

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

W. VAN GERVEN

της 25ης Σεπτεμβρίου 1990 *

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας όλες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να συμμορφωθεί στις διατάξεις της οδηγίας 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες¹ (εφεξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο έληξε στις 19 Δεκεμβρίου 1981.

Η Επιτροπή άσκησε παρόμοια προσφυγή κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο πλαίσιο της υποθέσεως C-131/88, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Με τις προτάσεις που ανέπτυξα στην ανωτέρω υπόθεση, εξέτασα τα επιχειρήματα των διαδίκων επ' ευκαιρία του *περιεχομένου* της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιό τους. Στην παρούσα υπόθεση οι διάδικοι δεν ήγγειραν παρόμοιο ζήτημα. Πλην όμως, θεωρώ χρήσιμο να αναφερθώ με συντομία στις προτάσεις μου επί του σημείου εκείνου (πρβλ. σημείο 3 κατωτέρω). Πράγματι, οι εν λόγω προτάσεις έχουν κάποια σημασία για την περισσότερο συγκεκριμένη εκτίμηση της δια-

φοράς μεταξύ των διαδικών ως προς το σημείο αν η α ή β διάταξη της οδηγίας μεταφέρθηκε στο ιταλικό δίκαιο κατά τρόπο τεχνικά ορθό. Πάντως, προτίθεται να σκιαγραφήσω καταρχάς τις διατάξεις της οδηγίας που ενδιαφέρουν την ενώπιον του Δικαστηρίου σας αχθείσα διαφορά.

2. Με την οδηγία σκοπείται η πρόληψη της ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων μέσω της απαγορεύσεως ή του περιορισμού της απορρίψεως ορισμένων ουσιών στα υπόγεια υδατικά στρώματα. Οι διατάξεις της οδηγίας αφορούν δύο κατηγορίες ουσιών που απαριθμούνται στον αντίστοιχο κατάλογο, ο οποίος παρατίθεται ως παράρτημα της οδηγίας. Ως προς τις απαριθμούμενες στον κατάλογο I ουσίες, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να *εμποδίσουν* τη διοχέτευσή τους στα υπόγεια ύδατα, ενώ, όσον αφορά τις ουσίες του καταλόγου II, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να *περιορίσουν* τη διοχέτευσή τους στα υπόγεια ύδατα προκειμένου να αποφευχθεί η ρύπανση των υδάτων από τις ουσίες αυτές (πρβλ. άρθρο 3 της οδηγίας). Υπό την έννοια αυτή, η οδηγία περιλαμβάνει ορισμένες λεπτομερείς διατάξεις που αποτελούν εφαρμογή των βασικών αρχών που εξαγγέλλονται στο άρθρο 3.

Το άρθρο 4 προσδιορίζει κατά τρόπο συγκεκριμένο την υποχρέωση που συνίσταται στην παρεμπόδιση διοχέτευσης στα υπόγεια ύδατα των ουσιών του καταλόγου I· το άρθρο 5 αφορά τον περιορισμό της διοχέτευσης των ουσιών που εμπίπτουν στον κατάλογο II. Τα άρθρα 7 έως και 16 της οδηγίας εξαγγέλλουν ορισμένους λεπτομερείς διαδικαστικούς κανόνες. Τα άρθρα 7 και 8 αναφέρονται στις προκαταρκτικές έρευνες (για τη χορήγηση

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 240).

αδείας) που πρέπει να διενεργούν σε ορισμένες περιπτώσεις οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Τα άρθρα 9 και 10 αναφέρονται στις διατάξεις σχετικά με τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνουν οι υπό ορισμένες προϋποθέσεις χορηγούμενες εκ μέρους των κρατών μελών άδειες. Τα άρθρα 11 έως 13 ρυθμίζουν το ζήτημα της χορηγήσεως, απορρίψεως ή ανακλήσεως των αδειών καθώς και του ελέγχου τηρήσεως των καθοριζομένων με τις άδειες προϋποθέσεων. Το άρθρο 14 παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να θέσουν προθεσμία μεταβατικού χαρακτήρα για τις απορρίψεις των ουσιών που έχουν ήδη λάβει χώρα κατά τον χρόνο κοινοποίησης της οδηγίας. Το άρθρο 15 επιφορτίζει τα κράτη μέλη να τηρούν βιβλίο των αδειών που χορηγούνται σύμφωνα με την οδηγία. Τέλος, το άρθρο 16 αναφέρεται στην υποχρέωση των κρατών μελών να διαβιβάζουν στην Επιτροπή όλες τις πληροφορίες που αφορούν τα αποτελέσματα των διενεργουμένων σύμφωνα με την οδηγία προκαταρκτικών ερευνών, τις σχετικά με τις χορηγούμενες άδειες λεπτομέρειες, τα αποτελέσματα της εποπτείας και των ελέγχων που πραγματοποιούνται καθώς και τα αποτελέσματα των προβλεπόμενων ως άνω απογραφών.

