτως στην εν προκειμένω πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη, διότι η οδηγία ορίζει

3 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891).

τις προδιαγραφές που πρέπει να επιτευχθούν στον τομέα της ποιότητας του πόσιμου νερού, χωρίς να επιβάλλεται στα κράτη μέλη συγκεκριμένη μέθοδος για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος.

39. Επομένως, ορθώς η Επιτροπή δέχεται ότι το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων ήταν απολύτως επιτρεπτό πριν από την ημερομηνία κατά την οποία έπρεπε να έχουν επιτευχθεί οι σκοποί της οδηγίας.

40. Εξάλλου, από τη δικογραφία προκύπτει ότι το σύστημα αυτό είχε και εξακολουθεί ακόμη και σήμερα να έχει ως αποτέλεσμα σταθερή βελτίωση της ποιότητας του νερού.

41. Εντούτοις, το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων εξακολουθεί να εφαρμόζεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προκύπτει ότι οι σκοποί της οδηγίας δεν έχουν επιτευχθεί από μία δεδομένη εταιρία, αυτό δε επί πολλά έτη μετά την ημερομηνία κατά την οποία θα έπρεπε να έχουν επιτευχθεί.

42. Χάρη σ' αυτό το σύστημα οι εταιρίες υδάτων διασφαλίζονται ότι δεν θα τους απευθυνθεί διαταγή κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που καλύπτεται από την υποχρέωση και καθόσον χρόνο συνεχίζουν την πραγματοποίηση του προγράμματος που προβλέπεται από την υποχρέωση αυτή.

43. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το σύστημα των υποχρεώσεων εμφανίζεται στην πραγματικότητα ως εναλλακτική δυνατότητα σε σχέση με το σύστημα των διαταγών που προβλέπει ο ίδιος αυτός νόμος.

44. Όμως, όπως έχει κρίνει κατ' επανάληψη το Δικαστήριο, τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι η μη τήρηση των κανόνων που προβλέπει μια οδηγία συνεπάγεται αποτελεσματικές κυρώσεις [4].

45. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το σύστημα των εντολών δεν είναι ούτε αποτελεσματικότερο ούτε ταχύτερο από το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων. Εντούτοις, δεν προκύπτει από τη δικογραφία ότι η αρμόδια αρχή του Ηνωμένου Βασιλείου χρησιμοποίησε το σύστημα των εντολών σε ικανό αριθμό περιπτώσεων ώστε να είναι δυνατό να συγκριθεί η αποτελεσματικότητα των δύο αυτών συστημάτων.

46. Εν πάση περιπτώσει, το αποτέλεσμα του συστήματος των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων συνίσταται πράγματι στο ότι οι εταιρίες υδάτων απολαύουν συμπληρωματικής προθεσμίας για την πραγματοποίηση των επιβαλλομένων ποιοτικών στόχων.

47. Το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων πρέπει επομένως να θεωρηθεί ως

4 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, 68/88 Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1989, σ. 2965).

μηχανισμός παρεκκλίσεων, αν και συνοδευόμενος από προϋποθέσεις, που εφαρμόζεται μονομερώς από κράτος μέλος.

48. Όμως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ως προς το σύστημα αυτό ισχύει μία από τις ειδικές παρεκκλίσεις που προβλέπονται στα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας· ούτε ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις της γενικότερης παρεκκλίσεως που προβλέπεται στο άρθρο 20 της οδηγίας αυτής (βλ. ανωτέρω, σημεία 4 και 5). Επομένως, δεν συνιστά τήρηση των διατάξεων της οδηγίας.

49. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αμφισβητεί εντούτοις ότι ο μηχανισμός των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται τη χορήγηση σε εταιρίες υδάτων παρεκκλίσεως από τις επιταγές της οδηγίας, διότι, ακόμη και μετά την αποδοχή μιας υποχρεώσεως και ανεξαρτήτως του περιεχομένου της, η εταιρία υδάτων εξακολουθεί να υπόκειται στην πρωταρχική της υποχρέωση παροχής «υγιεινού» νερού, δηλαδή συμφώνου προς τις απαιτήσεις της οδηγίας.

