

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 25ης Σεπτεμβρίου 1990 *

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή ζητεί να αναγνωρισθεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να θεσπίσει εγκαίρως τα αναγκαία μέτρα για να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 80/68/ΕΟΚ περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες¹ (στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο παρήλθε στις 19 Δεκεμβρίου 1981.

Η διαφορά μεταξύ των διαδίκων αφορά τόσο το θεμελιώδες ζήτημα της εκτάσεως της υποχρεώσεως μεταφοράς που υπέχουν τα κράτη μέλη κατά το άρθρο 189, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, όσο και το συγκεκριμένο ζήτημα αν οι αναφερόμενες από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατάξεις αρκούν για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Οι προτάσεις μου διαρθρώνονται, κατ' ακολουθία, σε δύο μέρη. Αναμφισβήτητα, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα θα έχει μεγάλη σημασία για την εκτίμηση της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

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

Θα ήθελα, εισαγωγικά, να δώσω μια συνολική εικόνα των εν προκειμένω κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας και του γερμανικού δικαίου.

Η γερμανική άποψη για την οδηγία και τη γερμανική μέθοδο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο

2. Η οδηγία έχει ως σκοπό να αποτρέπει τη ρύπανση των υπογείων υδάτων, παρεμποδίζοντας ή περιορίζοντας την εισαγωγή ορισμένων ουσιών. Οι διατάξεις της οδηγίας αφορούν δύο είδη ουσιών, που αναφέρονται σε καταλόγους προσαρτημένους σε παράρτημα. Για τις ουσίες του καταλόγου I τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα, για να *εμποδίσουν* την απόρριψή τους στα υπόγεια ύδατα. Για τις ουσίες του καταλόγου II τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα για να *περιορίζουν* την απόρριψή τους στα υπόγεια ύδατα, ώστε να αποφεύγεται η ρύπανση των υπογείων υδάτων από τις ουσίες αυτές. (βλ. άρθρο 3). Η οδηγία περιέχει προς τούτο λεπτομερείς διατάξεις, που συγκεκριμενοποιούν τις καθοριζόμενες στο άρθρο 3 θεμελιώδεις αρχές. Θα αναφερθώ με συντομία στις διατάξεις που αναφέρθηκαν στον πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ των διαδίκων.

Το άρθρο 4 ρυθμίζει συγκεκριμένα και λεπτομερώς την υποχρέωση παρεμποδίσεως της απορρίψεως ουσιών του καταλόγου I στα υπόγεια ύδατα. Το άρθρο 5 αφορά τον περιορισμό της απορρίψεως ουσιών του καταλόγου II. Τα

άρθρα 7 και 8 αφορούν τις έρευνες που πρέπει να προηγηθούν (της χορηγήσεως αδείας), οι οποίες πρέπει, σε πολλές περιπτώσεις, να διενεργούνται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Τα άρθρα 9 και 10 αφορούν τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται σε άδειες οι οποίες μπορούν να χορηγούνται από τα κράτη μέλη σε ορισμένες περιπτώσεις. Τα άρθρα 11 ως 13 αφορούν τη χορήγηση, την άρνηση χορηγήσεως και την ανάκληση αδειών, καθώς και τον έλεγχο της τηρήσεως των όρων που περιέχονται στις άδειες. Κατά το άρθρο 14 τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν μεταβατική περίοδο για τις απορρίψεις που πραγματοποιούνται ήδη κατά τον χρόνο κοινοποίησης της οδηγίας. Το άρθρο 18 ορίζει ότι η εφαρμογή των μέτρων που λαμβάνονται με βάση την οδηγία δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να έχει ως αποτέλεσμα την άμεση ή έμμεση πρόκληση ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων. Κατά το άρθρο 19 τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν μέτρα αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα στην οδηγία.

3. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι όλες οι διατάξεις της οδηγίας έχουν μεταφερθεί κανονικά στο εσωτερικό δίκαιο. Επικρατεί συναφώς τρεις ομοσπονδιακούς νόμους: τον *νόμο περί διαχειρίσεως των υδάτων* (Wasserhaushaltsgesetz, στο εξής: WHG)² του 1976, τον *νόμο περί απορριμμάτων* (Abfallgesetz, στο εξής: AbfG)³ του 1986 και τον *νόμο περί διοικητικής διαδικασίας* (Verwaltungsverfahrensgesetz). Κανένας από τους νόμους αυτούς δεν εκδόθηκε ειδικά για τη μεταφορά της οδηγίας. Αυτό ισχύει και για ορισμένες διατάξεις που εξέδωσαν τα ομόσπονδα κράτη και οι οποίες συμπληρώνουν, κατά την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, τα κενά που υφίστανται ακόμη στους ομοσπονδιακούς νόμους. Αντίθετα, την εφαρμογή της οδηγίας αφορά ειδικά το σχέδιο μιας « πρότυπης διοικητικής

εγκυκλίου » (βλ. κατ. αριθ. 22), που αποτέλεσε αντικείμενο επεξεργασίας σε επίπεδο ομοσπόνδων κρατών και πρέπει να μεταφερθεί στο δίκαιο κάθε ομοσπόνδου κράτους. Ο πληρεξούσιος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας εξήγησε κατά την προφορική διαδικασία ότι μέχρι σήμερα επτά ομόσπονδα κράτη μετέφεραν στο δίκαιό τους αυτή τη διοικητική εγκύκλιο.

4. Πριν αρχίσω την εξέταση, θα αναφερθώ επίσης σε μια ένσταση που προβλήθηκε κατά την έγγραφη διαδικασία. Μετά την άσκηση της προσφυγής ο ομοσπονδιακός Υπουργός Περιβάλλοντος ανακοίνωσε στην Επιτροπή, με έγγραφο της 29ης Ιουνίου 1988, ότι η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, ύστερα από λεπτομερή εξέταση του αιτιολογικού της προσφυγής κατέληξε στην άποψη ότι οι αντιρρήσεις της Επιτροπής σχετικά με την έλλειψη μέτρων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο είναι κατά βάση δικαιολογημένες και ότι θα θεσπιστούν αμελητί τα αναγκαία νομοθετικά μέτρα σε επίπεδο Ομοσπονδίας και ομοσπόνδων κρατών για την εξάλειψη του ελλείμματος ως προς τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο. Προκειμένου να δοθεί στους εκπροσώπους της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως η ευκαιρία να έρθουν σε συμφωνία με την Επιτροπή ως προς τα αναγκαία μέτρα και ένα χρονοδιάγραμμα για τη θέσπισή τους, ο πληρεξούσιος της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως ζήτησε στις 4 Ιουλίου και στις 13 Σεπτεμβρίου 1988 από το Δικαστήριο είτε να αναστείλει τη διαδικασία είτε να παρατείνει την προθεσμία καταθέσεως του υπομνήματος αντικρούσεως μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1988.

Ωστόσο, από έγγραφο της Επιτροπής της 20ής Σεπτεμβρίου 1988 προκύπτει ότι οι συνομιλίες μεταξύ των εκπροσώπων της Επιτροπής και της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως δεν κατέληξαν πουθενά. Στις 28 Οκτωβρίου 1988 η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση κατέθεσε υπό-

2 — Όπως τροποποιήθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 1986, (BGBl. 1986, I, σ. 1529 και 1654).

3 — *Νόμος περί απορριμμάτων και αποθέσεως των απορριμμάτων* της 27ης Αυγούστου 1986 (BGBl. 1986, I, σ. 1401 και 1501).