3. Στο πλαίσιο της υποθέσεως C-131/88 ανέλυσα τη σημασία της υποχρέωσης μεταφοράς της οδηγίας, όπως προκύπτει από την ίδια την οδηγία, και επισήμανα τέσσερα σημεία από τα οποία συνάγεται προφανώς ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν απλώς περιορισμένη εξουσία εκτίμησης για τη μεταφορά των καταγεγραμμένων στην οδηγία κανόνων:

— η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίσουν δέσμη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τις εθνικές αρχές και τα πρόσωπα που επεξεργάζονται τις αναφερόμενες στην οδηγία ουσίες. Επομένως, αποσκοπεί στη σύσταση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών και στην επιβολή

σ' αυτούς υποχρεώσεων. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας πρέπει να διασφαλίζεται μέσω διατάξεων μεταφοράς επαρκώς σαφών και ακριβών, ώστε τα ανωτέρω πρόσωπα να είναι σε θέση να έχουν σαφή γνώση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και των δυνατοτήτων που διαθέτουν να επικαλούνται τα μεν και τις δε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων².

— δεύτερον, η μεταφορά οδηγιών που περιλαμβάνουν ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις δεν μπορεί να διασφαλιστεί μέσω του συνδυασμού υφισταμένων κανόνων, στερουμένων ακριβείας, αφενός, και διοικητικής πρακτικής (δυναμικής γενικώς να ανατραπεί), αφετέρου. Τούτο ισχύει ειδικότερα όταν δεδομένη οδηγία περιλαμβάνει απαγορευτική διάταξη: η αποτελεσματική και πλήρης εφαρμογή απαγορευτικού κανόνα δεν μπορεί να διασφαλιστεί παρά μόνο όταν οι δημόσιες αρχές, που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή της οδηγίας και φέρουν την υποχρέωση να απαντούν επί των αιτήσεων για τη χορήγηση αδείας απορρίψεως, μπορούν να επικαλούνται κανόνα εθνικού δικαίου θέτοντα ρητώς απαγόρευση³.

— τρίτον, κατά τον έλεγχο των εθνικών μέτρων μεταφοράς της οδηγίας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η έλλειψη πλεονεκτημάτων οικονομικού χαρακτήρα που μπορούν να αποτελούν για τα κράτη μέλη κίνητρο ώστε να διασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων που θεσπίζονται με την οδηγία, καθώς και η δυσχέρεια εκδόσεως των καταλλήλων μέτρων έρευνας και ελέγχου ως προς τη συμπεριφορά που μπορεί να οδηγήσει στη ρύπανση των υπογείων υδάτων. Η ανάγκη επακριβούς μετα-

2 — Βλέπε σημείο 7 των προτάσεων που ανέπτυξα στο πλαίσιο της υποθέσεως C-131/88, s. 1-847.

3 — Πρβλ. σημείο 8 των ανωτέρω προτάσεων.

φοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο καθίσταται για τον λόγο αυτό ακόμη επιτακτικότερη⁴.

λόγω διατάξεις, που δεν εδράζονται στην οδηγία, εμφανίζουν κενά και δίδουν λαβή για ερμηνευτικά ζητήματα, πηγή ανασφαλείας δικαίου.

— τέλος, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η οδηγία αποσκοπεί στο να εισαγάγει ίσους όρους ασκήσεως του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που προβαίνουν σε απορρίψεις, μέσω της καταργήσεως των διαφορών που υφίστανται μεταξύ των εθνικών διατάξεων σχετικά με τις απορρίψεις ορισμένων επικινδύνων ουσιών στα υπόγεια ύδατα. Προς τον σκοπό αυτό, η οδηγία περιλαμβάνει πολύ ακριβείς και λεπτομερείς κανόνες⁵.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις ισχύουν κατά μείζονα λόγο για την υπό κρίση υπόθεση, υπό την έννοια ότι τόσο η Γερμανική Κυβέρνηση, στο πλαίσιο της υποθέσεως C-131/88, όσο και η Ιταλική, στο πλαίσιο της παρούσας, αμφισβητούν την ανάγκη λήψεως επακριβών και στηριζομένων ειδικότερα στην οδηγία κανόνων, διευκρινίζοντας ότι η οδηγία (που εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 1979) μπορεί να θεωρηθεί ως μεταφερθείσα στο εσωτερικό δίκαιο μέσω ορισμένων προϋφισταμένων της οδηγίας και σχετικά γενικής φύσεως διατάξεων (ήτοι διατάξεων που δεν αφορούν ειδικότερα την προστασία των υπογείων υδάτων). Υπό την έννοια αυτή, τόσο η υπόθεση C-131/88 όσο και η παρούσα απηχούν δεόντως κατ' εμέ τις δυσχέρειες που συνεπάγεται ο συγκεκριμένος τρόπος μεταφοράς. Η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε ειδικότερα και σχεδόν αποκλειστικά στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου της που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια του διαστήματος 1976-1977 για να αποδείξει τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Ενόψει του επακριβούς και λεπτομερούς χαρακτήρα των εξαγγελλομένων με την οδηγία κανόνων, είναι προφανές ότι οι εν