50. Η ανάλυση αυτή είναι υπερβολικά σχολαστική. Πράγματι, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, στην πράξη, μια εταιρία της οποίας η υποχρέωση θα τύχει αποδοχής θα αντιλαμβάνεται τις δεσμεύσεις της με γνώμονα την υποχρέωση αυτή. Μόνον αν δεν τηρήσει τους όρους της υποχρεώσεως θα υποστεί τις ενδεχόμενες συνέπειες. Αντιθέτως, κατά τη διάρκεια ισχύος της αναληφθείσας υποχρεώσεως το γεγονός της μη τηρήσεως της πρωταρχικής της δεσμεύσεως δεν θα συνεπάγεται κανενός είδους μέτρο των αρχών έναντι αυτής. Επομένως, η δεύσμευση αυτή θα καταστεί τελείως θεωρητική και θα αντικατασταθεί εν τοις πράγματι από το περιεχόμενο της αναληφθείσας υποχρεώσεως.

51. Στην πραγματικότητα, η βρετανική επιχειρηματολογία συνίσταται κατ' ουσία στο ότι, μέσω του μηχανισμού των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων, το Ηνωμένο Βασίλειο έλαβε τα μόνα λογικώς δυνατά μέτρα για να επιτύχει όσο το δυνατόν ταχύτερα την πραγματοποίηση των σκοπών της οδηγίας, δεδομένης της καταστάσεως στην οποία βρισκόταν το δίκτυο παροχής ύδατος και λαμβανομένης υπόψη της εμφανίσεως νέων ρυπάνσεων από παρασιτοκτόνα ή της δυνατότητας επισημάνσεως μολύνσεων που οι παλαιές μέθοδοι δεν επιτρέπουν τη διαπίστωσή τους.

52. Ακόμη και αν η συλλογιστική αυτή είναι ορθή, πράγμα που προσωπικά τείνω να πιστέψω, εναπέκειτο στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να ζητήσει από την Επιτροπή να προτείνει στο Συμβούλιο είτε παράταση της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 19 της οδηγίας, είτε την κατάργησή της, εν αναμονή θεσπίσεως μιας «πλέον ανταποκρινόμενης στα πράγματα» οδηγίας.

53. Το Δικαστήριο, εξάλλου, δεν μπορεί παρά να παραμείνει στο πλαίσιο του γράμματος της οδηγίας.

54. Αυτό πράγματι έπραξε στο πλαίσιο της πρώτης προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου σε σχέση με

τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της ίδιας αυτής οδηγίας [5] όπου αποφάνθηκε ως ακολούθως:

«Η οδηγία επιβάλλει επομένως, στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ενεργήσουν, ώστε να επιτευχθούν ορισμένα αποτελέσματα, και δεν τους επιτρέπει να επικαλούνται *ιδιαίτερες περιστάσεις* [6] πέραν των προβλεπομένων παρεκκλίσεων, προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση της υποχρέωσης αυτής.

Κατά συνέπεια, το γεγονός που επικαλείται το καθού, δηλαδή ότι έχει λάβει *όλα τα ευλόγως δυνατά μέτρα*, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράβαση της υποχρεώσεως να ανταποκρίνεται το πόσιμο νερό τουλάχιστον προς το παράρτημα Ι της οδηγίας, *εκτός των ρητά προβλεπομένων παρεκκλίσεων*.»

Περαιτέρω δε:

«Συναφώς πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου [7], η βάση του άρθρου 20 της οδηγίας αίτηση πρόσθετης προθεσμίας για την τήρηση του παραρτήματος Ι πρέπει να υποβάλλεται εντός της προβλεπόμενης στο άρθρο 19 προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο».