μνημα αντικρούσεως, με το οποίο υποστηρίζει ότι οι διατάξεις της οδηγίας έχουν μεταφερθεί κανονικά με τους ισχύοντες γερμανικούς νόμους. (Το υπόμνημα αντικρούσεως κατατέθηκε, ωστόσο, υπό την επιφύλαξη « εντατικών διαπραγματεύσεων » της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως με την Επιτροπή προς επίτευξη φιλικού διακανονισμού της διαφοράς). Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αναφέρει στο υπόμνημα ανταπαντήσεως ότι τα σχετικά έγγραφα πρέπει να ενταχθούν στο πλαίσιο των συνομιλιών μεταξύ αυτής και της Επιτροπής και, επομένως, συντάχθηκαν υπό την επιφύλαξη λεπτομερέστερης εξετάσεως των επιπλέον μέτρων μεταφοράς που απαιτεί η Επιτροπή. Με το έγγραφο αυτό δεν αναγνωρίστηκε το βάσιμο των αντιρρήσεων της Επιτροπής. Απλώς εκφράστηκε εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως η πρόθεση συνεργασίας.

5. Ανακύπτει επομένως το ζήτημα αν μπορεί να θεωρηθεί αποδεδειγμένη η παράβαση της Συνθήκης κατόπιν ομολογίας που ανακλήθηκε μεταγενέστερα. Ενόψει του αντικειμενικού χαρακτήρα της παραβάσεως που αναγνωρίζεται κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ και του γεγονότος ότι η ομολογία δόθηκε από μέλος της Κυβερνήσεως, το οποίο δεν εκπροσωπεί την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στην παρούσα δίκη ενώπιον του Δικαστηρίου, θεωρώ ότι στο ερώτημα αυτό προσήκει αρνητική απάντηση. Δεν θεωρώ όμως ότι το έγγραφο της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως δεν έχει καμιά σημασία. Αντίθετα, δείχνει ότι η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση είχε επίγνωση του γεγονότος ότι οι ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις της οδηγίας δύσκολα μπορούσαν να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο μέσω ήδη υφισταμένων και

αρκετά γενικών, αντί ειδικά προσαρμοσμένων στην οδηγία διατάξεων. Η δυσχέρεια αυτή θα εκθεθεί κατωτέρω από διάφορες απόψεις.

Η έκταση της υποχρέωσης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο

6. Οι διάδικοι διαφωνούν ριζικά ως προς την έκταση της υποχρέωσης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο κατά το άρθρο 189, εδάφιο 3, της Συνθήκης ΕΟΚ. Διαφωνούν τόσο ως προς τα επιτρεπόμενα (και καθοριστικά) μέτρα μεταφοράς, όσο και ως προς τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να εξεταστούν τα μέτρα μεταφοράς. Θα προσπαθήσω να διαλευκάνω το θεμελιώδες αυτό ζήτημα μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου των τελευταίων ετών.

7. Πρέπει να εκκινεί κανείς πάντα από το ότι η οδηγία είναι δεσμευτική ως προς τους σκοπούς που επιδιώκει. Το άρθρο 189 αφήνει στα κράτη μέλη την επιλογή του τύπου και των μέσων. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή το Δικαστήριο δέχθηκε ότι για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η τυπική και κατά λέξη επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή ειδική νομοθετική διάταξη. *Ανάλογα με το περιεχόμενο της οδηγίας* μπορεί να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, τουλάχιστον όταν εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο επαρκώς ορισμένο και σαφή⁴. Ορισμένες και σαφείς διατάξεις μεταφοράς, προσθέτει πάντως το Δικαστήριο, έχουν ιδιαίτερη σημασία, κατά το μέτρο που η οδηγία απο-

4 — Βλ. απόφαση της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, (Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψη 23).

σκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων των ιδιωτών. Ασαφείς νομικές διατάξεις, από τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι δεν αναγνωρίζουν με βεβαιότητα τα δικαιώματα (επί οδηγιών για την προστασία του περιβάλλοντος θα πρόκειται συχνά και για υποχρεώσεις) τα οποία απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και τις δυνατότητές τους να επικαλεστούν το κοινοτικό δίκαιο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, δεν αρκούν για την εκπλήρωση της υποχρέωσης του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΟΚ⁵.

Θα εξετάσω τώρα την οδηγία 80/68/ΕΟΚ υπό το φως της νομολογίας αυτής. Η οδηγία αυτή έχει ως σκοπό να αποτρέψει τη ρύπανση των υπογείων υδάτων, απαγορεύοντας ή περιορίζοντας την απόρριψη, απόθεση ή άλλη χρησιμοποίηση ορισμένων ουσιών. Το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών πρέπει να προβλέπει προς τούτο ορισμένες απαγορεύσεις, καθώς και διαδικασία χορηγήσεως αδειών και εποπτείας. Κατά την οδηγία τα κράτη μέλη πρέπει, με άλλους λόγους, να καθορίσουν διάφορα δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ των εθνικών αρχών και των προσώπων που χρησιμοποιούν τις αναφερόμενες στην οδηγία ουσίες. Η οδηγία έχει, επομένως, ασφαλώς ως σκοπό να θεμελιώσει δικαιώματα των ιδιωτών. Η ορισμένη και σαφής μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο μπορεί, επιπλέον, να έχει σημασία και για τρίτους (για ενώσεις προστασίας του περιβάλλοντος ή για γείτονες), οι οποίοι θέλουν να επιβάλλουν στις αρχές ή σε τρίτους τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς που προβλέπονται στην οδηγία.

8. Εκτός αυτού η Επιτροπή επισήμανε, σε σχέση με τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόσει

το Δικαστήριο κατά την εξέταση της παρούσας περιπτώσεως, ότι τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι ιδιαίτερας αυστηρά. Κατά την άποψή της, όταν η ικανοποίηση συμφέροντος που προστατεύεται από οδηγία (προπάντων της προστασίας των υπογείων υδάτων κατά της ρυπάνσεως) δεν μπορεί να εξασφαλιστεί από πρόσωπα κινούμενα από οικονομικά κίνητρα και δεν υφίστανται απλά μέσα εποπτείας της τηρήσεως των διατάξεων της οδηγίας, αυξάνει η σημασία της απαιτουμένης σαφηνείας κατά τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο⁶. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι, κατά τη γνώμη της, σημασία έχει μόνο η πραγματική εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της οδηγίας με διατάξεις του εσωτερικού δικαίου και διοικητικές πρακτικές. Η κατά λέξη επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας, που φαίνεται να απαιτεί η Επιτροπή, αποτελεί υπερβολική απαίτηση.

Συμφωνώ με την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση κατά το μέτρο που η πραγματοποίηση του σκοπού της οδηγίας, με την οποία ασχολείται το Δικαστήριο, δεν προϋποθέτει οπωσδήποτε την κατά λέξη επανάληψη όλων των διατάξεων που περιέχει, πράγμα που δεν ισχυρίζεται άλλωστε ούτε και η ίδια η Επιτροπή. Απαιτείται ωστόσο το « γενικό νομικό πλαίσιο » που υφίσταται σε ένα κράτος μέλος να εξασφαλίζει την εφαρμογή των οδηγιών κατά τρόπον ώστε να μην υφίσταται ούτε πραγματικά ούτε θεωρητικά κίνδυνος αντικανονικής εφαρμογής των ρυθμίσεων που προβλέπονται στις οικείες οδηγίες⁷. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι, όσον αφορά την ισχύ της οδηγίας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεν υφίσταται τέτοιος κίνδυνος. Οι ήδη υφιστάμενες διατάξεις του εσω-

5 — Απόφαση της 23ης Μαΐου 1985, ενταύθα. Βλ. επίσης την απόφαση της 9ης Απριλίου 1987, 363/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογή 1987, σ. 1733, σκέψη 7), και απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988, 116/86, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Σύλλογή 1988, σ. 1323, σκέψη 21).

6 — Αναφερόμενη στην απόφαση της 27ης Απριλίου 1988, 252/85, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Σύλλογή 1988, σ. 2243, σκέψη 5).

7 — Βλ. απόφαση της 9ης Απριλίου 1987, 363/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογή 1987, σ. 1733, σκέψεις 10 έως 12).

τερικού δικαίου, σε συνδυασμό με τη σύμφωνη προς την οδηγία εφαρμογή και ερμηνεία των διατάξεων αυτών από τις αρμόδιες αρχές, έχουν στην πράξη ως συνέπεια ότι δεν υπάρχει φόβος χορηγήσεως αδειών για απαγορευόμενες από την οδηγία απορρίψεις.