4. Έρχομαι τώρα να εξετάσω τις αιτιάσεις της Επιτροπής. *Πρώτον*, πρέπει να εξετάσω πώς το άρθρο 4 της οδηγίας μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο. Όπως προανέφερα, το άρθρο αυτό συγκεκριμενοποιεί τον βασικό κανόνα, ο οποίος παρατίθεται στο άρθρο 3, στοιχείο α, και συγκεκριμένα την υποχρέωση να εμποδίζεται η απόρριψη ουσιών του καταλόγου I στα υπόγεια ύδατα. Συναφώς, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν δύο κατηγοριών μέτρα: πρέπει να απαγορευθεί η άμεση απόρριψη ουσιών του καταλόγου I για τις πράξεις εκείνες που ενδέχεται να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη, μπορεί να εκδοθεί άδεια, αποκλειστικά όμως υπό τον όρο ότι έχουν ληφθεί όλα τα μέτρα για την παρεμπόδιση μιας τέτοιας έμμεσης απόρριψης.

5. Με το απαντητικό στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής έγγραφό της, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η ιταλική νομοθεσία περιλαμβάνει ακόμη αυστηρότερη ρύθμιση από εκείνη της οδηγίας: απαγορεύει όλες τις άμεσες απορρίψεις στα υπόγεια ύδατα.

Πρέπει να παρατηρηθεί ευθύς εξαρχής ότι το άρθρο 5 της οδηγίας δεν περιλαμβάνει μόνο διατάξεις σχετικά με τις άμεσες απορρίψεις ουσιών του καταλόγου I αλλά και ορισμένες επιτακτικές φύσεως διατάξεις όσον αφορά τις πράξεις που μπορούν να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη των εν λόγω ουσιών. Επιπλέον, οι μνημονευόμενες στο ανωτέρω έγγραφο διατάξεις του ιταλικού δικαίου δεν φαίνεται να

4 — Πρβλ. σημείο 9 των ανωτέρω προτάσεων.

5 — Πρβλ. σημείο 10 των ανωτέρω προτάσεων.

περιέχουν απόλυτη απαγόρευση των αμέσων απορρίψεων, όπως απαιτεί το άρθρο 4 της οδηγίας. Το έγγραφο αναφέρεται σε τρεις κανόνες, οι οποίοι, συνδυαζόμενοι, συνεπάγονται απόλυτη απαγόρευση των αμέσων απορρίψεων. Καταρχάς, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται στο προτελευταίο εδάφιο του άρθρου 4 του νόμου 319 του 1976⁶ που απαγορεύει όλες τις απορρίψεις στα υπόγεια ύδατα που *είναι δυνατό να συνεπάγονται ρύπανση των υπογείων υδατικών στρώματων*. Πρόκειται για απαγόρευση εξαρτώμενη από την εκτίμηση των βλαπτικών ιδιοτήτων της απορρίψεως.

Δεύτερον, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται σε απόφαση της Επιτροπής Υπουργών, της 4ης Φεβρουαρίου 1977, που εκδόθηκε σε εκτέλεση των άρθρων 2 και 3 του νόμου 319 του 1976 και ορίζει ότι επιτρέπεται η απόρριψη λυμάτων όχι στα ύδατα επιφανείας αλλά στο έδαφος ή στα εγγύτατα της επιφανείας του εδάφους στρώματα ή ακόμη και στο υπέδαφος υπό τον όρο όμως ότι η απόρριψη γίνεται αποκλειστικά στα βαθύτερα γεωλογικά στρώματα (με την τελευταία αυτή έκφραση νοείται επαρκούς διωλιστικής ικανότητας στρώμα πορώδους υφής που δεν έρχεται σε επαφή με τα υπογείως ρέοντα ύδατα λόγω της υπάρξεως στεγανών γεωλογικών προστατευτικών τοιχωμάτων)⁷. Και η διάταξη αυτή πόρρω απέχει του να απαγορεύει τις άμεσες απορρίψεις: αφορά τις πράξεις που είναι δυνατό να συνεπάγονται *έμμεση απόρριψη*, δεν τις εξαρτά όμως από προηγούμενη άδεια. Επιπλέον, δεν συνάγεται με σαφήνεια ότι η άδεια αυτή δεν μπορεί να χορηγηθεί παρά μόνο υπό τον όρο ότι έχουν ληφθεί όλες οι προφυλάξεις, ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε έμμεση απόρριψη στα υπόγεια ύδατα.

