ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PHILIPPE LÉGER

της 13ης Ιουλίου 2000 *

1. Με την παρούσα προσφυγή που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, παραλείποντας να θεσπίσει όλες τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφοι 1 και 2, και 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ [1], παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή. Ζητεί εξάλλου από το Δικαστήριο να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

I — Το νομοθετικό πλαίσιο

2. Η οδηγία αποβλέπει στη μείωση της ρύπανσης των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και στην πρόληψη της περαιτέρω ρύπανσης του είδους αυτού [2]. Ως «ρύπανση» νοείται «η άμεση ή έμμεση απόρριψη στο υδάτινο περιβάλλον αζωτούχων ενώσεων γεωργικής προελεύσεως, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία, βλάβες στους ζώντες οργανισμούς και στα υδάτινα οικοσυστήματα ή ζημίες στις εγκαταστάσεις αναψυχής ή να παρακωλύονται άλλες θεμιτές χρήσεις του νερού» [3].

3. Η οδηγία επιβάλλει τρεις τύπους υποχρεώσεων στα κράτη μέλη. Πρώτον, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας και τα κριτήρια του παραρτήματος Ι, τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίζουν τα ύδατα που υφίστανται ρύπανση και τα ύδατα που ενδέχεται να την υποστούν εάν δεν ληφθούν τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας. Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, είναι υποχρεωμένα να χαρακτηρίζουν «ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα [που] έχουν προσδιοριστεί σύμφωνα με την παράγραφο 1 και οι οποίες συμβάλλουν στη ρύπανση». Τρίτον, το άρθρο 5 της οδηγίας τούς επιβάλλει να εκπονούν «προγράμματα δράσης όσον αφορά τις χαρακτηρισμένες ευπρόσβλητες περιοχές» που αποσκοπούν, σύμφωνα με τον στόχο που θέτει το άρθρο 1 της οδηγίας, στην αποφυγή ή την αντιμετώ-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Οδηγία του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991 για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ L 375, σ. 1, στο εξής: οδηγία).

2 — Άρθρο 1.

3 — Άρθρο 2, στοιχείο ι').

πιση των προβλημάτων ρύπανσης των υδάτων από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως.

4. Ο χαρακτηρισμός των ευπροσβλήτων ζωνών πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας [4] και πρέπει να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή εντός προθεσμίας έξι μηνών. Η κατάρτιση προγραμμάτων δράσης για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 1, πρέπει να λάβει χώρα εντός προθεσμίας δύο ετών από τον προβλεπόμενο στο άρθρο 3, παράγραφος 2, χαρακτηρισμό [5].

5. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται εξάλλου να προβούν σε αναθεώρηση του καταλόγου των ευπρόσβλητων ζωνών που ορίστηκαν αρχικά ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές και οι απρόβλεπτοι κατά τον αρχικό χαρακτηρισμό παράγοντες [6]. Με τον ίδιο τρόπο τα κράτη μέλη προβαίνουν σε αναθεώρηση των αρχικών προγραμμάτων δράσης [7].

6. Επιπλέον, προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα γενικό επίπεδο προστασίας όλων των υδάτων από τη ρύπανση τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας, είναι υποχρεωμένα να θεσπίσουν, εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας, κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής που θα εφαρμόζονται προαιρετικά από τους γεωργούς και να καταρτίσουν, όπου απαιτείται, προγράμματα που προβλέπουν την επιμόρφωση και ενημέρωση των τελευταίων, ώστε να προωθηθεί η εφαρμογή των εν λόγω κωδίκων.

7. Τέλος, το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει ότι, εντός προθεσμίας τεσσάρων ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλουν στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με την προληπτική δράση για την αποφυγή της ρύπανσης των υδάτων, να καταρτίσουν χάρτη των υδάτων που προσδιορίστηκαν με τον τρόπο αυτό και των ζωνών που έχουν χαρακτηριστεί ευπρόσβλητες και να συντάξουν περίληψη των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης των ζωνών που καθορίστηκαν με τον τρόπο αυτό και των προγραμμάτων δράσης που καταρτίζονται δυνάμει του άρθρου 5.

