ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 12ης Φεβρουαρίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αναγνωρίσει ότι η Γερμανία, μη λαμβάνοντας όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255), παρέβη τις υποχρεώσεις της.

Η εφαρμοστέα νομοθεσία

2. Η οδηγία 80/778 προβλέπει ορισμένες ποιοτικές προδιαγραφές για το πόσιμο νερό. Οι προδιαγραφές αυτές περιλαμβάνονται στον πίνακα «παραμέτρων» του παραρτήματος Ι. Για τις περισσότερες από τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στους πίνακες Α έως Ε του παραρτήματος Ι, η οδηγία καθορίζει μια ανώτατη επιτρεπόμενη συγκέντρωση και ένα ενδεικτικό επίπεδο. Για άλλες παραμέτρους προβλέπει είτε ανώτατη επιτρεπόμενη συγκέντρωση είτε ενδεικτικό επίπεδο. Για ορισμένες παραμέτρους δεν καθορίζει ούτε ανώτατη επιτρεπόμενη συγκέντρωση ούτε ενδεικτικό επίπεδο. Για λίγες από τις παραμέτρους, οι οποίες περιλαμβάνονται στον πίνακα ΣΓ του παραρτήματος Ι, καθορίζεται η ελάχιστη απαιτούμενη συγκέντρωση.

3. Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη ορίζουν τις τιμές που έχουν εφαρμογή στο πόσιμο νερό για τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι.

2. Όσον αφορά τις παραμέτρους για τις οποίες δεν αναφέρεται καμιά τιμή στο παράρτημα Ι, τα κράτη μέλη μπορούν να μην ορίσουν τιμές, σε εφαρμογή της παραγράφου 1, ενόσω δεν έχουν καθορισθεί από το Συμβούλιο.

3. Όσον αφορά τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στους πίνακες Α, Β, Γ, Δ και Ε του παραρτήματος Ι:

— οι τιμές που θα ορισθούν από τα κράτη μέλη πρέπει να είναι κατώτερες ή ίσες με τις τιμές που περιλαμβάνονται στη στήλη "ανώτατη παραδεκτή συγκέντρωση"·

— για τον καθορισμό των τιμών τα κράτη μέλη προϊδεάζονται από αυτές που περιλαμβάνονται στη στήλη "ενδεικτικό επίπεδο".

4. Όσον αφορά τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται στον πίνακα ΣΓ του παραρτή-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

ματος Ι, οι τιμές που θα καθορισθούν από τα κράτη μέλη πρέπει να είναι ανώτερες ή ίσες με τις τιμές που περιλαμβάνονται στη στήλη "κατώτατη απαιτούμενη συγκέντρωση" για τα νερά που προβλέπονται στο άρθρο 2, πρώτη παύλα, και που έχουν υποστεί κατεργασία αποσκληρύνσεως.

5. Η ερμηνεία των τιμών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι πρέπει να γίνεται λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων.

6. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε το πόσιμο νερό να ανταποκρίνεται τουλάχιστον στις απαιτήσεις που προδιαγράφονται στο παράρτημα Ι.»

4. Τα άρθρα 9 και 10 προβλέπουν ορισμένες παρεκκλίσεις.

Το άρθρο 9 έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από την παρούσα οδηγία για να αντιμετωπίσουν:

α) συνθήκες που έχουν σχέση με τη φύση και με τη μορφολογία του εδάφους στην περιοχή η οποία τροφοδοτεί την υπό εξέταση πηγή.

Όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει μια τέτοια παρέκκλιση, ενημερώνει γι' αυτό την Επιτροπή μέσα στους δύο μήνες που ακολουθούν την απόφασή του, προσδιορίζοντας τους λόγους που υπαγόρευσαν την παρέκκλιση·

β) συνθήκες που έχουν σχέση με εξαιρετικά μετεωρολογικά φαινόμενα.

Όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει μια τέτοια παρέκκλιση, ενημερώνει γι' αυτό την Επιτροπή μέσα στις δεκαπέντε ημέρες που ακολουθούν την απόφασή του, προσδιορίζοντας τους λόγους και τη διάρκεια της παρεκκλίσεως.

2. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στην προηγούμενη παράγραφο 1,\μόνο εφόσον αυτές αφορούν μια ύδρευση τουλάχιστον ίση με 1 000 κυβικά μέτρα ημερησίως ή πληθυσμό τουλάχιστον ίσο με 5 000 κατοίκους.

3. Οι παρεκκλίσεις που θα γίνουν δυνάμει του παρόντος άρθρου δεν μπορούν να αφορούν, σε καμιά περίπτωση, τους τοξικούς και μικροβιολογικούς παράγοντες ούτε και να συνεπάγονται κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.»

Το άρθρο 10 ορίζει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση 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 που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι, στο μέτρο στο οποίο μια τέτοια υπέρβαση δεν

θα παρουσίαζε κανένα απαράδεκτο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και εκεί όπου η τροφοδοσία με πόσιμο νερό δεν μπορεί να εξασφαλισθεί με οποιοδήποτε άλλο τρόπο.

2. Υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ, και ιδίως του άρθρου 4, παράγραφος 3, όταν ένα κράτος μέλος είναι αναγκασμένο, για την τροφοδότησή του με πόσιμο νερό, να καταφύγει σε επιφανειακό νερό, το οποίο δεν πληροί τις επιβαλλόμενες συγκεντρώσεις της κατηγορίας νερού Α 3 κατά την έννοια του άρθρου 2 της εν λόγω οδηγίας, και δεν μπορεί να προβλέψει μια κατάλληλη κατεργασία για να εξασφαλίσει πόσιμο νερό της ποιότητας που καθορίζεται από την παρούσα οδηγία, αυτό το κράτος μέλος μπορεί να επιτρέψει, για μια περιορισμένη χρονική περίοδο και μέχρι μια επιτρεπόμενη ανώτατη τιμή που θα καθορίσει, την υπέρβαση των ανώτατων παραδεκτών συγκεντρώσεων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι, στο μέτρο που αυτή η υπέρβαση δεν παρουσιάζει κανέναν απαράδεκτο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

3. Τα κράτη μέλη που καταφεύγουν στις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο παρόν άρθρο ενημερώνουν γι' αυτές αμέσως την Επιτροπή, αναφέροντας τους λόγους και την πιθανολογούμενη διάρκεια αυτών των παρεκκλίσεων.»

5. Θα ήθελα να τονίσω ότι το γαλλικό κείμενο του άρθρου 10, παράγραφος 1, αρχίζει με τη φράση «en cas de circonstances accidentelles graves», η οποία νομίζω ότι είναι σαφέστερη από την αγγλική έκφραση «in the event of emergencies» ή τη γερμανική έκφραση «in Notfällen». Η διαφορά αυτή των κειμένων όμως δεν ασκεί, κατά τη γνώμη μου, καμία επιρροή επί της διαφοράς.

6. Τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να θέσουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ήταν αναγκαίες για τη συμμόρφωση με την οδηγία εντός διετίας από την κοινοποίησή της (άρθρο 18). Τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να λάβουν, εντός πενταετίας από την κοινοποίηση της οδηγίας, τα αναγκαία μέτρα ώστε η ποιότητα του πόσιμου νερού να ανταποκρίνεται προς τα προβλεπόμενα από την οδηγία (άρθρο 19). Η Επιτροπή δηλώνει ότι η οδηγία κοινοποιήθηκε στη Γερμανία στις 18 Ιουλίου 1980.

7. Η κυριότερη γερμανική νομική πράξη για τη μεταφορά της οδηγίας στο γερμανικό δίκαιο είναι η Trinkwasserverordnung, της 22ας Μαΐου 1986 (γερμανική κανονιστική απόφαση για το πόσιμο νερό, BGBl. 1986 I, σ. 760, στο εξής: γερμανική κανονιστική απόφαση), όπως τροποποιήθηκε με την Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung (κανονιστική απόφαση για την τροποποίηση της κανονιστικής αποφάσεως για το πόσιμο νερό και της κανονιστικής αποφάσεως για το μεταλλικό και το επιτραπέζιο νερό, BGBl. 1990 I, σ. 2600). Το τροποποιημένο κείμενο της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1991.