σημασία του τελευταίου αυτού σημείου: η πραγματική και πλήρης εφαρμογή μιας απαγορευτικής διατάξεως εξασφαλίζεται μόνον όταν οι εθνικές αρχές που έχουν αναλάβει την εφαρμογή της οδηγίας και αποφασίζουν επί των αιτήσεων χορηγήσεως αδειών απορρίψεως μπορούν να επικαλεστούν ρητή απαγόρευση του εσωτερικού δικαίου.

Το ελιχείρημα αυτό έχει ήδη απορριφθεί επανειλημμένα από το Δικαστήριο: οδηγίες οι οποίες, όπως η προκείμενη, περιέχουν ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις δεν μπορούν να μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο με ήδη υφιστάμενες, ανακριβέστερες διατάξεις σε συνδυασμό με (έστω αμετάκλητες) διοικητικές πρακτικές⁸. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση εκκινεί στην πράξη από την αφετηρία ότι ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο και με διοικητικές πρακτικές, που δεν είναι επαρκώς γνωστές: η άποψη αυτή ανάκαθεν απορριπτόταν από το Δικαστήριο⁹. Επιπλέον, το Δικαστήριο τόνισε με έμφαση ότι ούτε η προβαλλόμενη ανυπαρξία μιας αντίθετης προς την οδηγία πρακτικής ούτε η προβαλλόμενη συμφωνία της διοικητικής πρακτικής με τις απαιτήσεις που απορρέουν από μια οδηγία μπορεί να απαλλάξει ένα κράτος μέλος από την υποχρέωση να μεταφέρει πλήρως την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο¹⁰. Αυτό ισχύει ιδίως όταν η οδηγία περιέχει απαγόρευση: η απαγόρευση αυτή πρέπει να περιέχεται ρητώς σε εθνική διάταξη¹¹. Η Επιτροπή ορθά υπογράμμισε τη

9. Κατά την αναζήτηση κριτηρίων ελέγχου πρέπει να ληφθεί υπόψη η φύση των προστατευομένων από την οδηγία συμφερόντων και η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών ως προς τη θέσπιση και τη μέριμνα για την τήρηση των μέτρων προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή ορθώς, κατά τη γνώμη μου, επισήμανε την έλλειψη οικονομικών κινήτρων για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας από ιδιώτες και τη δυσχέρεια εφαρμογής μέτρων ελέγχου και εποπτείας των πράξεων που μπορούν να οδηγήσουν σε ρύπανση των υπογείων υδάτων. Η παραλληλία προς την οδηγία 79/409/ΕΟΚ περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών¹², που παρομοιάζει παρόμοια προβλήματα τήσεως και εποπτείας, είναι προφανής. Σε μια διαφορά που αφορούσε τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η ακρίβεια κατά τη μεταφορά έχει ιδιαίτερη σημασία σε περίπτωση που ανατίθεται στα κράτη μέλη η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς που βρίσκεται στο έδαφος του καθενός απ' αυτά¹³. Θεωρώ ότι αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο στην παρούσα περίπτωση που αφορά την προστασία των υπογείων υδάτων.

8 — Βλ. για παράδειγμα την απόφαση στην υπόθεση 29/84, όπ.π. υποσημ. 4, ιδίως σκέψεις 25 έως 38.

9 — Βλ. για παράδειγμα την απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988, 116/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 1323), και απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 429/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 849).

10 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851, ιδίως σκέψεις 22 έως 25 και 32).

11 — Βλ. απόφαση της 27ης Απριλίου 1988, 252/85, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 2243, σκέψεις 18 και 19), και απόφαση στην υπόθεση C-339/87, βλ. προηγούμενη υποσημ., σκέψεις 35 και 36. Οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν την ερμηνεία της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

12 — Βλ. την προηγούμενη υποσημ.

13 — Βλ. απόφαση στην υπόθεση 252/85, όπ.π. υποσημ. 6, σκέψη 5.

10. Η ορισμένη και σαφής μεταφορά των διατάξεων της παρούσας οδηγίας απαιτείται, τέλος, και για έναν ακόμη λόγο: η οδηγία έχει ως σκοπό να δημιουργήσει ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ εκμεταλλεύσεων που απορρίπτουν ουσίες στα υπόγεια ύδατα, με την κατάργηση των διαφορών μεταξύ εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων περί απορρίψεως ορισμένων επικινδύνων ουσιών στα υπόγεια ύδατα¹⁴. Η εναρμόνιση αυτή επιτυγχάνεται με τη θέσπιση πολύ ακριβών και λεπτομερών διατάξεων.

11. Βάσει των σκέψεων αυτών καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η οδηγία 80/68/ΕΟΚ αφήνει στα κράτη μέλη μικρά περιθώρια ως προς τη μεταφορά των διατάξεών της στο εσωτερικό τους δίκαιο. Η άποψη αυτή στηρίζεται, κατά τη γνώμη μου, και σε μια παλαιότερη απόφαση, που εκδόθηκε επίσης επί διαφοράς σχετικής με τη μεταφορά της παρούσας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι ορισμένες διατάξεις της οδηγίας αυτής πρέπει να μεταφερθούν « με την απαιτούμενη ακρίβεια και σαφήνεια, ώστε να ικανοποιηθεί πλήρως η απαίτηση της ασφάλειας του δικαίου »¹⁵.

Απαγόρευση της άμεσης απορρίψεως ουσιών του καταλόγου I

12. Οι τρεις πρώτες αιτιάσεις της Επιτροπής αφορούν τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν για την εφαρμογή της υποχρέωσης παρεμποδίσσεως αμέσων ή εμμέσων απορρίψεων ουσιών

14 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

15 — Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1987, 291/84, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, (Συλλογή 1987, σ. 3483, σκέψη 15) (σχετικά με το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας)· βλ. επίσης τις σκέψεις 16 έως 18 (σχετικά με το άρθρο 6).

του καταλόγου I, που προβλέπεται στο άρθρο 3, στοιχείο α, της οδηγίας. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν συναφώς από τα κράτη μέλη περιγράφονται στο άρθρο 4 της οδηγίας.

13. Θα ήθελα καταρχάς να εξετάσω τη ρύθμιση των αμέσων απορρίψεων. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, *πρώτη* περίπτωση, της οδηγίας

« τα κράτη μέλη απαγορεύουν κάθε άμεση απόρριψη ουσιών που αναφέρονται στον κατάλογο I ».

Κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και ενώπιον του Δικαστηρίου η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση υποστήριξε την άποψη ότι με τα άρθρα 1, στοιχείο α, παράγραφος 1, 2, παράγραφος 1, 3, παράγραφος 1, αριθ. 5, και 34, παράγραφος 1, του WHG, εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η διάταξη αυτή στα κράτη μέλη. Τα άρθρα 1, στοιχείο α, παράγραφος 1, 2, παράγραφος 1, και 3, παράγραφος 1, αριθ. 5, του WHG περιέχουν δύο γενικές αρχές. Πρώτον, τα ύδατα (που περιλαμβάνουν και τα υπόγεια ύδατα), ως συστατικό στοιχείο του οικοσυστήματος, αποτελούν αντικείμενο διαχείρισεως τέτοιας ώστε να εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον και, κατά τρόπο σύμφωνο προς το συμφέρον αυτό, το συμφέρον των ιδιωτών και ώστε να αποτρέπεται κάθε δυνάμενη να αποφευχθεί ζημία. Δεύτερον, η υποχρέωση επιμελούς χρήσεως των υδάτων, που εξαρτάται, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του WHG κατά βάση πάντοτε από τη χορήγηση αδείας ή εγκρίσεως, αφορά την απόρριψη ουσιών στα υπόγεια ύδατα. Η σημαντικότερη διάταξη για τη μεταφορά του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας είναι το άρθρο 34, παράγραφος 1, του WHG. Το άρθρο 34 έχει σημασία και για την εκτίμηση των λοιπών αιτιάσεων της Επι-

τροπής. Για τον λόγο αυτό επαναλαμβάνω τη διατάξη αυτή ακέραια:

« Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται

(...)