55. Στην προκειμένη περίπτωση, βρισκόμαστε πράγματι ενώπιον μιας πλημμελούς μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο απορρέουσας από αυτά καθαυτά τα νομοθετήματα που θέσπισε το Ηνωμένο Βασίλειο. Το αποτέλεσμα της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο — καθεαυτήν ορθής — των σκοπών που ορίζει η οδηγία αντισταθμίζεται από τη δυνατότητα, της οποίας γίνεται συνηθέστατα χρήση, επιτεύξεως, σε περιπτώσεις στις οποίες δεν αναφέρεται η οδηγία, αναβολής της υποχρεώσεως τηρήσεως των παραμέτρων μέσω υποχρεώσεων που αποτελούν το αντικείμενο διαπραγματεύσεων με την αρμόδια εθνική αρχή.

56. Επομένως, τα νομοθετήματα που θεσπίστηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο αποδεικνύουν, αφεαυτών, το υποστατό της παραβάσεως, η δε Επιτροπή δεν χρειάζεται να προσκομίσει συμπληρωματική απόδειξη. Βεβαίως, είναι αναντίρρητο ότι οι εταιρίες υδάτων αντιμετώπισαν σημαντικές δυσχέρειες. Είναι όμως εξ ίσου αναντίρρητο ότι υφίσταται άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ του συστήματος των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων, που συνεπάγεται κάθε φορά που εφαρμόζεται την αναβολή της υποχρεώσεως τηρήσεως των προδιαγραφών υγιεινότητας, και του γεγονότος ότι οι προδιαγραφές αυτές εξακολουθούν να μην τηρούνται.

Ανάλυση των άλλων προβαλλομένων επιχειρημάτων

57. Απομένει εντούτοις να εξετάσω ακόμη μια σειρά επιχειρημάτων που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο και τα οποία συνδέονται

5 — Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1992, C-337/89 Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1992, σ. I-6103, σκέψεις 24, 25 και 27).

6 — Η υπογράμμιση δική μου.

7 — Απόφαση της 5ης Ιουλίου 1990, C-42/89 Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1990, σ. I-2821, σκέψη 23).

με τις συνθήκες ψηφίσεως του Water Industry Act. Εξ αρχής τονίζω ότι κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν μου φαίνεται να έχει αποφασιστική σημασία.

58. Κατ' αρχάς, μνηνονεύει την υποβολή εκ μέρους της Επιτροπής μιας προτάσεως [8] νέας οδηγίας για την ποιότητα του πόσιμου νερού που προβλέπει, κατά την εν λόγω κυβέρνηση, ένα σύστημα ανάλογο προς αυτό των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων και αποτελεί εν πάση περιπτώσει αναγνώριση εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη της δυσκολίας που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη για την επίτευξη των προβλεπομένων σκοπών.

59. Η Επιτροπή θεωρεί εντούτοις ότι το σύστημα που προβλέπει τη νέα οδηγία προϋποθέτει πολύ πιο αυστηρές προϋποθέσεις εφαρμογής από τις αναλαμβανόμενες υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Water Industry Act 1991 και ότι τα δύο συστήματα δεν είναι συγκρίσιμα.

60. Κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία ότι με αυτή την πρόταση οδηγίας, ως προς την οποία το Συμβούλιο έλαβε «κοινή θέση» στις 19 Δεκεμβρίου 1997 [9], επιχειρείται να καταδειχθεί ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο προσέκρουσε σε μεγάλες δυσχέρειες σε πολλά κράτη μέλη.

8 — Πρόταση της 4ης Ιανουαρίου 1995, COM(94) 612.

9 — ΕΕ 1998, C 91, σ. 1.

61. Συγκεκριμένα, το νέο κείμενο που εγκρίθηκε προσωρινά από το Συμβούλιο προβλέπει την έναρξη νέας προθεσμίας πέντε ετών για να καταστεί το νερό σύμφωνο προς τις προδιαγραφές (άρθρο 14). Η προθεσμία αυτή μπορεί να φθάσει τα δεκαπέντε έτη για ορισμένες χημικές ουσίες.

62. Επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν παρεκκλίσεις για δύο διαδοχικές περιόδους τριών ετών, ενώ μπορεί να εγκριθεί μια τρίτη περίοδος τριών ετών από την Επιτροπή (άρθρο 9).