Τρίτον, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται περαιτέρω σε διάταξη της εν λόγω αποφάσεως της 4ης Φεβρουαρίου 1977, σύμφωνα με την οποία απαγορεύονται οι απορρίψεις στα υπόγεια ύδατα των βιομηχανικών λυμάτων, *εκτός αν έχει αποδειχτεί ότι δεν υφίσταται άλλη εναλλακτική λύση τεχνικά και οικονομικάς εφικτή και εφόσον « πληρούνται στην πραγματικότητα όλες οι απαιτούμενες γεωλογικές προϋποθέσεις »*⁸. Και η διάταξη αυτή προφανώς περιέχει απλώς απαγόρευση υπό όρους, η οποία, επιπλέον, αν συγκριθεί με το άρθρο 4 της οδηγίας, εξαρτάται από πολύ ασαφείς προϋποθέσεις.

6. Κατόπιν αυτού, με καταλήσσει το γεγονός ότι, στο έγγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή βεβαιώνει ότι λαμβάνει γνώση της δηλώσεως της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι οποι-αδήποτε άμεση απόρριψη ακαθάρτων υδάτων στα υπόγεια ύδατα απαγορεύεται και καλεί την Ιταλική Κυβέρνηση να επιβεβαιώσει την εν λόγω ερμηνεία ενώπιον του Δικαστηρίου. Κατ' εμέ, δεν πρόκειται σε καμιά περίπτωση για απαγόρευση κατά την έννοια της οδηγίας⁹. Δεδομένου ότι ο εκπρόσωπος της Επιτροπής επιβεβαίωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η προσφεύγουσα δεν εμμένει στην αιτίαση που είχε διατυπώσει συναφώς, δεν μου απομένει με τη σειρά μου παρά να λάβω γνώση της εν λόγω δηλώσεως.

7. *Δεύτερον*, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ιταλική νομοθεσία δεν διακρίνει μεταξύ των απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I και απορρίψεων ουσιών του καταλόγου II. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική, επειδή η οδηγία

6 — GURI (Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Δημοκρατίας) αριθ. 141 της 29.5.1976, σ. 4125.

7 — Πρβλ. παράρτημα 5, πρώτο μέρος, παράγραφος 1, της αποφάσεως που δημοσιεύθηκε στο *Supplemento ordinario*, GURI αριθ. 48 της 21.2.1977, σ. 1. Η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε τον κανονιστικό χαρακτήρα της αποφάσεως και δεν νομίζω ότι είναι αναγκαίο να εξετάσω το σημείο αυτό στο πλαίσιο της αναλύσεώς μου.

8 — Πρβλ. παράρτημα 5, πρώτο μέρος, παράγραφος 3.1, της αποφάσεως, *loc. cit.*

9 — Η στάση της Επιτροπής στο σημείο αυτό καθίσταται ακόμη παραδοξότερη υπό την έννοια ότι, προς στήριξη άλλης αιτιάσεώς της, παρατηρεί εν γνώσει της ότι ο ιταλικός νόμος 319 (που ήδη προαναφέρθηκε στην υποσημείωση υπ' αριθμόν 6) επιτρέπει *άλλες* τις απορρίψεις υπό ορισμένες προϋποθέσεις (πρβλ. σημείο 7 κατωτέρω).

επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να *εμποδίζουν* την απόρριψη στα υπόγεια ύδατα των ουσιών του καταλόγου I, ενώ για τις ουσίες του καταλόγου II οφείλουν να περιορίζουν την απόρριψή τους στα υπόγεια ύδατα, ώστε να αποφεύγεται η ρύπανση των υπογείων υδάτων (άρθρο 5). Αναφερόμενη στο άρθρο 9 του νόμου 319 του 1976¹⁰, η Επιτροπή δήλωσε ότι στην Ιταλία επιτρέπονται καταρχήν *όλες* οι απορρίψεις εφόσον δεν υπερβαίνουν ορισμένα « αποδεκτά όρια ». Στο υπόμνημα αντικρούσεως και στην ανταπάντησή της, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν έλαβε θέση επί του σημείου αυτού. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο της ζήτησε να απαντήσει εγγράφως σε ερώτηση. Η απάντηση της Ιταλικής Κυβέρνησεως αναφέρεται αποκλειστικά στις απορρίψεις λυμάτων (ουσία που δεν απαντάται ούτε στον κατάλογο I ούτε στον κατάλογο II). Και οι απορρίψεις αυτές επιτρέπονται υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Όσον αφορά τις ουσίες του καταλόγου I, νομίζω ότι δεν υφίσταται απαγόρευση αμέσων απορρίψεων, *αλλ'* ούτε σύστημα αδειών που να εγγυάται ότι οι έμμεσες απορρίψεις μπορούν να αποφεύγονται. Επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής είναι βάσιμη στο σημείο αυτό.