« 1) Η χορήγηση άδειας απορρίψεως ουσιών στα υπόγεια ύδατα επιτρέπεται μόνον όταν δεν υπάρχει φόβος επιζημίας ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων ή άλλης δυσμενούς αλλοιώσεως των ιδιοτήτων τους. »

2) Η οριστική ή μη απόθεση ουσιών επιτρέπεται μόνο κατά τρόπο που δεν δημιουργεί φόβο επιζημίας ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων ή άλλης δυσμενούς αλλοιώσεως των ιδιοτήτων τους. Το ίδιο ισχύει και για τη μεταφορά υγρών και αερίων διά σωληνώσεων. »

β) στις απορρίψεις για τις οποίες διαπιστώνεται από την αρμόδια αρχή του αντίστοιχου κράτους μέλους ότι περιέχουν ουσίες που αναφέρονται στους καταλόγους I ή II σε ποσότητα και συγκέντρωση αρκετά μικρές, ώστε να αποκλείεται κάθε παρών ή μελλοντικός κίνδυνος υποβαθμίσεως της ποιότητας των υπογείων υδάτων. »

Εκ πρώτης όψεως η γερμανική ρύθμιση αντιφάσκει προς την οδηγία: ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, κάνει αναμφισβήτητα λόγο για υποχρέωση *απαγορεύσεως* κάθε άμεσης απορρίψεως ουσιών του καταλόγου I, το άρθρο 34, παράγραφος 1, του WHG περιέχει, γενικά, *ρύθμιση αδειών* για « ουσίες »· ενδεχόμενη απαγόρευση της απορρίψεως εξαρτάται από την εκτίμηση εκ μέρους των αρμοδίων εθνικών αρχών των κινδύνων που ενέχει η επιδιωκόμενη απαγόρευση για τα υπόγεια ύδατα.

Κατά την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση οι δύο αυτές συνδυασμένες διατάξεις έχουν ως αποτέλεσμα ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, δεν περιέχει απόλυτη απαγόρευση της απορρίψεως των ουσιών του καταλόγου I στα υπόγεια ύδατα, αλλά απαγόρευση υπό την επιφύλαξη χορηγήσεως αδειάς. Με άλλους λόγους, η εφαρμογή της απαγορεύσεως εξαρτάται από την εκτίμηση των αρμοδίων εθνικών αρχών. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 34, παράγραφος 1, του WHG για τη χορήγηση αδειάς ταυτίζονται, κατ' ουσίαν, με τα κριτήρια που ορίζει το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας για την απόφαση περί μη εφαρμογής της οδηγίας, έτσι ώστε η εφαρμογή του WHG να οδηγεί ακριβώς στο επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα.

14. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί, ωστόσο, ότι η διακριτική αυτή ευχέρεια συμβιβάζεται απολύτως προς το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό προς το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας, που έχει ως εξής:

15. Από την ακριβή εξέταση του γράμματος και του πνεύματος της οδηγίας προκύπτει ότι η επιχειρηματολογία αυτή δεν ευσταθεί. Από τα άρθρα 3 και 4 προκύπτει ότι η οδηγία επιδιώκει σαφώς την πλήρη απαγόρευση των αμέσων απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I, χωρίς να επιτρέπει στις αρχές των κρατών

μελών να εκτιμούν τον κίνδυνο από τέτοιες απορρίψεις για τα υπόγεια ύδατα. Το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας, που προηγείται των άρθρων 3 και 4, δεν έχει ως σκοπό να μετατρέψει την απαγορευτική αυτή ρύθμιση σε ρύθμιση χορηγήσεως αδειών (διαφορετικά, όπως ορθώς ισχυρίστηκε η Επιτροπή, το άρθρο 4 θα είχε διατυπωθεί κατά το πρότυπο του άρθρου 5 της οδηγίας, που περιέχει ρύθμιση χορηγήσεως αδειών για απορρίψεις ουσιών του καταλόγου II). Από το άρθρο 2, στοιχείο β, προκύπτει μόνον ότι ουσίες άλλες, εκτός των αναφερομένων στους καταλόγους I και II (τις οποίες δεν αφορά, επομένως, η οδηγία), που περιέχουν πολύ μικρές ποσότητες ή συγκεντρώσεις ουσιών του καταλόγου I ή II, δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Η διάταξη αυτή ανταποκρίνεται σε πρακτικές ανάγκες: συχνά είναι αδύνατο να καθαριστούν οι απορριπτόμενες άλλες ουσίες από κάθε ίχνος ουσιών των καταλόγων I και II. Γι' αυτό, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να *διαπιστώνουν* ότι η ποσότητα ή η συγκέντρωση ουσιών των καταλόγων I και II στις απορριπτόμενες ουσίες είναι τόσο μικρή ώστε « να αποκλείεται κάθε παρών ή μελλοντικός κίνδυνος υποβαθμίσεως της ποιότητας των υπογείων υδάτων ». Το άρθρο 2, στοιχείο β, δεν μπορεί, ωστόσο, σε καμιά περίπτωση να αποκλείσει την ισχύ της οδηγίας για *απορρίψεις ουσιών του καταλόγου I* (διαλυμένων ή αδιαλύτων): αυτές εξακολουθούν να απαγορεύονται κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, χωρίς να υφίσταται δυνατότητα χορηγήσεως αδείας.

άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας θεσπίζει απόλυτη απαγόρευση των απορρίψεων αυτών. Πρόκειται για μια πολύ λεπτή, αλλά αποφασιστικής σημασίας, διαφορά για τη διαρθρωτικά και ουσιαστικά ορθή μεταφορά της οδηγίας: η αποτελεσματική και πλήρης προστασία του προστατευόμενου από την οδηγία αγαθού (εν προκειμένω των υπογείων υδάτων) εξασφαλίζεται μόνο με τη ρητή επανάληψη των απαγορεύσεων της οδηγίας σε διάταξη του εσωτερικού δικαίου, έτσι ώστε να μην απομένει στην αρμόδια αρχή καμιά ευχέρεια εκτιμήσεως του κινδύνου ρυπάνσεως.

16. Ούτε το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας έχει μεταφερθεί κανονικά στο δίκαιο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, διότι η προβλεπόμενη κατά το άρθρο 34, παράγραφος 1, του WHG διακριτική ευχέρεια βγαίνει πέραν της σαφώς καθορισμένης εξουσίας που χορηγείται στις αρμόδιες αρχές με το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας να *διαπιστώνουν* τη μη εφαρμογή της οδηγίας. Ούτε στο άρθρο 34 ούτε σε άλλη διάταξη του WHG προβλέπεται ότι η « εκτίμηση » της αρμόδιας αρχής μπορεί να αφορά μόνο τη *διαπίστωση* της *υπάρξεως* εντός της απορριπτομένης ουσίας ουσιών των καταλόγων I και II σε *τόσο μικρές* ποσότητες ή συγκεντρώσεις, ώστε να αποκλείεται κάθε παρών ή μελλοντικός κίνδυνος υποβαθμίσεως της ποιότητας των υπογείων υδάτων.

