ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 17ης Οκτωβρίου 1996 *

1. Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Γερμανία δεν μετέφερε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 78/659/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1978, περί της ποιότητας των γλυκών υδάτων που έχουν ανάγκη προστασίας ή βελτιώσεως για τη διατήρηση της ζωής των ιχθύων (στο εξής: οδηγία για τα γλυκά ύδατα) [1], και την οδηγία 79/923/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Οκτωβρίου 1979, περί της απαιτούμενης ποιότητας των υδάτων για οστρακοειδή (στο εξής: οδηγία για τα οστρακοειδή) [2].

2. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Γερμανία δεν μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα και τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας για τα οστρακοειδή.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 172.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 230.

Η οδηγία για τα γλυκά ύδατα

3. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα, η οδηγία αποβλέπει:

«στην προστασία ή την βελτίωση της ποιότητας των ρεόντων ή λιμναζόντων γλυκών υδάτων μέσα στα οποία αναπτύσσονται ή θα ηδύναντο ν' αναπτυχθούν, αν η ρύπανση ήτο μικροτέρα ή είχε εξαλειφθεί, ιχθύες ανήκοντες:

— σε εγχώρια είδη που εμφανίζουν φυσική ποικιλία,

— σε είδη των οποίων η παρουσία κρίνεται επιθυμητή από τις αρμόδιες αρχές των Κρατών μελών, με σκοπό τη διαχείριση των υδάτων».

4. Περαιτέρω, στο προοίμιο της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα ορίζεται:

«ότι, για να επιτευχθούν οι στόχοι της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίσουν τα ύδατα επί των οποίων θα εφαρμοσθεί και να προσδιορίσουν τις οριακές τιμές, που αντιστοιχούν σε ορισμένες παραμέτρους· ότι τα καθοριζόμενα ύδατα πρέπει να προσαρμόζονται με τις τιμές αυτές εντός προθεσμίας πέντε ετών από τον καθορισμό» [3].

5. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται εντός δύο ετών από της κοινοποιήσεως [4] της οδηγίας να προβαίνουν σε αρχικό καθορισμό των υδάτων σαλμονιδών και των υδάτων κυπρινιδών [5], τα οποία καθορίζονται αντιστοίχως ως ύδατα στα οποία μπορούν να ζουν είδη ιχθύων όπως οι σολωμοί, οι πέστροφες, οι σκιαφίδες και οι κορέγονοι και ύδατα στα οποία μπορούν να ζήσουν ιχθύες της οικογένειας των κυπρινιδών ή άλλα είδη όπως οι λαύρακες, οι πέρκες και οι έγχελεις.

6. Οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας έχουν ως εξής:

«Άρθρο 3

1. Τα Κράτη μέλη καθορίζουν, για ορισμένα ύδατα, τιμές για τις παραμέτρους του παραρτήματος, εφ' όσον εμφανίζονται τιμές στη στήλη G ή στη στήλη I. Συμμορφώνονται δε στις ενδείξεις των δύο αυτών στηλών.

2. Τα Κράτη μέλη δεν καθορίζουν τιμές χαμηλότερες από αυτές, που εμφανίζονται στη στήλη I του παραρτήματος I και είναι υποχρεωμένα να τηρούν τις τιμές, που εμφανίζονται στη στήλη G λαμβανομένης υπόψη της αρχής του άρθρου 8 [6].

Άρθρο 5

Τα Κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα με σκοπό να μειώσουν την ρύπανση και να εξασφαλίσουν το ότι τα καθορισθέντα ύδατα είναι σύμφωνα με τις τιμές που ορίζονται από τα Κράτη μέλη κατά το άρθρο 3 καθώς και προς τις παρατηρήσεις στις στήλες G και I του παραρτήματος I, εντός προθεσμίας πέντε ετών από του καθορισμού που πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 4.»

7. Στο παράρτημα I καθορίζονται παράμετροι για τη θερμοκρασία, την οξύτητα, τα

3 — Έκτη αιτιολογική σκέψη.

4 — Βλ. παράγραφο 11, κατωτέρω.

5 — Άρθρο 4, παράγραφος 1.