Συνεπώς, η παράβαση είναι αποδεδειγμένη. Ως προς την αιτούμενη « σαφήνεια », δεν αντιλαμβάνομαι πώς είναι δυνατόν έλλειψη παρόμοιας σαφηνείας να μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για την έκδοση διατάξεως εθνικού δικαίου ως προς τις οικείες ουσίες. Τίποτε δεν εμποδίζει την Ιταλική Κυβέρνηση να καταρτίσει κατάλογο, αναφέροντας ονομαστικώς τις εν λόγω ουσίες. Για παράδειγμα, ύστερα από διαβουλεύσεις με την Επιτροπή, αν το επιθυμεί, θα μπορούσε να εκδώσει συναφώς εκτελεστικό διάταγμα. Λαμβάνοντας υπόψη τη σταθερή εξέλιξη της επιστήμης, φαίνεται άλλωστε ότι δεν είναι ενδεδειγμένη η σε κοινοτικό επίπεδο κατάρτιση εξαντλητικού καταλόγου των ουσιών που έχουν καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες ή τερατογόνες ιδιότητες.

Τέλος, νομίζω ότι είναι απορίας άξιον πώς, όσον αφορά ορισμένες διατάξεις της οδηγίας, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι η οδηγία δεν αποσκοπεί στην επίτευξη πλήρους εναρμονίσεως και αφήνει συνεπώς στα κράτη μέλη κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως¹¹, ενώ αντίθετα επιθυμεί να της γνωστοποιηθεί κοινοτική ρύθμιση που να έχει υποστεί επεξεργασία και στις ελάχιστες λεπτομέρειές της.

8. *Τρίτον*, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει διατάξεις για ορισμένες ουσίες του καταλόγου I και του καταλόγου II. Στο υπόμνημα αντικρούσεως και ανταπαντήσεώς της, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε την ύπαρξη του κενού αυτού. Περιορίστηκε να επισημάνει ότι, όσον αφορά το σημείο 4 του καταλόγου I (« ουσίες που έχουν ιδιότητες καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες ή τερατογόνες σε υδάτινο περιβάλλον ή διά μέσου αυτού »), η Επιτροπή δεν φρόντισε να διευκρινίσει ποιες είναι συγκεκριμένα οι σχετικές ουσίες.

9. Επίσης, η Επιτροπή διατύπωσε την αιτίαση ότι η ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τη χορήγηση αδειών απορρίψεως που να συμφωνούν προς τους κανόνες της οδηγίας. Πρόκειται για τα άρθρα 7 έως και 13 της οδηγίας. Στη συνέχεια, προτίθεται να εξετάσω τις αιτιάσεις της Επιτροπής ανά άρθρο.

10 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 6.

11 — Πρβλ. για παράδειγμα τα σημεία 28 και 33 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, καθώς και το σημείο 13 των προτάσεών μου στην παρούσα υπόθεση.

10. Καταρχάς, έρχομαι να εξετάσω (πρόκειται για την *τέταρτη* αίτηση της Επιτροπής) τη μεταφορά των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας στην ιταλική έννομη τάξη. Κατά τα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας, σε ορισμένες περιπτώσεις η άδεια μπορεί να χορηγηθεί ύστερα από προκαταρκτική έρευνα. Το άρθρο 7 περιλαμβάνει λεπτομερείς κανόνες ρυθμίζοντας την έρευνα αυτή: οι προκαταρκτικές έρευνες οφείλουν ειδικότερα

« να περιλαμβάνουν μια μελέτη των υδρογεωλογικών συνθηκών της αντίστοιχης ζώνης, της εκάστοτε διυλιστικής ικανότητας του εδάφους και του υπεδάφους, των κινδύνων ρυπάνσεως και αλλοιώσεως της ποιότητας των υπογείων υδάτων από την απόρριψη, και να καθορίζουν κατά πόσο από την άποψη του περιβάλλοντος η απόρριψη στα ύδατα αυτά αποτελεί κατάλληλη λύση ».

Το άρθρο 8 της οδηγίας προσθέτει περαιτέρω ότι οι άδειες δεν μπορούν να χορηγούνται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών

« παρά μόνο μετά από εξακρίβωση του γεγονότος ότι η εποπτεία των υπογείων υδάτων και κυρίως της ποιότητός τους είναι εξασφαλισμένη ».