Από την άποψη αυτή η ρύθμιση του άρθρου 34, παράγραφος 1, του WHG είναι ασυμβίβαστη προς την οδηγία: μεταφέρει τα άρθρα 2, στοιχείο β, και 4, παράγραφος 1, της οδηγίας κατά τρόπον ώστε να επαφίεται στις αρμόδιες αρχές η εκτίμηση του κινδύνου ρυπάνσεως από την απόρριψη ουσιών του καταλόγου I, ενώ το

17. Παρατηρήθηκε ήδη ανωτέρω (παράγραφος 7 έως 10) ότι οι διατάξεις (ιδίως οι απαγορεύσεις) της οδηγίας πρέπει να μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο με ακρίβεια και λεπτομερώς. Τα ερμηνευτικά προβλήματα που ανακύπτουν συναφώς από τις γερμανικές διατάξεις επιρρωννύουν ασφαλώς τις σκέψεις αυτές: οι δια-

τάξεις αυτές δεν είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την ασφάλεια του δικαίου. Συμπεραίνοντας, η απαγόρευση του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας πρέπει να επαναληφθεί ρητώς στο εθνικό δίκαιο. Αυτό ισχύει και ως προς την επίκληση της αδυναμίας εφαρμογής κατά το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας, οι περιεχόμενες δηλαδή στη διάταξη αυτή λεπτομέρειες πρέπει να καθοριστούν σαφώς με διάταξη του εθνικού δικαίου.

Απαγόρευση των εμμέσων απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I

18. Στη συνέχεια πρέπει να εξεταστεί πώς μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο η υποχρέωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, *δεύτερη* περίπτωση. Πρόκειται για μέτρα που πρέπει να θεσπίσουν τα κράτη μέλη για να εμποδίσουν την *έμμεση* απόρριψη ουσιών του *καταλόγου I* στα υπόγεια ύδατα. Ζητείται, μεταξύ άλλων, από τα κράτη μέλη να:

« υποβάλλουν σε προκαταρκτική έρευνα τις ενέργειες για την εξαφάνιση και την απόθεση με σκοπό την εξαφάνιση των ουσιών οι οποίες είναι δυνατό να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη. Βάσει των αποτελεσμάτων αυτής της έρευνας τα κράτη μέλη απαγορεύουν αυτές τις ενέργειες ή δίνουν άδεια, υπό τον όρο ότι έχουν τηρηθεί όλες οι αναγκαίες τεχνικές προφυλάξεις για να εμποδιστεί η έμμεση απόρριψη. »

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι εκπλήρωσε τη σχετική υποχρέωση με τα άρθρα 3, παράγραφος 1, αριθ. 5, 19 a, 19 g και 34, παράγραφοι 1 και 2, του WHG. Οι διατάξεις

αυτές διακρίνουν αναλόγως του 1) αν οι ουσίες απορρίπτονται διά σωληνώσεων, 2) αν αποτίθενται με χρησιμοποίηση άλλων εγκαταστάσεων, 3) αν αποτίθενται χωρίς χρησιμοποίηση εγκαταστάσεων και 4) αν αποτίθενται οριστικά. Στη συνέχεια θα εξετάσω σε ποιο βαθμό οι διατάξεις αυτές συνιστούν αποτελεσματική εκπλήρωση των διαφόρων υποχρεώσεων κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, *δεύτερη* περίπτωση, (κατά τη γνώμη μου είναι τέσσερις).

19. Καταρχάς, η ανωτέρω διάταξη της οδηγίας συγκεκριμενοποιεί την υποχρέωση παρεμπόδισης της απορρίψεως ουσιών του καταλόγου I στα υπόγεια ύδατα. Τα κράτη μέλη πρέπει προς τούτο είτε να απαγορεύουν ορισμένα μέτρα είτε να χορηγούν άδειες, εφόσον τηρούνται όλα τα τεχνικά μέτρα προφυλάξεως που είναι αναγκαία για την παρεμπόδιση της απορρίψεως αυτής. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αντιλαμβάνεται το ζήτημα διαφορετικά και σ' αυτό το σημείο θεωρεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, *δεύτερη* περίπτωση, πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό προς το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας, έτσι ώστε να κράτη μέλη να υποχρεούνται να θεσπίσουν μόνο μία απαγόρευση υπό προϋποθέσεις.

Σχετικά με το επιχείρημα αυτό μπορώ να παραπέμψω σε όσα προανέφερα για τη σχέση μεταξύ των άρθρων 2 και 4 της οδηγίας. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, *δεύτερη* περίπτωση αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίζουν διατάξεις που είτε απαγορεύουν απεριόριστα τα αναφερόμενα στη διάταξη αυτή μέτρα είτε εξασφαλίζουν ότι τα μέτρα αυτά δεν οδηγούν σε έμμεση απόρριψη. Ένα σύστημα, όπως το γερμανικό, κατά το οποίο η απαγόρευση ή η χορήγηση αδειας εξαρτάται από την εκτίμηση του κινδύνου ρυπάνσεως από τις εθνικές αρχές, δεν

συμβιβάζεται με τη διάταξη αυτή. Με άλλους λόγους, ο WHG παρεμποδίζει (ή αντισταθμίζει) μόνο τη *ρύπανση* των υδάτων (βλ. π.χ. τα άρθρα 19 b και 34, παράγραφος 2, του WHG, καθώς και τη σελίδα 10 του υπομνήματος ανταπαντήσεως της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως), ενώ η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη γενικά την παρεμπόδιση κάθε *απορρίψεως* ουσιών του καταλόγου I.

20. Δεύτερον, το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, ορίζει ότι η απαγόρευση και η ρύθμιση της χορηγήσεως αδειών ισχύουν για μέτρα «για την εξαφάνιση και την απόθεση, με σκοπό την εξαφάνιση των ουσιών (κατάλογος I) οι οποίες είναι δυνατό να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη». Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι η συνδυασμένη εφαρμογή των ανωτέρω, υπό 18, αναφερομένων παραγράφων του WHG εξασφαλίζει την εφαρμογή της διατάξεως αυτής: το άρθρο 19 a του WHG αφορά τη μεταφορά «επικίνδυνων για τα ύδατα ουσιών» (βλ. κατωτέρω την παράγραφο 21) διά σωληνώσεων· το άρθρο 19 g αφορά εγκαταστάσεις για την επεξεργασία των ουσιών αυτών. Οι διατάξεις αυτές δεν προβλέπουν όλα τα «μέτρα» για την εξαφάνιση ή την απόθεση με σκοπό την εξαφάνιση που μπορούν να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη.

Το κενό αυτό συμπληρώνεται, κατά την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, επίσης, από το άρθρο 34 του WHG (που εξαρτά όλες τις «απορρίψεις» ουσιών στα υπόγεια ύδατα και όλες τις «προσωρινές ή οριστικές αποθέσεις» από προηγούμενη *άδεια*) και τον *νόμο περί απορριμμάτων*, που αφορά την απόθεση ουσιών οι οποίες βρίσκονται σε χώρο αποθέσεως απορριμμάτων. Η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 34, παράγραφος 2, του WHG είναι επαρκώς ευρύ, ώστε να περιλαμβάνει τα μέτρα που απαγορεύονται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περί-

πτωση, της οδηγίας. Όπως αναφέρθηκε, το άρθρο αυτό δεν περιέχει όμως (όπως και οι λοιπές διατάξεις του WHG ή του νόμου περί απορριμμάτων) την απαιτούμενη από την οδηγία *απαγόρευση* (βλ. αν.).

Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι γερμανικές διατάξεις δεν ανταποκρίνονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση. Τα άρθρα 19a έως 19g του WHG, λόγω του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής τους, δεν επαρκούν συναφώς.