6 — Το άρθρο 8 προβλέπει ότι η εφαρμογή των μέτρων που λαμβάνονται δυνάμει της οδηγίας δεν δύναται σε καμιά περίπτωση να έχει ως αποτέλεσμα την άμεση ή έμμεση αύξηση της ρυπάνσεως των γλυκών υδάτων.

αιωρούμενα στερεά και διάφορα χημικά συστατικά. Υπάρχουν ξεχωριστοί παράμετροι για τα ύδατα σαλμονιδών και τα ύδατα κυπρινιδών που καθορίζονται σε δύο στήλες, τη στήλη G και τη στήλη I. Ορισμένες παράμετροι είναι κατευθυντήριες (στήλη G) και ορισμένες επιτακτικές (στήλη I, το αρχικό αυτό γράμμα είναι προφανώς κατάλοιπο του γαλλικού κειμένου).

8. Τα άρθρα 6 και 7 θεσπίζουν λεπτομερή κριτήρια βάσει των οποίων εκτιμάται αν τα ύδατα έχουν διαμορφωθεί σύμφωνα με την παρούσα οδηγία υπό την έννοια του άρθρου 5. Τα κριτήρια αυτά αφορούν τους τόπους και τις περιόδους δειγματοληψιών (η συχνότητα των οποίων καθορίζεται στο παράρτημα I) και τα ποσοστά των δειγμάτων τα οποία, για κάθε παράμετρο, πρέπει να είναι σύμφωνα προς τις τιμές και τις παρατηρήσεις.

Η οδηγία για τα οστρακοειδή

9. Η οδηγία για τα οστρακοειδή αφορά την ποιότητα των υδάτων για οστρακοειδή και εφαρμόζεται στα παράκτια και στα υφάλμυρα ύδατα που υποδεικνύονται από τα κράτη μέλη ότι έχουν ανάγκη να προστατευθούν ή να βελτιωθούν για να επιτρέψουν τη ζωή και την ανάπτυξη των οστρακοειδών και για να συνεισφέρουν κατ' αυτό τον τρόπο στην καλή ποιότητα των προϊόντων οστρακοειδών τα οποία καταναλώνονται άμεσα από τον άνθρωπο [7].

7 — Άρθρο 1.

Σύμφωνα με το προοίμιο της, στους στόχους της οδηγίας περιλαμβάνεται η προστασία των υδάτων, συμπεριλαμβανομένων των υδάτων για οστρακοειδή από τη ρύπανση, και η διάσωση ορισμένων πληθυσμών οστράκων από τις διάφορες καταστρεπτικές συνέπειες που οφείλονται στην απόρριψη ρυπαντικών ουσιών στα θαλάσσια ύδατα [8].

10. Η έκτη αιτιολογική σκέψη στο προοίμιο και τα άρθρα 3 έως 7 είναι κατ' ουσίαν διατυπωμένα, mutatis mutandis, όπως οι αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα, εκτός i) του άρθρου 3, παράγραφος 3, σχετικά με τις απορρίψεις ουσιών που αποβάλλονται στο υδάτινο περιβάλλον και ii) του άρθρου 5, που ορίζει προθεσμία έξι ετών αντί πέντε.

11. Και οι δύο οδηγίες έταξαν προθεσμία δύο ετών από της κοινοποιήσεώς τους [9], για τη μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία έληξε στις 20 Ιουλίου 1980 για την οδηγία για τα γλυκά ύδατα και στις 5 Νοεμβρίου 1981 για την οδηγία για τα οστρακοειδή.

8 — Πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

9 — Άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα και άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας για τα οστρακοειδή.

Η αιτίαση σχετικά με το άρθρο 3

12. Η κύρια αιτίαση της Επιτροπής είναι ότι η Γερμανία δεν μετέφερε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 3 και των δύο οδηγιών εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι δύο οδηγίες σκοπούν και στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και το Δικαστήριο έχει κρίνει, σε παρεμφερείς υποθέσεις, ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει να γίνεται με δεσμευτικές νομικές διατάξεις [10].