Το διαδικαστικό πλαίσιο

8. Με έγγραφο της 30ής Οκτωβρίου 1987 η Επιτροπή πληροφόρησε τη Γερμανική Κυβέρνηση ότι, κατά την άποψή της, η οδηγία δεν είχε μεταφερθεί προσηκόντως στο γερμανικό δίκαιο και κάλεσε τη Γερμανική Κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της. Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως δεν ήταν ικανοποιητική, εξέδωσε στις 6 Ιουλίου 1989 αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία κάλεσε τη Γερμανία να λάβει τα αναγκαία

μέτρα για να συμμορφωθεί προς την οδηγία εντός δύο μηνών. Με έγγραφο της 6ης Σεπτεμβρίου 1989 η Γερμανική Κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι θεωρούσε ότι η οδηγία είχε μεταφερθεί προσηκόντως στο γερμανικό δίκαιο με την έκδοση της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως. Στο ίδιο έγγραφο η Γερμανική Κυβέρνηση ανέφερε ότι είχε εκπονήσει κανονιστική απόφαση για την τροποποίηση της πρώτης κανονιστικής αποφάσεως. Το σχέδιο κανονιστικής αποφάσεως στο οποίο αναφερόταν η Γερμανία με το έγγραφο αυτό είναι προφανώς το κείμενο που άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1991.

9. Η προσφυγή ασκήθηκε στις 27 Ιουλίου 1990. Στο δικόγραφο της προσφυγής αναφέρονται δέκα σημεία σχετικά με τα οποία η Επιτροπή κατηγορεί τη Γερμανία ότι δεν έχει μεταφέρει προσηκόντως την οδηγία στο γερμανικό δίκαιο. Με το υπόμνημα απαντήσεως όμως η Επιτροπή παραιτείται από έξι από τις αιτιάσεις της, αναγνωρίζοντας ότι μπορεί να θεωρηθεί, κατόπιν της τροποποιήσεως της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως, ότι έχει τεθεί τέρμα σε ορισμένες από τις παραβάσεις για τις οποίες κατηγορεί τη Γερμανία. Όταν απάντησε σε έγγραφη ερώτηση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραιτήθηκε και από μία άλλη αιτίασή της. Κατά συνέπεια, απομένουν τρεις μόνο αιτιάσεις επί των οποίων πρέπει να αποφανθεί το Δικαστήριο.

Παρεκκλίσεις βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως

10. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως ορίζει τα εξής:

«Σε περίπτωση σοβαρών ατυχημάτων και για περιορισμένη χρονική περίοδο, η αρμόδια αρχή μπορεί να επιτρέπει παρεκκλίσεις, μέχρις ορισμένου ορίου που θα καθορίζει η ίδια, από τις ανώτατες ή κατώτατες τιμές που καθορίζονται στο παράρτημα 2, εφόσον δεν υφίσταται κίνδυνος για τη δημόσια υγεία και η τροφοδοσία με πόσιμο νερό δεν μπορεί να εξασφαλιστεί με κανένα άλλο τρόπο.»

11. Το αρχικό κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, αναφερόταν σε «συγκεκριμένες περιπτώσεις» (im Einzelfall) και όχι σε «περιπτώσεις σοβαρών ατυχημάτων» (in Notfällen) και επέτρεπε παρεκκλίσεις, οσάκις η τροφοδοσία με πόσιμο νερό δεν μπορούσε να εξασφαλιστεί, «έναντι λογικού κόστους», με κανένα άλλο τρόπο. Η Επιτροπή φρονεί ότι το αρχικό κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, ήταν ασυμβίβαστο προς το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει παρεκκλίσεις μόνο «σε περίπτωση σοβαρών ατυχημάτων» και δεν αναφέρεται καθόλου στο κριτήριο «λογικό κόστος», όταν θέτει την προϋπόθεση ότι η τροφοδοσία με νερό δεν πρέπει να μπορεί να εξασφαλιστεί με κανένα άλλο τρόπο. Η Γερμανία ισχυρίζεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως, ακόμη και υπό την αρχική μορφή του, συμβιβαζόταν με το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας: πρώτον, οι παρεκκλίσεις που εγκρίθηκαν αφορούσαν μόνο περιπτώσεις σοβαρών ατυχημάτων, μολονότι η έννοια αυτή δεν είχε ενσωματωθεί στο κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1· δεύτερον, σκοπός της προσθήκης της φράσης «έναντι λογικού κόστους» ήταν να εξασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