11. Ο προαναφερθείς νόμος 319, της 10ης Μαΐου 1976¹², ορίζει ότι πρέπει να λαμβάνεται άδεια για όλες τις απορρίψεις (πρβλ. άρθρο 9 του νόμου). Η άδεια αυτή χορηγείται όταν οι σχεδιαζόμενες απορρίψεις δεν υπερβαίνουν « τα αποδεκτά όρια » που προβλέπει ο νόμος (πρβλ. τις διατάξεις του άρθρου 15 σε συνδυασμό με το άρθρο 9 του νόμου). Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να χορηγηθεί προηγούμενως προσωρινή άδεια, έστω και αν η σχεδιαζόμενη απόρριψη υπερβαίνει τα αποδεκτά όρια (άρθρο 15). Η Επιτροπή παρα-

τηρεί ότι στο σημείο αυτό το άρθρο 15 του νόμου 319 επιτρέπει τη χορήγηση αδειας ύστερα από απλή αίτηση. Σύμφωνα με το αυτό άρθρο, η προσωρινή άδεια *λογίζεται* ως χορηγηθείσα, εφόσον η σχετική αίτηση δεν απορρίφθηκε εντός προθεσμίας έξι μηνών μετά την υποβολή της.

12. Οι διατάξεις που μόλις προανέφερα δεν προβλέπουν προφανώς τις απαιτούμενες από το άρθρο 7 της οδηγίας προκαταρκτικές έρευνες. Απαντώντας εγγράφως σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε όντως σε « πολύ λεπτομερή ρύθμιση » που παρατίθεται στο παράρτημα 5 της προαναφερθείσας αποφάσεως της 4ης Φεβρουαρίου 1977¹³. Θεμελιούμενη στα άρθρα 2 και 3 του προαναφερθέντος νόμου 319 του 1976¹⁴, η εν λόγω απόφαση περιλαμβάνει ουσιαστικά ορισμένα γενικά κριτήρια και τεχνικές προδιαγραφές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε περίπτωση χρήσεως των υδάτων για βιομηχανικούς σκοπούς. Τόσο ο νόμος όσο και η απόφαση εκδόθηκαν πολύ νωρίτερα από την οδηγία και κατά συνέπεια δεν είναι απορίας άξιον το ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν ήταν σε θέση να αναφέρει την παραμικρή ειδική διάταξη του εν λόγω παραρτήματος που θα έθετε σε εφαρμογή τις σαφείς και ακριβείς επιταγές του άρθρου 7 της οδηγίας ως προς το αντικείμενο και τον στόχο της προκαταρκτικής έρευνας.

Για να αποδείξει τη μεταφορά του άρθρου 8 της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται στο παράρτημα 5, πρώτο τμήμα, σημείο 2.8, της προαναφερθείσας αποφάσεως, της 4ης Φεβρουαρίου 1977, που ορίζει ότι ορισμένοι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται με σκοπό τη μελέτη των επιπτώσεων των απορρίψεων επί του περιβάλλοντος.

12 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 6.

13 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 7.

14 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 6.

Πάντως, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών είναι καθοριστικής σημασίας για τη χορήγηση της αδειάς ρύσεως ή για την άδεια διενεργείας πράξεων που είναι ικανές να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη. Εξάλλου, από τα έγγραφα της υποβληθείσας στο Δικαστήριο δικογραφίας φαίνεται ότι αυτό είναι ελάχιστα υποστηρίξιμο. Το άρθρο 9 του προαναφερθέντος νόμου 319 του 1976 φαίνεται ότι εξαρτά τη νομιμότητα των απορρίψεων αποκλειστικά από την τήρηση ορισμένων αποδεκτών ορίων (πρβλ. το υπό ανωτέρω σημείο 7). Από τα προηγούμενα λοιπόν συνάγεται ότι ούτε το άρθρο 7 ούτε το άρθρο 8 της οδηγίας μεταφέρθηκαν ορθά στο ιταλικό δίκαιο.

13. Απομένει ακόμη προς εξέταση το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι το σύστημα των «σιωπηρώς χορηγουμένων προσωρινών αδειών» συνάδει προς την οδηγία. Πράγματι, η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι ο κανόνας αυτός δεν απαγορεύεται ρητώς από την οδηγία και ότι, συνακόλουθα, επιτρέπεται. Περιορίζομαι απλώς στο να παραπέμψω στα άρθρα 4, 5 και 7 της οδηγίας (που επιβάλλουν για ορισμένες άδειες προηγούμενη λεπτομερή έρευνα) καθώς και στο άρθρο 8 της οδηγίας (που ορίζει ότι οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να εκδίδουν άδειες παρά μόνο αφού εξακριβώσουν ότι διασφαλίζεται η εποπτεία της ποιότητας των υπογείων υδάτων). Κανόνας προβλέπων ότι προγενέστερη άδεια λογίζεται αυτομάτως ως χορηγουμένη σε περίπτωση απραξίας της διοικήσεως είναι προφανώς ασυμφίβαστος προς τις διατάξεις της οδηγίας.