63. Τέλος, η Επιτροπή μπορεί να χορηγήσει εξαιρέσεις για ορισμένες γεωγραφικές περιοχές που μπορούν να φθάνουν μέχρι τα έξι έτη (άρθρο 15).

64. Επομένως, είναι προφανές ότι, ακόμη και στο παρόν στάδιο, ούτε η Επιτροπή ούτε το Συμβούλιο θεωρούν ότι είναι δυνατό να επιτευχθούν, προτού παρέλθουν πολλά έτη, όλοι οι ποιοτικοί στόχοι που έπρεπε να έχουν επιτευχθεί το 1985. Το γεγονός ότι η Επιτροπή άσκησε παρά ταύτα την παρούσα προσφυγή μπορεί, κατά συνέπεια, να προκαλέσει αμηχανία.

65. Πλην όμως, η Επιτροπή είναι η μόνη αρμόδια να κρίνει τη σκοπιμότητα ασκήσεως προσφυγής. Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι «τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συμμορφώνονται με όλες τις υποχρεώσεις που υπέχουν από ισχύουσα οδηγία. Αυτό ισχύει και όταν πρόκειται να

υιοθετηθεί πρόταση νέας οδηγίας στον ίδιο τομέα (βλ. την απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, υπόθεση 220/83, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1986, σ. 3663). Εν πάση περιπτώσει, η δεσμευτική ισχύς της οδηγίας δεν είναι δυνατό να αμφισβητείται, εφόσον η οδηγία δεν έχει καταργηθεί ή τροποποιηθεί» [10].

66. Το Ηνωμένο Βασίλειο προβάλλει επίσης ότι το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων αποτέλεσε το αντικείμενο λεπτομερών διαβουλεύσεων με την Επιτροπή, η οποία εξέφρασε την επιδοκιμασία της ως προς τις μελετώμενες διατάξεις, ιδίως με έγγραφο της 16ης Μαΐου 1989 ενός των μελών της.

67. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στο εν λόγω έγγραφο περιείχετο ρητή επιφύλαξη του δικαιώματος της Επιτροπής να ασκήσει τις αναγκαίες προσφυγές, αν σχημάτιζε την πεποίθηση ότι το εφαρμοζόμενο σύστημα δεν ήταν, ή δεν ήταν πλέον, ικανοποιητικό.

68. Όπως και αν έχει το πράγμα, κατά πάγια νομολογία η επιδοκιμασία εκ μέρους των θεσμικών οργάνων δεν απαλλάσσει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση τηρήσεως των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, το καθού δεν μπορεί να αντλεί επιχειρήματα από ενδεχόμενη επιδοκιμασία εκ μέρους της Επιτροπής.

10 — Περίληψη της αποφάσεως της 19ης Μαρτίου 1991, C-310/89, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1991, σ. I-1381, συνοπτική δημοσίευση).

69. Το Ηνωμένο Βασίλειο εκθέτει, επιπλέον, ότι τα ζητήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής έχουν εξεταστεί από τα βρετανικά δικαστήρια στην υπόθεση R κατά Secretary of State for the Environment, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Τα εν λόγω δικαστήρια κατέληξαν ότι τα μέτρα που είχαν λάβει οι αρμόδιες εθνικές αρχές αποτελούσαν το πλέον κατάλληλο μέσο για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

70. Η Επιτροπή απαντά ότι η εθνική αυτή διαδικασία είχε διαφορετικό αντικείμενο από αυτό της παρούσας προσφυγής και ότι, επιπλέον, αφορούσε αναληφθείσες υποχρεώσεις που χρονολογούνταν από το 1991, ενώ η Επιτροπή θέλει να καταδείξει ότι η προβαλλόμενη παράβαση συνίσταται ακριβώς στη διατήρηση τέτοιων υποχρεώσεων το 1996.

71. Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι στην Επιτροπή εναπόκειται να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως, επί του βασίμου ή όχι της οποίας μόνον το Δικαστήριο μπορεί να αποφανθεί. Ενδεχόμενες εθνικές δικαστικές αποφάσεις δεν μπορούν να δεσμεύουν εν προκειμένω τα θεσμικά αυτά όργανα.

72. Το καθού προβάλλει επίσης ότι το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων εφαρμόζεται σ' άλλους τομείς του βρετανικού δικαίου.

73. Η Επιτροπή ορθώς, εντούτοις, αντιτάσσει ότι δεν προσάπτεται στο Ηνωμένο Βασίλειο ότι προβλέπει λιγότερο αυστηρές κυρώσεις για την εφαρμογή των κανόνων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο σε σχέση με παρόμοιες καταστάσεις του εθνικού δικαίου.

74. Θα προσθέσω ότι από το γεγονός ότι το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων αποδείχθηκε αποτελεσματικό σε δεδομένο πλαίσιο, όπως αυτό της εφαρμογής του βρετανικού δικαίου του ανταγωνισμού, δεν επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το σύστημα αυτό γίνεται αποδεκτό στο πλαίσιο της μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

Το ιδιαίτερο ζήτημα των δικαιωμάτων των ιδιωτών

75. Η Επιτροπή και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ομοίως αντίθετες απόψεις ως προς το πρόβλημα της προστασίας των δικαιωμάτων που η οδηγία απονέμει στους ιδιώτες. Στο δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή εκθέτει «ότι φαίνεται» ότι, βάσει του συστήματος των ανλαμβανομένων υποχρεώσεων, οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλούνται δικαιώματα που απορρέουν από την οδηγία έναντι μιας εταιρίας υδάτων ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, οσάκις οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την τήρηση της ρυθμίσεως έχουν αποδεχθεί μία αναληφθείσα από την εταιρία υποχρέωση η οποία υποχρέωση εξακολουθεί να ισχύει.

76. Το καθού αμφισβητεί το παραδεκτό του επιχειρήματος για τον λόγον ότι ουδέποτε προβλήθηκε κατά τη διάρκεια της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας.

77. Η Επιτροπή θεωρεί αντιθέτως ότι ο λόγος αυτός επιρρωννύει την αιτίαση που προέβαλε σταθερά καθόλη τη διαδικασία, δηλαδή ότι, αποδεχόμενο αναλαμβανόμενες υποχρεώσεις, το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη την υποχρέωσή του να διασφαλίζει την εκ μέρους των εταιριών υδάτων τήρηση των διατάξεων της οδηγίας. Επομένως, ο λόγος αυτός δεν προβάλλεται οψίμως.

78. Δεν μπορώ να δεχθώ το τελευταίο αυτό επιχείρημα. Βεβαίως, η προσφεύγουσα παραθέτει μια απόφαση του Δικαστηρίου [11] κατά την οποία η Επιτροπή μπορεί να συμπληρώσει τους λόγους της στο δικόγραφο που κατέθεσε στο Δικαστήριο. Από αυτό εντούτοις δεν έπεται ότι μπορεί να διατυπώσει για πρώτη φορά κατά το στάδιο της καταθέσεως του δικογράφου μια αιτίαση όπως αυτή που αφορά την προσφυγή των ιδιωτών, δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής που δεν μνημονεύεται στην οδηγία και στο οποίο, σε αντίθεση προς την παρατεθείσα απόφαση, συδόλως είχε αναφερθεί προηγουμένως.

79. Πράγματι, το ζήτημα αυτό παρουσιάζει τέτοια σημασία και έχει τόσο ειδικό χαρακτήρα ώστε να μη μπορεί να θεωρηθεί ως δευτερεύον στοιχείο που απορρέει κατ' ανάγκη από το κύριο επιχείρημα που προβάλλει η Επιτροπή.

11 — Απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1986, 23/84, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1986, σ. 3581).