12. Δεν νομίζω ότι τα επιχειρήματα αυτά θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να γίνουν δεκτά. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι διατάξεις των οδηγιών που επιτρέπουν παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά

(βλ. απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 228/87, ποινική δίωξη κατ' αγνώστων, Συλλογή 1988, σ. 5099, σκέψη 10). Ως «σοβαρό ατύχημα» νοείται η «κατάσταση εκτάκτου ανάγκης, στην οποία οι αρμόδιες αρχές αντιμετωπίζουν αιφνιδίως δυσχέρειες ως προς την τροφοδοσία με πόσιμο νερό» (όπ-.π., σκέψη 14). Το αρχικό κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως διεύρυνε τις δυνατότητες παρεκκλίσεων κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας, καθόσον αφενός προέβλεπε τη δυνατότητα παρεκκλίσεων όχι μόνο στις περιπτώσεις σοβαρών ατυχημάτων και αφετέρου είχε προσθέσει τη φράση «έναντι λογικού κόστους» στην προϋπόθεση ότι η τροφοδοσία με νερό πρέπει να μη μπορεί να εξασφαλιστεί με κανέναν άλλο τρόπο. Αν τα κράτη μέλη μπορούσαν μονομερώς να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής των παρεκκλίσεων αυτών, θα ετίθετο σε σοβαρό κίνδυνο η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

13. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το τροποποιημένο κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως ανταποκρίνεται τυπικά προς το κείμενο της οδηγίας. Εντούτοις, η Επιτροπή δηλώνει ότι δεν μπορεί να θεωρήσει ότι το σημείο αυτό της προσφυγής της έχει διευθετηθεί, πριν η Γερμανία λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσει ότι οι διατάξεις της οδηγίας μεταφράζονται, στην πράξη, σε μεταβολή της πρακτικής των γερμανικών αρχών. Κατά την Επιτροπή, από τις καταγγελίες που της έχουν υποβληθεί σχετικά με την ποιότητα του πόσιμου νερού στη Γερμανία προκύπτει ότι δίδονται άδειες παρεκκλίσεων κατά παράβαση της οδηγίας. Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι από μια σύσταση του Bundesgesundheitsamt (της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Δημόσιας Υγείας) προκύπτει ότι δόθηκαν άδειες παρεκκλίσεων σε ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες δεν υπήρχε σοβαρό ατύχημα. Το Δικαστήριο ερώτησε εγγράφως την Επιτροπή αν εμμένει στην αιτίασή της αυτή, αφού ομολόγησε ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 1991, ανταποκρίνεται προς τα προβλεπόμενα από την οδηγία. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή παραθέτει μια σειρά λόγων για τους οποίους δεν παραιτείται από την αιτίασή της αυτή. Πρώτον, η Γερμανία δεν έχει δηλώσει ότι, κατά την ερμηνεία της, ο όρος «σοβαρό ατύχημα» καλύπτει μόνο απρόβλεπτα γεγονότα. Δεύτερον, οι γερμανικές αρχές εξακολουθούν να εγκρίνουν παρεκκλίσεις σε περιπτώσεις στις οποίες δεν συντρέχει σοβαρό ατύχημα, όπως αποδεικνύεται από ένα απόσπασμα από την Alfterer Nachrichten (το επίσημο δελτίο της κοινότητας του Alfter), το οποίο αφορά την παράταση κατά δύο έτη της άδειας που είχε δοθεί σε ένα εργοστάσιο διανομής ύδατος στο Heidgen σχετικά με την υπέρβαση ορισμένων ανωτάτων επιτρεπομένων συγκεντρώσεων κατά την περίοδο από 1η Οκτωβρίου 1989 μέχρι 30 Σεπτεμβρίου 1991. Τρίτον, ενόψει του ενδεχομένου ασκήσεως αγωγών αποζημιώσεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα ήταν ενδεδειγμένο να αναγνωρίσει το Δικαστήριο ότι η γερμανική κανονιστική απόφαση, όπως ίσχυε πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991, δεν συμβιβαζόταν με την οδηγία. Τέλος, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα ήταν επίσης ευκταίο να αναγνωρίσει το Δικαστήριο ότι ακόμη και μετά την ημερομηνία αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η οδηγία έχει μεταφερθεί προσηκόντως στο εθνικό δίκαιο, ενόσω οι τροποποιήσεις των κειμένων δεν συνεπάγονται αντίστοιχες μεταβολές στο πρακτικό πεδίο.