8. Η οδηγία κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη στις 19 Δεκεμβρίου 1991 [8].

II — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

9. Η Επιτροπή, αφού έλαβε κοινοποίηση των μέτρων που έλαβε το Ηνωμένο Βασίλειο κατ'

4 — Άρθρο 3, παράγραφος 2.
5 — Άρθρο 5, παράγραφος 1.
6 — Άρθρο 3, παράγραφος 4.
7 — Άρθρο 5, παράγραφος 7.

8 — Άρθρο 12, παράγραφος 1.

εφαρμογήν της οδηγίας, του απέστειλε, στις 17 Οκτωβρίου 1997, έγγραφο οχλήσεως, ζητώντας συμπληρωματικές πληροφορίες.

10. Κατόπιν ανταλλαγής επιστολών σχετικών με τα ληφθέντα από το Ηνωμένο Βασίλειο μέτρα, η Επιτροπή, δεδομένου ότι δεν ικανοποιήθηκε από τις απαντήσεις που δόθηκαν, εξέδωσε στις 9 Ιουνίου 1998 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία, αφού ανέφερε ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν τήρησε τα άρθρα 3, παράγραφοι 1 και 2, και 5 της οδηγίας, κάλεσε το Ηνωμένο Βασίλειο να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη αυτή γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών.

11. Το Ηνωμένο Βασίλειο, με τις απαντήσεις του που γνωστοποίησε με έγγραφα της 14ης Οκτωβρίου, 23ης Νοεμβρίου, 7ης Δεκεμβρίου 1998 καθώς και της 11ης Ιανουαρίου 1999, δέχθηκε ότι οι αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή ήσαν βάσιμες και δεσμεύθηκε να συμμορφώσει την εθνική νομοθεσία του προς την οδηγία.

III — Οι απόψεις των διαδίκων

12. Η Επιτροπή άσκησε, στις 26 Φεβρουαρίου 1999, ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα προσφυγή, με την οποία εκθέτει ότι το βρετανικό δίκαιο παραβαίνει την οδηγία στα ακόλουθα τρία σημεία.

1. *Μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας*

13. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίζουν, σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος Ι, τα ύδατα που υφίστανται ρύπανση και τα ύδατα που ενδέχεται να την υποστούν εάν δεν ληφθούν τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 5. Σύμφωνα με τα κριτήρια αυτά, τα γλυκά επιφανειακά ύδατα, ιδιαίτερα εκείνα που χρησιμοποιούνται ή προορίζονται για τη λήψη πόσιμου ύδατος, στα οποία η περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα υπερβαίνει ή θα μπορούσε να υπερβεί, εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5, την περιεκτικότητα που καθορίζεται στην οδηγία 75/440/ΕΟΚ [9], πρέπει να χαρακτηρίζονται ως ύδατα που υφίστανται ρύπανση [10]. Το ίδιο συμβαίνει με τα υπόγεια ύδατα που περιέχουν ή θα μπορούσαν να περιέχουν περισσότερο από 50 χιλιοστά του γραμμαρίου ανά λίτρο νιτρικών ιόντων εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5 [11], με τις φυσικές λίμνες γλυκού νερού, άλλους χώρους

9 — Δηλαδή 50 χιλιοστά του γραμμαρίου ανά λίτρο. Βλ. τις διατάξεις της οδηγίας 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί της απαιτουμένης ποιότητας των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 79/869/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979, περί των μεθόδων μετρήσεως και περί της συχνότητας των δειγματοληψιών και της αναλύσεως των επιφανειακών υδάτων τα οποία προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 220), και την απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97, Standley κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-2603).

10 — Παράρτημα Ι, Α, σημείο 1.

11 — Όπ.π., σημείο 2.