14. *Πέμπτον*, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας, που θέτουν ορισμένους ειδικούς όρους και προϋποθέσεις που πρέπει να παρατίθενται στη σχετική άδεια, δεν μεταφέρθηκαν ορθά στο ιταλικό δίκαιο. Με το υπόμνημα αντικρούσεως της, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται συναφώς στον νόμο

62, της 5ης Μαρτίου 1982¹⁵. Η Ιταλική Κυβέρνηση δηλώνει ότι το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου ορίζει ότι οι περιφερειακές αρχές καθορίζουν τις ενδεδειγμένες για τις απορρίψεις των ακαθάρτων υδάτων ζώνες, εφαρμόζοντας συναφώς τα κριτήρια που καθορίστηκαν με την απόφαση της Επιτροπής Υπουργών, της 4ης Φεβρουαρίου 1977. Αλλά ούτε με την εξήγηση αυτή η Ιταλική Κυβέρνηση απέδειξε ότι κατά το ιταλικό δίκαιο επιβάλλεται, όσον αφορά τη χορήγηση αδειών, η επανάληψη των πολύ σαφών και λεπτομερών διατάξεων και προϋποθέσεων που παρατίθενται στα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας. Συνεπώς, θεωρώ ότι η παράβαση είναι πασιφανής.

15. *Έκτον*, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν μετέφερε το άρθρο 11 της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι οι άδειες δεν μπορούν να χορηγούνται παρά για περιορισμένο χρονικό διάστημα και πρέπει να επανεξετάζονται τουλάχιστον ανά τέσσερα έτη. Επιπλέον, πρέπει να μπορούν να παρατείνονται, τροποποιούνται ή ανακαλούνται.

Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απάντησε στην αιτίαση αυτή ούτε με το υπόμνημα αντικρούσεως ούτε με το ανταπαντητικό υπόμνημά της. Σε απάντηση ερωτήματος του Δικαστηρίου, δεν αμφισβήτησε ότι το ιταλικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει διάταξη διέπουσα τη διάρκεια ισχύος των αδειών (όσον αφορά τους λοιπούς κανόνες του άρθρου 11, η απάντηση της Ιταλικής Κυβερνήσεως δεν περιλαμβάνει κανένα στοιχείο). Πλην όμως, η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι δεν τίθεται ζήτημα μεταφοράς του εν λόγω άρθρου στο εθνικό δίκαιο, εφόσον στην προσφυγή της Επιτροπής δεν διατυπώνεται ρητώς καμία αιτίαση συναφώς. Επ'

15 — Ο νόμος αυτός τιτλοφορείται «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 1981, no 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento» (μετατροπή σε νόμο με ορισμένες τροποποιήσεις του νομοθετικού διατάγματος 801, της 30ής Δεκεμβρίου 1981, περί λήψεως επειγόντων μέτρων σε θέματα προστασίας των υδάτων από τη ρύπανση) (GURI αριθ. 63 της 5.3.1982, σ. 1713).

αυτού, η Ιταλική Κυβέρνηση πλανάται, εφόσον στις 9 Δεκεμβρίου 1987 η Επιτροπή υπέβαλε addendum της προσφυγής της με την οποία επεξηγεί τον ισχυρισμό αυτό.

γίας στο εθνικό δίκαιο. Το εν λόγω άρθρο έχει ως εξής:

Το μόνο δυνατό συμπέρασμα, συνεπώς, είναι ότι το άρθρο 11 της οδηγίας δεν μεταφέρθηκε ορθά στο ιταλικό δίκαιο.

« Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ελέγχουν την τήρηση των όρων που επιβάλλονται για τις άδειες καθώς και τις επιπτώσεις των απορρίψεων στα υπόγεια ύδατα. »

16. *Έβδομο*, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν μετέφερε το άρθρο 12 της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι, όταν προκύπτει ότι ο αιτούμενος άδεια δεν είναι σε θέση να τηρήσει τους όρους που του επιβάλλονται, η άδεια δεν χορηγείται. Αν οι όροι που επιβάλλονται για τη χορήγηση της αδειάς δεν τηρούνται, η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους λαμβάνει τα λυσιτελή μέτρα τηρήσεώς τους· αν παραστεί ανάγκη, ανακαλεί την άδεια.

Δύο από τις διατάξεις του ιταλικού δικαίου είναι δυνατό να διασφαλίσουν τη μεταφορά του εν λόγω άρθρου στο δίκαιο αυτό. Καταρχάς, πρόκειται για το άρθρο 15 του νόμου 319, της 10ης Μαΐου 1976¹⁶, δυνάμει του οποίου το τεχνικό έργο της εποπτείας και του ελέγχου των απορρίψεων βαρύνει τα επαρκή εργαστήρια. Στη συνέχεια, πρόκειται για το άρθρο 9 του ιδίου νόμου που διευκρινίζει πώς πρέπει να διενεργούνται οι έλεγχοι αυτοί. Σε απάντηση ερωτήσεως του Δικαστηρίου, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε περαιτέρω σε ορισμένες διατάξεις που αναθέτουν στις τοπικές και περιφερειακές αρχές το έργο της συγκροτήσεως ειδικής αστυνομεύσεως του περιβάλλοντος με σκοπό τον έλεγχο των απορρίψεων. Η Ιταλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι η μη τήρηση των τασσομένων σε χορηγούμενη άδεια απορρίψεως προϋποθέσεων τιμωρείται με την επιβολή ποινικών κυρώσεων.