14. Μολονότι, όπως ανέφερα ήδη, είναι αναμφισβήτητο ότι το αρχικό κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως ήταν ασυμβίβαστο με το άρθρο 10, παράγραφος 1, δεν νομίζω

ότι η Επιτροπή απέδειξε ότι υφίσταται παράβαση της οδηγίας μετά την 1η Ιανουαρίου 1991. Μετά από την ημερομηνία αυτή το κείμενο της γερμανικής νομοθεσίας αποτελεί κατά λέξη επανάληψη του κειμένου του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας. Η Επιτροπή ορθώς υποστηρίζει μεν ότι δεν αρκεί απλώς να ενσωματωθεί το κείμενο της οδηγίας στην εθνική νομοθεσία, αλλ' ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι η νομοθεσία αυτή εφαρμόζεται και στην πράξη· εντούτοις όμως, δεν νομίζω ότι η Επιτροπή απέδειξε ότι οι γερμανικές αρχές δεν εφαρμόζουν την οδηγία στην πράξη. Οι περισσότερες από τις καταγγελίες στις οποίες αναφέρθηκε η Επιτροπή σχετικά με την ποιότητα του γερμανικού πόσιμου νερού αφορούν την περίοδο πριν από την τροποποίηση της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως. Το ίδιο ισχύει και για τη σύσταση που εξέδωσε η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Δημόσιας Υγείας. Οφείλω βέβαια να ομολογήσω ότι είναι αμφίβολο κατά πόσον η παρέκκλιση στην οποία αναφέρεται η Alfterer Nachrichten, η οποία καλύπτει συνολικά μια τετραετία, μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά «περίπτωση σοβαρού ατυχήματος», κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας. Ακόμη όμως και αν υποτεθεί ότι η παρέκκλιση εγκρίθηκε κατά παράβαση της οδηγίας, σκοπός της παρούσας διαδικασίας δεν ήταν ποτέ να αποδειχθεί ότι ήταν παράνομη συγκεκριμένη παρέκκλιση. Σκοπός της παρούσας διαδικασίας είναι να αποδειχθεί ότι η Γερμανία παρέλειψε να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό της δίκαιο. Είναι αναμφισβήτητο ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο από την 1η Ιανουαρίου 1991. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ορισμένες συγκεκριμένες παρεκκλίσεις εγκρίνονται κατά παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας (και κατά παράβαση της αντίστοιχης διατάξεως της γερμανικής νομοθεσίας), έχει τη δυνατότητα να κινήσει αυτοτελή διαδικασία κατά της Γερμανίας σχετικά με τις παραβάσεις αυτές.