γλυκού νερού, τις εκβολές ποταμών, τα παράκτια και θαλάσσια ύδατα που είναι ή μπορεί να γίνουν ευτροφικά [12] στο προσεχές μέλλον εάν δεν ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 5 [13].

14. Από την έκθεση όμως που υπέβαλε στην Επιτροπή η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας, προκύπτει ότι το εν λόγω κράτος μέλος καθόρισε, μεταξύ των γλυκών επιφανειακών υδάτων που υφίστανται ρύπανση, μόνον εκείνα που προορίζονται για τη λήψη πόσιμου ύδατος. Αντίθετα, δεν καθορίστηκαν τα γλυκά επιφανειακά ύδατα που δεν χρησιμοποιούνται ή προορίζονται για τη λήψη πόσιμου ύδατος και των οποίων η περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα είναι ή θα μπορούσε να είναι υπερβολική.

15. Εξάλλου, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η εν λόγω έκθεση αναφέρει ότι μόνον οι πηγές υπογείων υδάτων που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση θεωρήθηκαν ότι μπορεί να χαρακτηριστούν ως ύδατα που υφίστανται ρύπανση κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας. Αυτή η θεώρηση είναι αντίθετη τόσο προς το γράμμα του παραρτήματος Ι, Α, σημείο 2, της οδηγίας όσο και προς το πνεύμα του. Πράγματι, από τις προαναφερθείσες διατάξεις προκύπτει ότι για τον καθορισμό των υδάτων που υφίστανται ρύπανση λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των υπογείων υδάτων και όχι μόνον τα ύδατα που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση.

16. Συνεπώς, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι ο προσδιορισμός από το Ηνωμένο Βασίλειο των επιφανειακών υδάτων, όπως αυτά αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, δεν τηρεί τους όρους και τα κριτήρια που προβλέπονται τόσο στο άρθρο αυτό όσο και στο παράρτημα Ι.

2. Μη τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 2

17. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στις 18 Δεκεμβρίου 1997, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε ακόμη καταρτίσει κατάλογο με τις ευπρόσβλητες ζώνες στη Βόρεια Ιρλανδία, μολονότι τουλάχιστον μια ζώνη είχε χαρακτηριστεί, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, ως περιέχουσα ύδατα που έχουν υποστεί ή που μπορούν να υποστούν ρύπανση. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, μολονότι στις 11 Ιανουαρίου 1999 είχαν καθοριστεί τρεις ζώνες για τη Βόρεια Ιρλανδία, ο εσφαλμένος καθορισμός των υδάτων που έχουν υποστεί ρύπανση, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, που έγινε δεκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο και καταγγέλλεται με την πρώτη αιτίαση, ενέχει αναγκαστικά τον κίνδυνο να είναι εσφαλμένος ο χαρακτηρισμός των ευπρόσβλητων ζωνών που

12 — Σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο 0', της οδηγίας ως «ευτροφισμός» νοείται «ο εμπλουτισμός του νερού με αζωτούχες ενώσεις, με αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ανάπτυξης των φυκών και των ανώτερων μορφών φυτικής ζωής, με συνακόλουθη ανεπιθύμητη διαταραχή της ισορροπίας των οργανισμών που ζουν στο νερό και της ποιότητας των συγκεκριμένων υδάτων».

13 — Παράρτημα Ι, Α, σημείο 3.

επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας.

3. *Μη τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 5*

18. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, στις 31 Ιανουαρίου 1997, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε ακόμη εκπονήσει τα προγράμματα δράσης για την αποφυγή των προβλημάτων ρυπάνσεως των υδάτων που προκαλείται από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως, όσον αφορά τις βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας χαρακτηρισμένες ως ευπρόσβλητες ζώνες, ή για τη λύση των προβλημάτων αυτών. Η υποχρέωση αυτή θα έπρεπε να είχε εκπληρωθεί μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου 1995 το αργότερο. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, μολονότι το Ηνωμένο Βασίλειο εκπλήρωσε την υποχρέωση αυτή όσον αφορά την Αγγλία, τη Σκωτία και την Ουαλλία, δεν συνέβη το ίδιο για τη Βόρεια Ιρλανδία.