80. Πρέπει συναφώς να υπογραμμιστεί ότι το πρόβλημα αυτό εξέρχεται κατά πολύ από το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων Water Industry Act 1991, επειδή αφορά ολόκληρο το σύστημα των προσφυγών που υφίστανται στο εθνικό δίκαιο έναντι προμηθευτή που δεν τηρεί τις νόμιμες υποχρεώσεις του. Πράγματι, είναι κάλλιστα νοητό το ότι δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής που δεν απορρέει από τις διατάξεις που θεσπίστηκαν ειδικά για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο να υφίσταται δυνάμει άλλων εθνικών διατάξεων γενικής εφαρμογής.

81. Δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε προηγουμένως προβάλλει την κακή εφαρμογή της οδηγίας, χωρίς να αναφερθεί στο συγκεκριμένο αυτό ζήτημα, το οποίο, όπως είδαμε, δεν θίγεται από την ίδια την οδηγία, το καθού δικαιολογημένα θεώρησε ότι οι αιτιάσεις της Επιτροπής δεν έβαιναν πέραν του περιεχομένου των εθνικών διατάξεων που θεσπίστηκαν ειδικά για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

82. Επομένως, καταλήγω ότι οι σκοποί της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, όπως έχουν ορισθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ήτοι, ιδίως, να καταστήσουν σαφή στο οικείο κράτος μέλος τα αναγκαία στοιχεία για την προετοιμασία της άμυνάς του και για να του δοθεί η δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του [12], δεν θα επιτυγχάνονταν αν επιτρεπόταν στην Επιτροπή να προβαίνει σε διευκρινίσεις τέτοιας φύσεως και τέτοιας σημασίας κατά το στάδιο της καταθέσεως της προσφυγής.

12 — Βλ., παραδείγματος χάρη, την απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1988, 229/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 6347).

83. Επομένως, θα προβώ όλως δευτερευόντως σε ορισμένες παρατηρήσεις ως προς τον λόγο αυτόν.

84. Στο δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή εξέθεσε αρχικώς τα ακόλουθα:

«Οι διατάξεις της οδηγίας περί της ποιότητας του πόσιμου νερού σκοπούν σαφώς, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, στη δημιουργία δικαιωμάτων για τους ιδιώτες. Σε αντίθεση προς τις υποθέσεις που φέρονται συνήθως ενώπιον του Δικαστηρίου, το πρόβλημα εδώ δεν είναι η έλλειψη εξαναγκαστικών μέτρων ή συγκεκριμένου νομοθετικού πλαισίου. Το Ηνωμένο Βασίλειο, ψηφίζοντας τον Water Industry Act 1991 και θεσπίζοντας τις κατ' εφαρμογή αυτού ρυθμίσεις, μετέφερε την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο με διατάξεις επαρκώς σαφείς και συγκεκριμένες ώστε να μπορούν οι ιδιώτες να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους. Πάντως, δυνάμει του συστήματος των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων, φαίνεται ότι οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλούνται τα δικαιώματα αυτά έναντι εταιριών υδάτων ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, οσάκις οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την τήρηση της ρυθμίσεως έχουν αποδεχθεί αναληφθείσα υποχρέωση εταιρίας η οποία υποχρέωση εξακολουθεί να ισχύει».

85. Συναφώς, το καθού αντιτάσσει ότι οι καταναλωτές δικαιούνται να υποβάλουν σε δικαστικό έλεγχο την απόφαση με την οποία οι αρχές αποδέχονται την επίμαχη αναληφθείσα υποχρέωση. Επιπλέον, οι καταναλωτές μπορούν πάντοτε, αν υφίσταται ζημία λόγω της κακής ποιότητας του νερού, να

ασκούν αγωγή αποζημιώσεως βάσει του Consumer Protection Act 1987, ο οποίος μετέφερε στο αγγλικό δίκαιο την οδηγία 85/374/ΕΟΚ περί της ευθύνης λόγω ελαττωματικών προϊόντων [13]. Αυτή η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της εταιρίας υδάτων τους παρέχεται ακόμη και στην περίπτωση εφαρμογής αναληφθείσας υποχρεώσεως.