15. Απομένει τώρα να εξεταστεί κατά πόσον το Δικαστήριο πρέπει να εκδώσει απόφαση με την οποία να αναγνωρίζει ότι η Γερμανία παρέλειψε να μεταφέρει προσηκόντως στη γερμανική νομοθεσία πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991 το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας. Αποτελεί πλέον πάγια νομολογία ότι, οσάκις τίθεται τέρμα στην παράβαση της Συνθήκης μετά τη λήξη της προθεσμίας που έχει τάξει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της, εξακολουθεί να υπάρχει έννομο συμφέρον για τη συνέχιση της δίκης, καθόσον η απόφαση ενδέχεται να θεμελιώνει την ευθύνη του κράτους μέλους για την εκ μέρους του παράβαση της Συνθήκης έναντι άλλου κράτους μέλους, της Επιτροπής ή ιδιωτών: βλ., προσφάτως, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz, της 21ης Ιανουαρίου 1992 στην υπόθεση C-337/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, παράγραφος 41, όπου παρατίθενται και άλλες υποθέσεις. Όσον αφορά την ευθύνη έναντι των ιδιωτών, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο ιδιώτης μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως λόγω της εκ μέρους του κράτους μέλους παραλείψεως μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο καθορίστηκαν με τη σκέψη 40 της αποφάσεως της 19ης Νοεμβρίου 1991 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Francovich και Bonifaci κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1991, σ. I-5357). Η οδηγία πάντως πρέπει να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες. Από τη σκέψη 14 της αποφάσεως της 17ης Οκτωβρίου 1991 στην υπόθεση C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-4983), προκύπτει ότι η επίμαχη εν προκειμένω οδηγία απονέμει πράγματι δικαιώματα στους ιδιώτες, καθόσον σκοπός της είναι η προστασία της δημόσιας υγείας και καθόσον η παράλειψη συμμορφώσεως προς την οδηγία αυτή ενδέχεται να ενέχει κινδύνους για τη δημόσια υγεία. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έχει έννομο συμφέρον για την έκδοση αποφάσεως από το Δικαστήριο με την οποία να αναγνωρίζεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως

ήταν ασυμβίβαστο με την οδηγία μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1991, οπότε άρχισε να ισχύει η τροποποίησή του. Καταλήγω συνεπώς στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο πρέπει να αναγνωρίσει ότι η Γερμανία, μη μεταφέροντας προσηκόντως στο εσωτερικό δίκαιό της το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας πριν από την 1η Ιανουαρίου 1991, παρέλειψε να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπείχε από τη Συνθήκη.

Κοινοποίηση των παρεκκλίσεων στην Επιτροπή βάσει των άρθρων 9, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 3, της οδηγίας

16. Το αρχικό κείμενο της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως δεν επέβαλλε στις «αρμόδιες αρχές» (zuständige Behörden) ή στις κυβερνήσεις των ομόσπονδων κρατών που συναπαρτίζουν την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να ενημερώνουν την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση για τις παρεκκλίσεις που ενέκριναν δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως (το οποίο αντιστοιχεί, όπως αναφέρθηκε ήδη, στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας) ή δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως (το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας). Με το δικόγραφο της προσφυγής η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τούτο ενδέχεται να έχει ως συνέπεια να μην μπορεί η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να εκπληρώνει την υποχρέωση που έχει να ενημερώνει την Επιτροπή για τις παρεκκλίσεις αυτές, υποχρέωση που της επιβάλλουν τα άρθρα 9, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 3, της οδηγίας. Η Επιτροπή φρονεί ότι το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το γεγονός ότι τα ομόσπονδα κράτη έχουν την υποχρέωση να ενημερώνουν την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση για τις παρεκκλίσεις αυτές, κατ' εφαρμογή της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας με την κεντρική εξουσία (της Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens). Με το δικόγραφο της προσφυγής η Επιτροπή εκθέτει ότι οι φόβοι της έχουν επιβεβαιωθεί στην πράξη, καθόσον η Γερμανία την έχει ενημερώσει για διάφορες παρεκκλίσεις, χωρίς να αναφέρει τους λόγους ή τη διάρκεια των παρεκκλίσεων αυτών και χωρίς να τηρεί τις προθεσμίες που τάσσει η οδηγία.

17. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, της τροποποιημένης γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές την υποχρέωση να ενημερώνουν αμελλητί την ανώτατη υγειονομική υπηρεσία του ομοσπονδιακού κράτους (η οποία οφείλει, με τη σειρά της, να ενημερώνει τον αρμόδιο ομοσπονδιακό υπουργό) σχετικά με τις παρεκκλίσεις που εγκρίνονται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1. Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να ενημερώνουν αμελλητί τον ομοσπονδιακό υπουργό για τις παρεκκλίσεις που εγκρίνονται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, ενώ προβλέπονται ορισμένες εξαιρέσεις, οι οποίες είναι αντίστοιχες προς τις προβλεπόμενες στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 9 της οδηγίας.

18. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή ομολογεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κειμένου της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως είναι καταρχήν σύμφωνο με την οδηγία, όσον αφορά την κοινοποίηση των παρεκκλίσεων. Η Επιτροπή τονίζει πάντως ότι το παράρτημα 4, τμήμα ΙΙΙ, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως επιτρέπει την εντός ορισμένων ορίων υπέρβαση των ανώτατων επιτρεπομένων συγκεντρώσεων που προβλέπονται για διάφορες ουσίες, εφόσον η υπέρβαση οφείλεται σε παράγοντες που έχουν σχέση με τη μορφολογία του εδάφους. Οι εν λόγω διατάξεις περιέχονται στη στήλη g του μέρους ΙΙΙ του παραρτήματος 4 και αφορούν τέσσερις ουσίες: το αμμώνιο, το κάλιο, το μαγνήσιο και τα θειικά άλατα. Για παράδειγμα, η ανώτατη επιτρεπόμενη συγκέντρωση για το αμμώνιο (την παράμετρο 22) ισούται, κατά την οδηγία, με 0,5 mg/l, ενώ κατά το παράρτημα 4 της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως δεν λαμβάνονται υπόψη οι συγκεντρώσεις μέχρι 30 mg/l που οφείλονται σε παράγοντες σχετικούς με τη

μορφολογία του εδάφους. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η γερμανική νομοθεσία αντιβαίνει συνεπώς προς την οδηγία, καθόσον προβλέπει γενικές παρεκκλίσεις οφειλόμενες σε παράγοντες σχετικούς με τη μορφολογία του εδάφους, ενώ η οδηγία επιτρέπει μόνο ειδικές παρεκκλίσεις, για τις οποίες πρέπει να ενημερώνεται οπωσδήποτε η Επιτροπή.

19. Με το υπόμνημα αντικρούσεως η Γερμανία ανασκευάζει τον ισχυρισμό αυτό. Η Γερμανία ισχυρίζεται ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιτρέπουν γενικές παρεκκλίσεις λόγω παραγόντων γεωλογικής φύσεως και ότι το κράτος μέλος που επιλέγει τη λύση αυτή εκπληρώνει την υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής, όταν κοινοποιεί την εφαρμοστέα νομοθεσία στην Επιτροπή.

20. Δεν βλέπω με ποιο τρόπο θα μπορούσε να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Γερμανίας. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο α, προβλέπει ότι, όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει παρέκκλιση λόγω συνθηκών που έχουν σχέση με τη φύση και τη μορφολογία του εδάφους στην περιοχή που τροφοδοτεί την υπό εξέταση πηγή, πρέπει να ενημερώσει για αυτό την Επιτροπή εντός δύο μηνών από την έκδοση της αποφάσεώς του, προσδιορίζοντας τους λόγους που υπαγόρευσαν την παρέκκλιση. Από το γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο α, συνάγεται ότι στην Επιτροπή πρέπει να ανακοινώνονται όλες οι συγκεκριμένες παρεκκλίσεις, καθώς και οι ειδικοί λόγοι που δικαιολογούν κάθε παρέκκλιση. Ο σκοπός της ενημερώσεως είναι προφανώς να έχει η Επιτροπή τη δυνατότητα να κρίνει κατά πόσον η παρέκκλιση δικαιολογείται ενόψει «της φύσεως και της μορφολογίας του εδάφους» στη συγκεκριμένη περιοχή. Τη δυνατότητα αυτή έχει η Επιτροπή μόνο εφόσον ενημερώνεται για τις συγκεκριμένες παρεκκλίσεις που αφορούν την τροφοδοσία με νερό σε συγκεκριμένες περιοχές. Θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν η παράβαση της Γερμανίας συνίσταται στο ότι δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για την ενημέρωση της Επιτροπής σχετικά με τις παρεκκλίσεις ή αν παρέβη την οδηγία, επειδή επέτρεψε γενικές και όχι ειδικές παρεκκλίσεις. Όποια όμως άποψη και αν γίνει δεκτή, είναι σαφές ότι η Γερμανία δεν μετέφερε προσηκόντως την οδηγία στην εθνική νομοθεσία της.