21. Τρίτον, η απαγόρευση και η ρύθμιση της χορηγήσεως αδειών του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, ισχύουν για όλες τις ουσίες του καταλόγου I. Οι διατάξεις του WHG είναι λιγότερο ακριβείς: ισχύουν για «επικίνδυνες για τα ύδατα ουσίες». Η έκφραση αυτή ορίζεται διαφορετικά, αναλόγως του είδους της μεταφοράς της ουσίας (με τα άρθρα 19 a, παράγραφος 2, και 19 g, παράγραφος 5, του WHG). Οι ορισμοί αυτοί δεν επαναλαμβάνουν τις απαριθμούμενες στον κατάλογο I ουσίες, αλλά περιέχουν ασαφείς περιγραφές όπως «άλλες υγρές ή αέριες ουσίες που είναι κατάλληλες να ρυπάνουν τα ύδατα ή να μεταβάλλουν δυσμενώς τις ιδιότητές τους» (άρθρο 19 a, παράγραφος 2, του WHG¹⁶) ή «δηλητήρια, που είναι κατάλληλα να μεταβάλουν κατά τρόπο διαρκή και δυσμενή τις φυσικές, χημικές ή βιολογικές ιδιότητες των υδάτων» (άρθρο 19 g, παράγραφος 5, του WHG). Για την περίπτωση εξαφανίσεως ή προσωρινής ή οριστικής αποθέσεως ουσιών,

16 — Κατά το άρθρο 19 a, παράγραφος 2, οι ουσίες αυτές πρέπει να καθοριστούν ειδικότερα με κανονιστική απόφαση. Πρόκειται για την κανονιστική απόφαση περί επικινδύνων για τα ύδατα ουσιών κατά τη μεταφορά τους διά σωληνώσεων, της 19ης Δεκεμβρίου 1973 (BGBl. 1973, I, σ. 1946). Η κανονιστική αυτή απόφαση δεν επαναλαμβάνει όμως, όπως ανέφερε η Επιτροπή, όλες τις απαριθμούμενες στον κατάλογο I ουσίες.

χωρίς χρησιμοποίηση εγκαταστάσεων, δεν υπάρχει κανένας ορισμός και παραπέμπεται κανείς στη γενική διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 1, αριθ. 5, και παράγραφος 2, αριθ. 2, του WHG, που θεωρεί ως « χρήση » των υδάτων (για την οποία απαιτείται χορήγηση άδειας ή εγκρίσεως) και τα μέτρα, « που είναι κατάλληλα να επιφέρουν διαρκείς και όχι ασήμαντες επιζήμιες μεταβολές των φυσικών, χημικών ή βιολογικών ιδιοτήτων των υδάτων ».

Ανεξάρτητα από το ανοιχτό ερώτημα αν ο συνδυασμός των διατάξεων αυτών εξασφαλίζει την υπαγωγή όλων των ουσιών του καταλόγου I, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι οι διατάξεις αυτές δεν καθορίζουν με την αναγκαία σαφήνεια την ισχύ του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση. Απαιτείται όμως να καθίσταται σαφές στα πρόσωπα που διενεργούν (ή παρεμποδίζουν) μια από τις υπαγόμενες στο άρθρο αυτό πράξεις ότι η απαγόρευση ισχύει για τις ουσίες του καταλόγου I.

22. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ανήγγειλε με την έκδοση κατ' ιδίαν *διοικητικής εγκυκλίου* (Verwaltungsvorschrift) (που θα πρέπει να μεταφερθεί στο δίκαιο των κατ' ιδίαν ομοσπόνδων κρατών), στην οποία πρόκειται να αναφερθούν όλες οι εφαρμοστέες διατάξεις, με παράλληλη παραπομπή στους καταλόγους I και II της οδηγίας. Όπως προαναφέρθηκε (παράγραφος 3), η μεταφορά αυτή πραγματοποιήθηκε μόνο σε 7 ομόσπονδα κράτη. Τα λοιπά ομόσπονδα κράτη, που είχαν ήδη θεσπίσει δικές τους διατάξεις, δεν θεώρησαν αναγκαία την κύρωσή της. Είναι εξάλλου αμφίβολο αν μια *διοικητική εγκύκλιος* υπερέχει των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων του WHG. Θα ήθελα να παραπέμψω συναφώς στη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την

οποία οι οδηγίες πρέπει να μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο με διατάξεις που έχουν την ίδια νομική αξία με τις τροποποιούμενες ¹⁷.

23. Τέταρτον, το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, ορίζει ότι η άδεια για τα αναφερόμενα σε αυτό μέτρα μπορεί να χορηγηθεί μόνο *ύστερα* από προκαταρκτική έρευνα, ότι η άδεια μπορεί να χορηγηθεί μόνο *βάσει* των αποτελεσμάτων αυτής της έρευνας και υπό την προϋπόθεση ότι έχουν τηρηθεί όλες οι αναγκαίες τεχνικές προφυλάξεις, για να εμποδιστεί η έμμεση απόρριψη. Το αντικείμενο της έρευνας καθορίζεται λεπτομερέστερα στο άρθρο 7 της οδηγίας. Οι όροι και οι περιορισμοί που πρέπει ενδεχομένως να περιλαμβάνονται στην άδεια διευκρινίζονται στα άρθρα 10 και 11. Καμιά από τις διατάξεις αυτές δεν περιελήφθη ρητώς στη γερμανική νομοθεσία.

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί περιττή την επανάληψη του άρθρου 7, επειδή « είναι αυτονόητο ότι πριν από την έκδοση κάθε αποφάσεως των αρμοδίων αρχών εξετάζεται η πραγματική και νομική κατάσταση » ¹⁸. Παραπέμπει, επιπλέον, στον *νόμο περί διοικητικής διαδικασίας*, κατά τον οποίον η διοικητική αρχή διαπιστώνει αυτεπαγγέλτως τα πραγματικά περιστατικά και χρησιμοποιεί προς τούτο τα αποδεικτικά μέσα που θεωρεί αναγκαία. Αμφιβάλλω αν οι γενικές αυτές διατάξεις εξασφαλίζουν σε όλες τις περιπτώσεις τη διενέργεια των αναφερομένων στο άρθρο 7 λεπτομερών ερευνών. Η ακριβής επανάληψη των όσων απαιτεί το άρθρο 7 έχει ακόμη περισσότερο σημασία, επειδή μπορεί να είναι πολύ σημαντικό για τον ιδιώτη που ζητεί την άδεια κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερη περί-

17 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988, 116/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 1323, ιδίως σκέψεις 12 επ.).

18 — Βλ. το δικόγραφο της προσφυγής, σ. 20, παράγραφος 30.

πτωση, να λαμβάνει γνώση των λεπτομερών διατάξεων της φύσεως και του αντικειμένου των ερευνών που πρέπει να διενεργηθούν. Το Δικαστήριο έκρινε ως προς τη διάταξη της οδηγίας που δεν αμφισβητείται εν προκειμένω ότι μια *προϋπόθεση* που θεσπίζει η οδηγία για τη χορήγηση αδειάς πρέπει να προβλέπεται ρητώς σε διάταξη του εσωτερικού δικαίου. Δεν αρκεί η παραπομπή σε μια πάγια διοικητική πρακτική¹⁹. Αυτό ισχύει και εν προκειμένω, τηρουμένων των αναλογιών.

λόγους ούτε αυτό το επιχείρημα μπορεί να γίνει δεκτό.

Παραμπόδιση άλλων εμμέσων απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I

25. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, *τρίτη* περίπτωση, της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη

24. Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η έλλειψη σαφών και ακριβών διατάξεων για την προκαταρκτική έρευνα έχει συγχρόνως συνέπειες επί των αδειών που μπορούν ενδεχομένως να χορηγηθούν βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση: η οδηγία καθιστά σαφές ότι οι άδειες αυτές μπορεί να χορηγηθούν μόνο βάσει των αποτελεσμάτων της έρευνας αυτής. Οι προϋποθέσεις χορηγήσεως της αδειάς πρέπει, με άλλους λόγους, να ανταποκρίνονται στα αποτελέσματα της έρευνας. Η μη μεταφορά των διατάξεων αυτών στο εσωτερικό δίκαιο επηρεάζει, επομένως, το περιεχόμενο της πολιτικής των υγρογόνων υδάτων.

« λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα τα οποία κρίνουν αναγκαία με σκοπό να αποφευχθεί κάθε έμμεση απόρριψη ουσιών που αναφέρονται στον κατάλογο I, η οποία οφείλεται σε ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν επάνω ή μέσα στο έδαφος και που είναι διαφορετικές από αυτές που αναφέρονται στη δεύτερη περίπτωση (...) ».

26. Ως προς την εφαρμογή της διατάξεως αυτής, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παραπέμπει στις ίδιες διατάξεις που αρκούν, κατά τη γνώμη της, και για την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, δηλαδή στα άρθρα 19 α επ., 19 γ επ., 3, παράγραφος 2, και 34 του WHG.