13. Είναι δεδομένο ότι μέχρι σήμερα οι τιμές τις οποίες πρέπει να καθορίζουν τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 3, δεν έχουν ακόμη καθορισθεί στη Γερμανία με δεσμευτικές νομικές διατάξεις. Πρόκειται για σημαντική καθυστέρηση, η οποία οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η Γερμανία ήταν προφανώς πεπεισμένη μέχρι το 1992 ότι, για τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, αρκούν διοικητικές διατάξεις. Εν τω μεταξύ, η Γερμανία απεδέχθη ότι για την ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο απαιτούνται δεσμευτικά νομικά μέτρα. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Γερμανία αναφέρει ότι έχουν γίνει οι απαραίτητες ενέργειες για τη λήψη των μέτρων αυτών. Πάντως, προκύπτει ότι μόνο σε έξι από τα δεκαέξι ομόσπονδα κράτη (που είναι οι αρμόδιοι φορείς για τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο) η νομοθετική αρχή έχει εξουσιοδοτήσει την εκτελεστική αρχή για την έκδοση των απαραιτήτων αποφάσεων· ούτε όμως αυτά τα έξι ομόσπονδα κράτη φαίνεται να έχουν καταρτίσει νομοσχέδιο για τη μεταφορά της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα στο εσωτερικό δίκαιο (στο υπόμνημα αντικρούσεως δεν γίνεται καμία μνεία για νομοσχέδιο σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας για τα οστρακοειδή στο εσωτερικό δίκαιο).

14. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που τάσσει μια κοινοτική οδηγία [11]. Εξάλλου, το γεγονός ότι η Γερμανία καταβάλλει επί του παρόντος προσπάθειες για να επανορθώσει την παράλειψή της δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη ως μέσον άμυνας. Η προσφυγή που στηρίζεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης διώκει την απλή αντικειμενική διαπίστωση της παραβάσεως και δεν εξαρτάται από την απόδειξη οποιασδήποτε αδράνειας ή αντιθέσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους [12].

Η αιτίαση σχετικά με το άρθρο 5

15. Όσον αφορά το άρθρο 5 και των δύο οδηγιών, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν της υποβλήθηκε κανένα πρόγραμμα. Η Γερμανία αντικρούει τον ισχυρισμό περί μη μεταφοράς του άρθρου 5 στο εσωτερικό δίκαιο ως ακολούθως.

10 — Αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 16), C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 19), και της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 14).

11 — Απόφαση της 9ης Ιουνίου 1982, 58/81, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1982, σ. 2175, σκέψη 4).

12 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 8).

16. Ως προς την οδηγία για τα γλυκά ύδατα, η Γερμανία αναφέρει ότι, κατά την άποψή της, η επίτευξη ή η διατήρηση μιας ποιότητας υδάτων που να επιτρέπει τη ζωή των εγχώριων ιχθύων είναι ένας μόνο από τους στόχους ενός γενικού σχεδίου προστασίας των υδάτων και δεν μπορεί να εξετάζεται μεμονωμένα. Στη Γερμανία, βάση του γενικού αυτού σχεδίου αποτελεί η ενίσχυση της προληπτικής προστασίας των υδάτων. Σκοπός είναι η μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων από τα χρησιμοποιημένα ύδατα, ο οποίος επιδιώκεται με ελέγχους της ποιότητας των χρησιμοποιημένων υδάτων. Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, τα ομόσπονδα κράτη έθεσαν σε εφαρμογή ιδιαιτέρως αποτελεσματικά μέτρα προστασίας των υδάτων με ευρέα (και δαπανηρά) προγράμματα δράσεων και επενδύσεων. Το αποτέλεσμα είναι ότι η γενική καθαρότητα των υδάτων και ιδιαιτέρως η ποιότητα των υδάτων που είναι κατάλληλα για τη ζωή των ιχθύων βελτιώθηκαν σημαντικά. Ο ευρύτατος στόχος της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα, όπως καθορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, αποτελεί σε έναν από τους σημαντικούς στόχους της πολιτικής της προστασίας των υδάτων. Τα προγράμματα δράσεως που τέθηκαν σε εφαρμογή στα ομόσπονδα κράτη από τη δεκαετία του '50 δεν έχουν μόνο στόχο να καταστήσουν δυνατή τη ζωή των ιχθύων, αλλά συνιστούν κυρίως προγράμματα τα οποία συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων και μπορεί να θεωρηθεί ότι εντάσσονται στο άρθρο 5.