Ειδικές παρεκκλίσεις από τις ανώτατες επιτρεπόμενες συγκεντρώσεις

21. Η αιτίαση αυτή φαίνεται τώρα να συμπίπτει πλήρως με την αιτίαση που εξέτασα μόλις παραπάνω. Με το δικόγραφο της προσφυγής η Επιτροπή προέβαλε την αιτίαση ότι οι ανώτατες επιτρεπόμενες συγκεντρώσεις αμμωνίου, καλίου, μαγνησίου και θειικών αλάτων δεν ίσχυαν, σύμφωνα με το αρχικό κείμενο της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως (παράρτημα 4, μέρος ΙΙΙ, σημεία 9, 11, 12 και 16), εφόσον το νερό προερχόταν από «ιδιαίτερα απορροφητικό» υπέδαφος ή υπέδαφος στο οποίο απαντούν οι εν λόγω ουσίες. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε επίσης ότι η οδηγία δεν παρέχει κανένα έρεισμα για τις παρεκκλίσεις που προβλέπει η γερμανική κανονιστική απόφαση σε σχέση με τον σίδηρο και τον άργυρο (παράρτημα 4, μέρος ΙΙΙ, σημεία 10 και 15). Μολονότι η γερμανική κανονιστική απόφαση έχει τροποποιηθεί στα σημεία αυτά, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, λόγω των ειδικών διατάξεων του μέρους ΙΙΙ του παραρτήματος 4 για το αμμώνιο, το κάλιο, το μαγνήσιο και τα θειικά άλατα, δεν υπάρχει ακόμη καμία εγγύηση ότι οι ειδικές παρεκκλίσεις θα κοινοποιούνται σύμφωνα με την οδηγία. Για τους λόγους που εκτίθενται ανωτέρω στην παράγραφο 19, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η αιτίαση αυτή

ευσταθεί, αλλά δεν νομίζω ότι είναι σκόπιμο να αποφανθεί το Δικαστήριο ειδικά για αυτή την αιτίαση, η οποία ταυτίζεται πλέον πλήρως με την αιτίαση που εξέτασα παραπάνω.

Επί των δικαστικών εξόδων

22. Κατά την άποψή μου, οι τρεις εναπομένουσες αιτιάσεις της Επιτροπής πρέπει να γίνουν δεκτές και συνεπώς πρέπει, εκ πρώτης όψεως, η καθής να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας. Μολονότι η Επιτροπή παραιτήθηκε, κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας, από επτά από τις δέκα αιτιάσεις της και μολονότι η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, σε σχέση με τις αιτιάσεις αυτές, ότι η νομοθεσία της ήταν σύμφωνη, αν όχι με το γράμμα, τουλάχιστον με το πνεύμα της οδηγίας, ακόμη και πριν από την τροποποίηση της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως, νομίζω εντούτοις ότι οι περισσότερες από τις παραβάσεις για τις οποίες η Επιτροπή κατηγορεί την καθής υφίσταντο κατά τη λήξη της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη και εξακολουθούσαν να υφίστανται κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής. Επιπλέον, είναι αναμφίβολο ότι, αν η Γερμανία είχε ενεργήσει ταχύτερα, προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή την τροποποιητική κανονιστική απόφαση, οι περισσότερες από τις αιτιάσεις από τις οποίες παραιτήθηκε η Επιτροπή κατά την έγγραφη διαδικασία δεν θα είχαν καν προβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Νομίζω συνεπώς ότι η Γερμανία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

23. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, για την ποιότητα του πόσιμου νερού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

2) να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.