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δεν θεωρεί αναγκαία τη μεταφορά των άρθρων 10 και 11 της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο: οι περιεχόμενες στα άρθρα αυτά προϋποθέσεις και περιορισμοί προκύπτουν, κατά τη γνώμη της, ήδη από την υποχρέωση των αρμοδίων αρχών να αρνούνται τη χορήγηση αδειάς, όταν υπάρχουν φόβοι ρυπάνσεως των υδάτων. Για τους ίδιους

Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 4 της οδηγίας αποσκοπεί στην εκπλήρωση της υποχρέωσης των κρατών μελών κατά το άρθρο 3, στοιχείο α, της οδηγίας να παρεμποδίζουν την απόρριψη ουσιών του καταλόγου I στα υπόγεια ύδατα. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση, περιέχει ελικοδική ρύθμιση: για όλες τις υπόλοιπες ενέργειες επί ή εντός του εδάφους, εκτός των αναφερομένων υπό τη δεύτερη περίπτωση, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα, για να παρεμποδίσουν την έμμεση απόρριψη ουσιών του καταλόγου I.

¹⁹ — Βλ. απόφαση στην υπόθεση 291/84, όπ.π. υποσημ. 15, σκέψεις 16 έως 18 (σχετικά με το άρθρο 6 της οδηγίας).

Και ως προς αυτή τη διάταξη η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό προς το άρθρο 2, στοιχείο β, της οδηγίας, έτσι ώστε η υποχρέωση των κρατών μελών να τελεί υπό όρους. Για τους ανωτέρω αναφερθέντες λόγους (παράγραφοι 15 και 16) η άποψη αυτή δεν ευσταθεί.

27. Δεν μπορώ παρά να επαναλάβω το συμπέρασμα στο οποίο ήδη κατέληξα, ότι δηλαδή μία ρύθμιση όπως αυτή του WHG, που δεν έχει ως σκοπό την παρεμπόδιση όλων των αμέσων ή εμμέσων απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I, αλλά μόνο την παρεμπόδιση της ρυπάνσεως των υδάτων (και εξουσιοδοτεί συναφώς τις αρμόδιες αρχές να χορηγούν ενδεχομένως άδειες απορρίψεως), δεν αρκεί για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

Εξάλλου, ισχύουν και εδώ όσα προανέφερα σχετικά με την επιπλέον ανεπάρκεια του WHG ως προς τη μεταφορά του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας, τηρουμένων των αναλογιών. Το μεγαλύτερο πρόβλημα συνίσταται στο ότι ο κατάλογος I δεν επαναλαμβάνεται κανονικά στη γερμανική διάταξη. Οι ορισμοί των « επικινδύνων για τα ύδατα ουσιών » που περιέχει ο WHG δεν είναι αρκετά ορισμένοι και σαφείς. Εξάλλου, δεν είναι καθόλου σαφές αν οι διατάξεις που αναφέρει η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση μπορούν να εξασφαλίσουν την εφαρμογή του άρθρου 4 ως προς όλες τις μη αναφερόμενες στην παράγραφο 1, δεύτερη περίπτωση, ενέργειες επί ή εντός του εδάφους. Επισήμανα ήδη συναφώς το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 19 a και 19 g του WHG. Το άρθρο 34, παράγραφος 2, του WHG μου φαίνεται επίσης ανε-

παρκές, επειδή αφορά μόνο την προσωρινή ή οριστική απόθεση ουσιών ή τη μεταφορά διά σωληνώσεων. Κατά το άρθρο 2 του WHG, για κάθε χρήση των υδάτων απαιτείται έγκριση ή άδεια, όμως αυτή η έγκριση ή άδεια δεν εξαρτάται σε καμιά περίπτωση, κατά τον WHG, από την παρεμπόδιση κάθε έμμεσης απορρίψεως.

28. Τέλος, η Επιτροπή ισχυρίστηκε κατά τρόπο πειστικό, χωρίς να αντικρουστεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, ότι οι εκτελεστικές διατάξεις των ομοσπόνδων κρατών δεν αρκούν για να συμπληρώσουν τα κενά που υφίστανται στην ομοσπονδιακή νομοθεσία. Ορισμένες διατάξεις επιπέδου ομοσπόνδων κρατών²⁰ αφορούν μόνο τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 19 g του WHG, και όχι σε όλα τα λοιπά μέτρα του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, όπως απαιτεί η οδηγία. Εξάλλου, όλα τα ομόσπονδα κράτη δεν έχουν επαναλάβει την απαρίθμηση του καταλόγου I στο δικαίό τους²¹ ούτε έχουν μεταφέρει τη ρύθμιση του WHG περί παρεμπόδισεως της ρυπάνσεως σε νομοθέτημα περί παρεμπόδισεως των εμμέσων απορρίψεων²².

Περιορισμός των απορρίψεων ουσιών του καταλόγου II

29. Η οδηγία προβλέπει ως δεύτερη κύρια υποχρέωση των κρατών μελών

« τον περιορισμό της απορρίψεως στα υπόγεια ύδατα των ουσιών που αναφέρονται στον

20 — Η Επιτροπή αναφέρεται στη ρύθμιση του Schleswig-Holstein.

21 — Η Επιτροπή αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στην ελεύθερη χανσεατική πόλη του Αμβούργου, στη Βάδη-Βυρτεμβέργη, στη Βαυαρία, στη Ρηνανία-Παλατινάτο και στη Βρέμη.

22 — Ως παράδειγμα αναφέρεται το Schleswig-Holstein.

κατάλογο II, ώστε να αποφευχθεί η ρύπανση των υδάτων από τις ουσίες αυτές» (άρθρο 3, στοιχείο β).

Η υποχρέωση αυτή συγκεκριμενοποιείται με το άρθρο 5 της οδηγίας, που έχει ως εξής:

« 1) Για να ανταποκριθούν στην υποχρέωση που αναφέρεται στο άρθρο 3, στοιχείο β, τα κράτη μέλη υποβάλλουν σε προκαταρκτική έρευνα:

— κάθε άμεση απόρριψη ουσιών που αναφέρονται στον κατάλογο II, κατά τρόπο ώστε να περιορίσουν τέτοιες απορρίψεις,

— τις ενέργειες εξαφάνισης ή αποθήσεως με σκοπό την εξαφάνιση αυτών των ουσιών που είναι δυνατό να οδηγήσουν σε έμμεση απόρριψη.

Βάσει των αποτελεσμάτων αυτής της έρευνας, τα κράτη μέλη μπορούν να δίνουν άδεια υπό τον όρο ότι έχουν τηρηθεί όλες οι τεχνικές προφυλάξεις που επιτρέπουν την αποφυγή της ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων απ' αυτές τις ουσίες.

2) Επιπλέον τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα τα οποία κρίνουν αναγκαία με σκοπό να περιορίσουν κάθε έμμεση απόρριψη ουσιών που αναφέρονται στον κατάλογο II, η οποία οφείλεται σε ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν επάνω ή μέσα στο έδαφος που είναι διαφορετικές από αυτές που αναφέρονται στην παράγραφο 1. »

Ως προς τη μεταφορά της διατάξεως αυτής η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παραπέμπει στα άρθρα του WHG που ήδη εξασφαλίζουν, κατά τη γνώμη της, την ορθή μεταφορά του άρθρου

4, παράγραφος 1, δεύτερη και τρίτη περίπτωση. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρεί ότι το γερμανικό δίκαιο, που δεν διακρίνει μεταξύ απορρίψεων ουσιών του καταλόγου I και του καταλόγου II είναι μάλιστα αυστηρότερο από την οδηγία, τουλάχιστον αν το άρθρο 5 της οδηγίας ερμηνευθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο β. Στο σημείο αυτό παραλέπω ακόμη μία φορά σε όσα προαναφέρα σχετικά με το ακριβές πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 της οδηγίας. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 2 καλύπτει σειρά περιπτώσεων στις οποίες η οδηγία δεν έχει εφαρμογή, ενώ το άρθρο 5 συγκεκριμενοποιεί την υποχρέωση του άρθρου 3, στοιχείο β. Το άρθρο 2 δεν μεταβάλλει τις υποχρεώσεις του άρθρου 5 ούτε εκείνες του άρθρου 4.