19. Στο υπόμνημα αντικρούσεως που υπέβαλε στις 28 Μαΐου 1999, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εξηγεί ότι, κατόπιν της αλληλογραφίας που αντάλλαξε με την Επιτροπή κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, διαπίστωσε ότι οι αιτιάσεις της Επιτροπής ήσαν βάσιμες. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να τις δεχθεί. Υποστηρίζει εντούτοις ότι ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας έγινε κατόπιν εσφαλμένης ερμηνείας των άρθρων 3, παράγραφοι 2 και 3, και 5 της οδηγίας. Διευκρινίζει ότι υιοθέτησε ήδη ορισμένα μέτρα για την ορθή μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Προσθέτει, εξάλλου, ότι επίκειται η πλήρης και πιστή μεταφορά της οδηγίας στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, στο μέτρο που έχουν ήδη δρομολογηθεί όλα τα απαραίτητα για τον σκοπό αυτό μέτρα.

20. Η Επιτροπή παραιτήθηκε από το δικαίωμά της να υποβάλει υπόμνημα απαντήσεως.

IV — Εκτίμηση

21. Σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ), η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η τελευταία αυτή υποχρέωση επιβάλλει την τήρηση των προθεσμιών που ορίζουν οι οδηγίες [14].

22. Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέ-

14 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1976, 10/76, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1976, σ. 519).

πει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιάζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη και (...) οι μεταβολές που επέρχονται στη συνέχεια δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο» [15].

23. Στην προκειμένη περίπτωση, το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, επιβάλλει στα κράτη μέλη να τηρήσουν τις ακόλουθες υποχρεώσεις μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου 1993 το αργότερο:

— να προσδιορίσουν ως ύδατα που υφίστανται ρύπανση ή που ενδέχεται να υποστούν, αν δεν ληφθούν τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας, όχι μόνον τα ύδατα που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση, αλλά και το σύνολο των γλυκών επιφανειακών υδάτων και των υπογείων υδάτων που έχουν ή θα μπορούσαν να έχουν περιεκτικότητα σε νιτρικά ιόντα υψηλότερη από 50 χιλιοστά ανά λίτρο (άρθρο 3, παράγραφος 1)·

— να χαρακτηρίσουν ως ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα που έχουν προσδιοριστεί ως υφιστάμενα ρύπανση σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 3, παράγραφος 1 (άρθρο 3, παράγραφος 2).

24. Εξάλλου, το άρθρο 5 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να εκπονήσουν, το αργότερο μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου 1995, προγράμματα δράσης προκειμένου να μειώσουν τη ρύπανση των υδάτων γεωργικής προέλευσης από τα νιτρικά ιόντα και να βελτιώσουν την ποιότητά τους στις ζώνες που έχουν χαρακτηριστεί ως ευπρόσβλητες βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ή να επιλύσουν τα προβλήματα αυτά.

25. Από τα διαδικαστικά έγγραφα προκύπτει ότι κατά το πέρας της προθεσμίας που καθορίστηκε με την αιτιολογημένη γνώμη [16] το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις αυτές — πράγμα που άλλωστε δεν αμφισβητείται.

26. Πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

27. Κατά το άρθρο 69 του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή υπέβαλε τέτοιο αίτημα, θεωρώ ότι θα πρέπει το Ηνωμένο Βασίλειο να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

15 — Αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1997, C-316/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1997, σ. I-7231, σκέψη 14), και της 27ης Οκτωβρίου 1998, C-364/97, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1998, σ. I-6593, σκέψη 8).

16 — Δηλαδή στις 10 Αυγούστου 1998 το αργότερο.

Πρόταση

28. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων παρατηρήσεων προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ότι:

«1) Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, παραλείποντας να θεσπίσει όλες τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφοι 1 και 2, και 5 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

2) Καταδικάζει το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.»