86. Η Επιτροπή δέχεται το επιχείρημα αυτό, πλην όμως προβάλλει παράλληλα ότι, δυνάμει της νομοθεσίας αυτής, ο καταναλωτής δεν μπορεί να επιτύχει αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε σε αγαθά προοριζόμενα για βιομηχανική και εμπορική χρήση. Πάντως, από τις παρατηρήσεις της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου προκύπτει ότι, όσον αφορά τέτοιου είδους ζημίες, παρέχεται δυνατότητα ασκήσεως αγωγής λόγω αστικής ευθύνης κατά το κοινό δίκαιο, ακόμη και στην περίπτωση αποδοχής αναλαμβανομένης υποχρεώσεως.

87. Επομένως, το πρόβλημα περιορίζεται στο γεγονός ότι ο ιδιώτης δεν θα μπορούσε να επιτύχει την έκδοση διαταγής κατά εταιρίας υδάτων όταν έχει γίνει αποδεκτή και εξακολουθεί να υφίσταται μια αναληφθείσα υποχρέωση. Αυτό, κατά την Επιτροπή, θα ήταν «προφανώς αντίθετο προς την αρχή της εξασφαλίσεως της πλήρους εφαρμογής ή αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, όπως έχει δεχθεί η νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. την απόφαση Factortame, Συλλογή 1990, σ. I-2433)».

13 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1985, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σε θέμα ευθύνης λόγω ελαττωματικών προϊόντων (ΕΕ L 210, σ. 9).

88. Για να κριθεί το ζήτημα αυτό πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία.

89. Όπως αναγνωρίζει η Επιτροπή, η οδηγία μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με διατάξεις επαρκώς σαφείς και συγκεκριμένες για να μπορούν οι ιδιώτες να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους. Δεν βρισκόμαστε ενώπιον ενός προβλήματος «αμέσου αποτελέσματος» οδηγίας, ακόμη δε λιγότερο, όπως αποκαλείται, οριζόντιας εφαρμογής.

90. Εξάλλου, πρόκειται για προσφυγή λόγω παραβάσεως που έχει ασκηθεί βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης και όχι για αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης. Κανένα εθνικό δικαστήριο δεν ερωτά αν ένας καταναλωτής πρέπει να μπορεί να αντλεί από την οδηγία, συγκεκριμένα έναντι εταιρίας υδάτων, άμεσο δικαίωμα για νερό σύμφωνο προς τις προδιαγραφές της οδηγίας.

91. Αυτό για το οποίο πρόκειται εδώ είναι απλώς και μόνον η γενική αρχή κατά την οποία στις περιπτώσεις όπου οι κοινοτικές αρχές έχουν υποχρεώσει, μέσω οδηγίας, τα κράτη μέλη να ακολουθήσουν συγκεκριμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα του νομοθετήματος αυτού θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους ιδιώτες να το επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων, τα δε εθνικά δικαστήρια να το λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου προκειμένου να διαπιστώσουν αν, εντός των ορίων της ευχέρειας που τους αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα για

την εφαρμογή οδηγίας, οι εθνικές αρχές προσάρμοσαν τη συμπεριφορά τους προς αυτήν [14].

92. Απομένει να εξακριβωθεί αν τα ένδικα μέσα που περιγράφει το Ηνωμένο Βασίλειο, και την ύπαρξη των οποίων δεν αμφισβητεί η Επιτροπή, παρέχουν τα δικαιώματα αυτά.

93. Κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή δικαίως θεωρεί ως μη ικανοποιητική λύση την αγωγή αποζημιώσεως που στηρίζεται στις διατάξεις του Consumer Protection Act 1987, με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 85/374. Ένδικο μέσο που περιορίζεται στην επιδίκαση αποζημιώσεως, εφόσον η μη τήρηση των προδιαγραφών προκάλεσε ζημία, δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια που έχει θέσει το Δικαστήριο.