17. Κατά την άποψή μου, το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Το άρθρο 5 είναι και δεσμευτικό και σαφές. Απαιτεί την κατάρτιση προγραμμάτων με σκοπό να περιοριστεί γενικώς η ρύπανση και να επιτευχθούν, εντός της ταχθείσας περιόδου, οι τιμές που καθορίζονται για τις απαριθμούμενες στο παράρτημα I παραμέτρους και η συμφωνία με τις σημειώσεις που περιλαμβάνονται στις στήλες G και I του παραρτήματος αυτού. Οι παράμετροι αυτές, δεκατέσσερις από τις οποίες καθορίζονται στην οδηγία για τα γλυκά ύδατα και δώδεκα στην οδηγία για τα οστρακοειδή, είναι λεπτομερείς και ακριβείς. Περαιτέρω, το άρθρο 6 ορίζει σαφή και λεπτομερή κριτήρια για την εφαρμογή του άρθρου 5. Από τη διατύπωση των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, όπως αναφέρει η Επιτροπή, επιβάλλουν στα κράτη μέλη να καταρτίσουν συγκεκριμένα πενταετή ή εξαετή προγράμματα.

18. Επιπλέον, είναι σαφές από την οικονομία και τους στόχους της οδηγίας για τα γλυκά ύδατα ότι η οδηγία σκοπεί να διασφαλίσει ότι τα ύδατα είναι κατάλληλα ειδικώς για τη ζωή των ιχθύων. Δεν προκύπτει πάντως, τουλάχιστον χωρίς αποδεικτικά στοιχεία, ότι γενικά μέτρα για τη βελτίωση της καθαρότητας των υδάτων θα έχουν οπωσδήποτε το αποτέλεσμα αυτό: παραδείγματος χάριν, μπορεί ορισμένες ρυπαντικές ουσίες να εξουδετερώνονται από άλλες χημικές ουσίες οι οποίες, μολονότι καθιστούν κατά μία έννοια τα ύδατα καθαρότερα, μπορεί να μην ευνοούν τη ζωή των ιχθύων.

19. Ως προς την οδηγία για τα οστρακοειδή, η Γερμανία παρατηρεί ότι οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται, στην πράξη, στα ύδατα για οστρακοειδή που έχουν υποδειχθεί, καταδεικνύουν ότι πληρούνται οι απαιτήσεις της οδηγίας. Η Γερμανία υποστηρίζει ότι τα προγράμματα, υπό την έννοια της οδηγίας, είναι αναγκαία μόνον εάν δεν τηρούνται οι καθοριζόμενες με την οδηγία παράμετροι.

20. Από το δικόγραφο της προσφυγής προκύπτει ότι η Γερμανία αναφέρεται σε δειγματοληψίες οι οποίες προφανώς έγιναν στην Κάτω Σαξωνία δυνάμει του άρθρου 7 της οδηγίας. Με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, η Γερμανία επισημαίνει ότι τα αποτελέσματα των δειγματοληψιών αυτών ικανοποιούν τις επιταγές της οδηγίας. Τα αποτελέσματα για το 1991 επισυνάπτονταν ως παράρτημα της απαντήσεως αυτής.

21. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι τα αποτελέσματα που της γνωστοποιήθηκαν προς στήριξη του επιχειρήματος αυτού αφορούν μόνον ένα ομόσπονδο κράτος και μόνον ένα έτος. Παρ' όλ' αυτά, ακόμη κι αν είχαν γνωστοποιηθεί αποτελέσματα για όλα τα ομόσπονδα κράτη, η Επιτροπή ορθώς επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη κατάσταση του 1991 δεν μπορεί, σε καμιά περίπτωση, να αντικαταστήσει ένα πρόγραμμα το οποίο έπρεπε να είχε καταρτιστεί το αργότερο το 1981.

Συμπέρασμα

22. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή της προς τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας 78/659/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1978, περί της ποιότητας των γλυκών υδάτων που έχουν ανάγκη προστασίας ή βελτιώσεως για τη διατήρηση της ζωής των ιχθύων, και προς τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας 79/923/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Οκτωβρίου 1979, περί της απαιτούμενης ποιότητας των υδάτων για οστρακοειδή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

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