Γεγονός είναι ότι το άρθρο 15 του προαναφερθέντος νόμου 319 του 1976¹⁶ επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές την υποχρέωση να ανακαλούν χορηγηθείσα άδεια, εφόσον δεν τηρούνται « τα αποδεκτά όρια », πλην όμως η εν λόγω διάταξη δεν ρυθμίζει το ζήτημα των προϋποθέσεων και όσων διαλαμβάνονται στα άρθρα 4 έως 10 της οδηγίας και επομένως είναι ανεπαρκής. Ούτε στο υπόμνημα αντικρούσεως ούτε στο υπόμνημα ανταπαντήσεώς της, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρει οποιαδήποτε διάταξη που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι διασφαλίζει τη μεταφορά του άρθρου 12 στο ιταλικό δίκαιο. Επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής είναι βάσιμη και στο σημείο αυτό.

Ορθώς η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι οι διατάξεις αυτές δεν διασφαλίζουν επαρκώς την ακριβή και αρκούτως λεπτομερή μεταφορά του άρθρου 13 της οδηγίας. Πράγματι, ο εν λόγω ιταλικός νόμος απαιτεί απλώς οι έλεγχοι των απορριπτομένων ουσιών να γίνονται δειγματοληπτικά και δεν υποχρεώνει σε έλεγχο της τηρήσεως των *προϋποθέσεων* που πρέπει να αναφέρονται στις χορηγούμενες άδειες

17. *Όγδοο*, προσάπτεται στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν μετέφερε το άρθρο 13 της οδη-

16 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 6.

17 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 6.

σύμφωνα με την οδηγία. Ο ιταλικός νόμος δεν αναφέρει περαιτέρω ότι ο έλεγχος πρέπει επίσης να αναφέρεται στις *επιπτώσεις* των απορρίψεων επί των υπογείων υδάτων. Επομένως, και στο σημείο αυτό η παράβαση είναι πασιφανής.

18. *Ένατον*, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν μετέφερε ορθά το άρθρο 15 της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Το άρθρο αυτό απαιτεί οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να τηρούν βιβλίο των αδειών που χορηγούνται σύμφωνα με τα άρθρα 4, 5 και 6 της οδηγίας.

Κατά την Επιτροπή, την άποψη της οποίας στο σημείο αυτό δεν αμφισβήτησε η Ιταλική Κυβέρνηση, ο μόνος κανόνας του ιταλικού δικαίου που είναι σε θέση να διασφαλίσει την εκτέλεση της υποχρεώσεως αυτής παρατίθεται στο παράρτημα 5, πρώτο μέρος, παράγραφος 2.1, δέκατο πέμπτο εδάφιο, της αποφάσεως της 4ης Φεβρουαρίου 1977¹⁸. Ο κανόνας αυτός ορίζει ότι για όλες τις εγκεκριμένες απορρίψεις

πρέπει να τηρείται μητρώο και να αναφέρεται όχι μόνο ο τύπος απορρίψεων που πραγματοποιούνται αλλά και η τοποθεσία όπου λαμβάνουν χώρα. Η Επιτροπή δεν εκφέρει γνώμη ως προς την τυπική συμφωνία της διατάξεως αυτής προς το άρθρο 15 της οδηγίας. Περιορίζεται στο να επισημάνει ότι οι διαδικαστικοί κανόνες που προανέφερα σχετικά με τη χορήγηση, τον έλεγχο και την ανάκληση των αδειών απορρίψεως δεν έχουν μεταφερθεί ορθά στο ιταλικό δίκαιο και για το λόγο αυτό είναι αδύνατον να υφίσταται βιβλίο των αναφερομένων στα άρθρα 4, 5 και 6 της οδηγίας αδειών.

Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι οι ισχύουσες διατάξεις του ιταλικού δικαίου διασφαλίζουν την τήρηση του προβλεπόμενου στο άρθρο 15 της οδηγίας βιβλίου, δεν αμφισβήτησε όμως το επιχείρημα της Επιτροπής ότι στην πραγματικότητα δεν τηρήθηκε κανένα βιβλίο αδειών *όπως προβλέπει η οδηγία*. Επομένως, και στο σημείο αυτό πρέπει να αναγνωριστεί η παράβαση.

Συμπέρασμα

19. Η προηγηθείσα ανάλυση με οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή στο σύνολό της, με εξαίρεση την αφορώσα στο άρθρο 4 της οδηγίας αιτίαση. Κατόπιν αυτού, καλώ το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη μεταφέροντας ορθά την οδηγία 80/68/ΕΟΚ στο εθνικό δίκαιό της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ, και να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

18 — Που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 7.