94. Αντιστρόφως, η δυνατότητα του καταναλωτή να ασκήσει προσφυγή κατά της αποφάσεως με την οποία ο Secretary of State αποδέχεται μια αναληφθείσα υποχρέωση (ως προς την οποία το Ηνωμένο Βασίλειο παρέχει ένα παράδειγμα στα παραρτήματα του υπομνήματός του αντικρούσεως) καθιστά, κατά τη γνώμη μου, δυνατόν να θεωρηθεί ότι τα δικαιώματα των ιδιωτών προστατεύονται επαρκώς.

14 — Βλ. ιδίως την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 56).

95. Αυτό για το οποίο πράγματι πρόκειται στην παρούσα υπόθεση είναι η μη επίτευξη των ποιοτικών στόχων, απορρέουσα από την αποδοχή της αναλήψεως υποχρεώσεων που συνεπάγεται μετατόπιση της πραγματο ποιήσεως των στόχων αυτών σε μεταγενέστερη ημερομηνία.

96. Άπαξ ακυρωθεί μια τέτοια ανάληψη υποχρεώσεως κατόπιν ασκήσεως προσφυγής ιδιώτη, οι ποιοτικοί στόχοι που περιέχονται στον νόμο παράγουν άμεσο αποτέλεσμα και ο Secretary of State υποχρεούται να απευθύνει διαταγή στην εταιρία υδάτων.

97. Το γεγονός ότι προσφυγή κατά αναληφθείσας υποχρεώσεως μπορεί να ασκηθεί μόνον κατά του Secretary of State και όχι μιας εταιρίας υδάτων δεν μεταβάλλει ουσιωδώς την κατάσταση. Στο πλαίσιο των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων, η αρμόδια αρχή και η εταιρία υδάτων συνδέονται πράγματι στενά, δεδομένου ότι η εταιρία υδάτων έχει μάλιστα χαρακτηριστθεί από το High Court [15] ως έλκουσα την καταγωγή της από την αρμόδια αρχή κατά την έννοια της νομολογίας Foster κ.λπ. [16], η δε ακύρωση της αποφάσεως περί αποδοχής της αναλήψεως υποχρεώσεως συνεπάγεται άμεσες συνέπειες για την εταιρία υδάτων.

98. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι η αιτίαση της Επιτροπής που αφορά την έλλειψη δυνατοτήτων ασκήσεως προσφυγής για τους ιδιώτες είναι απαράδεκτη και, επικουρικώς, αβάσιμη.

15 — Griffin κατά South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-188/89 (Συλλογή 1990, σ. I-3313).

99. Επομένως, περαίνοντας την εξέταση αυτή, διαπιστώνει κατ' ανάγκην ότι καίτοι το σύστημα των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων πολύ απέχει από το να είναι αναποτελεσματικό από ουσιαστικής απόψεως, είναι εντούτοις απαράδεκτο από νομικής απόψεως, καθόσον καθιστά δυνατό στις εταιρίες, σε περιπτώσεις στις οποίες δεν αναφέρεται η οδηγία, να μεταθέτουν σε μεταγενέστερη ημερομηνία την εκτέλεση των υποχρεώσεων που θα έπρεπε να εκπληρώνουν από τις 18 Ιουλίου 1985.

100. Είτε θεωρηθεί ως σύστημα μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο είτε ως μηχανισμός κυρώσεων, συνοδευόμενος από αναστολή ή προθεσμία χάριτος, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το σύστημα αυτό «δεν διασφαλίζει την πλήρη και ακέραια εφαρμογή της οδηγίας», για να επαναλάβω την έκφραση που χρησιμοποίησε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Πρόταση

101. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την προσφυγή της Επιτροπής με τη διατύπωση που ασκήθηκε και να αναγνωρίσει ότι:

1) 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, δεχόμενο την ανάληψη υποχρεώσεων εκ μέρους των εταιριών αυτών, και

2) παραλείποντας με τον τρόπο αυτό να βεβαιωθεί ότι η ποιότητα του νερού σε διάφορες περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της οδηγίας αυτής, δεδομένης της υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων συγκεντρώσεων ως προς διάφορες παραμέτρους που καθορίζονται με την οδηγία,

το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.

102. Προτείνω επίσης στο Δικαστήριο να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.