30. Η πρώτη υποχρέωση δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας αφορά την άμεση απόρριψη ουσιών του καταλόγου II. Πρόκειται για διττή υποχρέωση: πρώτον, τα κράτη μέλη πρέπει, πριν αρχίσουν τέτοιες απορρίψεις (ή ενέργειες που μπορούν να οδηγήσουν σε απορρίψεις), να προβαίνουν σε έρευνα προς περιορισμό των απορρίψεων· δεύτερον, βάσει των αποτελεσμάτων αυτής της έρευνας μπορεί να χορηγείται άδεια, μόνον εφόσον έχουν τηρηθεί όλες οι τεχνικές προφυλάξεις που καθιστούν δυνατή την αποφυγή της ρυπάνσεως των υπογείων υδάτων από τις ουσίες αυτές. Το ερώτημα είναι αν το άρθρο 34, παράγραφος 1, του WHG θεσπίζει τουλάχιστον τόσο αυστηρές προϋποθέσεις.

Ως προς την προηγούμενη έρευνα, κατά την οποία πρέπει να τηρείται επίσης το άρθρο 7 της οδηγίας, αποδείχθηκε ήδη ανωτέρω ότι οι γερμανικές διατάξεις δεν είναι επαρκώς ορισμένες και σαφείς. Έτσι και στην περίπτωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, αυτό έχει συγχρόνως μια ουσιαστική

επίπτωση: άδειες απορρίψεως μπορούν να χορηγούνται μόνον βάσει των αποτελεσμάτων προηγούμενης έρευνας.

31. Μολονότι από τα προεκτεθέντα προκύπτει ήδη με βεβαιότητα η παράβαση, για λόγους σαφήνειας θα εξετάσω την άποψη της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως ότι η τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 5 για τη χορήγηση αδειας εξασφαλίζεται ήδη με την εφαρμογή του άρθρου 34 του WHG. Η Επιτροπή αμφισβητεί κάτι τέτοιο: υπενθυμίζει ότι η καθιερούμενη στο άρθρο 34 του WHG « αρχή υπάρξεως φόβων » έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία έτσι ώστε να πρέπει να αποκλείεται κάθε βάσιμη πιθανότητα, σύμφωνα με την κοινή πείρα, αλλά να μη μπορούν να αποκλειστούν, πάντως, πλήρως τα απλά ενδεχόμενα²³. Το άρθρο 5 της οδηγίας είναι αυστηρότερο: απαιτεί την τήρηση όλων των αναγκαίων τεχνικών προφυλάξεων, με τις οποίες μπορεί να αποφευχθεί η ρύπανση των υπογείων υδάτων.

Φαίνεται, πράγματι, ότι υφίσταται μια (λεπτή) διαφορά ως προς την ένταση των δύο διατάξεων: ένας δε συγγραφέας επισημαίνει ότι η νομολογία δεν έχει ακόμη επιβεβαιώσει ρητώς ότι το άρθρο 34, παράγραφος 2, του WHG περιέχει βέβαιη απαγόρευση των ρυπαντικών απορρίψεων²⁴. Προτιμητέα είναι, επομένως, η μεταφορά του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας με μια εξίσου σαφή και ακριβή διάταξη του εσωτερικού δικαίου.

23 — Πρόκειται για την απόφαση του Bundesverwaltungsgericht της 16ης Ιουλίου 1965 (Zeitschrift für Wasserrecht 1965, σ. 113 και 116).

24 — Βλ. Kromarek P.: « Federal Republic of Germany: Water and Waste » στο *European Community Environmental Policy in Practice*, T. 4, 1986, σ. 82.

32. Κατά τα λοιπά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας αφορά τη ρύθμιση των εμμέσων απορρίψεων ουσιών του καταλόγου II. Και εδώ είναι απαραίτητη η προηγούμενη έρευνα, η δε χορήγηση αδειας είναι δυνατή μόνο υπό τις αυτές προϋποθέσεις που προβλέπονται και για τις άμεσες απορρίψεις. Αναφέρομαι, επομένως, στα προεκτεθέντα.

33. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, υποχρεώνει, τέλος, τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα για να περιορίσουν τις έμμεσες απορρίψεις ουσιών του καταλόγου II, που οφείλονται σε ενέργειες επί ή εντός του εδάφους εκτός των αναφερομένων στην παράγραφο 1.

Κατά την προφορική διαδικασία η Επιτροπή ανέφερε διάφορα παραδείγματα ενεργειών να τις οποίες τέτοια μέτρα είναι αναγκαία: μπορεί να πρόκειται για έμμεσες απορρίψεις ουσιών του καταλόγου II συνεπεία της δραστηριότητας μιας γεωργικής εκμεταλλεύσεως, ενός πρατηρίου βενζίνης ή ενός χώρου σταθμεύσεως. Μπορεί, επίσης, να πρόκειται για απόθεση ουσιών του καταλόγου II με σκοπό τη μεταγενέστερη επαναχρησιμοποίησή τους. Επειδή η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι για τη μεταφορά της διατάξεως αυτής δεν απαιτείται η θεσπιση ειδικών μέτρων, και γι' αυτό δεν αναφέρθηκε σε τέτοια μέτρα, η παράβαση πρέπει, και στο σημείο αυτό, να θεωρηθεί αποδεδειγμένη.

Οι διαδικαστικές διατάξεις της οδηγίας

34. Πριν από την κατ' άρθρο εξέταση του αν και με ποιο τρόπο μεταφέρθηκαν οι διαδικαστικές διατάξεις της οδηγίας στο γερμανικό δίκαιο, θα αναφερθώ πρώτα σ' ένα γενικότερο

επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι οι διαδικαστικές διατάξεις της οδηγίας δεν χρειάζεται να επαναληφθούν σε ειδικές διατάξεις του εθνικού δικαίου. Γενικότερες διατάξεις περί διοικητικής διαδικασίας της Ομοσπονδίας και των ομοσπόνδων κρατών οδηγούν ήδη, στην πράξη, στο αποτέλεσμα που επιδιώκεται με την οδηγία.

Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί, για ένα λόγο που αναφέρθηκε ήδη επανειλημμένα: η απαίτηση της ακριβούς και σαφούς μεταφοράς απαιτεί τη ρητή επανάληψη των λεπτομερών διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι δεν πρόκειται για μια απαίτηση απλώς τυπικής φύσεως: η ανεπαρκής μεταφορά της οδηγίας έχει επιπτώσεις και επί της ουσίας, όπως εξέθεσα ήδη σχετικά με την απαίτηση της έρευνας που πρέπει να διεξαχθεί προς της χορηγήσεως αδείας. Η σκέψη αυτή μπορεί να γενικευθεί: αν οι περισσότερες αυτές διοικητικές διατάξεις πρέπει να εφαρμόζονται από τα ομόσπονδα κράτη, όπως αναφέρει η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, τότε οι αρμόδιες αρχές των ομοσπόνδων κρατών πρέπει να ενημερωθούν πλήρως για το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών. Έτσι, το άρθρο 8 της οδηγίας ορίζει, για παράδειγμα, ότι οι άδειες που αναφέρονται στα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας μπορούν να χορηγηθούν από τις αρμόδιες αρχές μόνον μετά από εξακριβωση του γεγονότος ότι η εποπτεία των υπογείων υδάτων και κυρίως της ποιότητάς τους είναι εξασφαλισμένη. Η σκέψη αυτή ισχύει και για τον ιδιώτη του οποίου η νομική κατάσταση επηρεάζεται από τις διατάξεις της οδηγίας. Για εκείνον που σκοπεύει, για παράδειγμα, να διενεργήσει (ή να παρεμποδίσει) μια απόρριψη, μπορεί να έχει μεγάλη σημασία η γνώση του ακριβούς αντικειμένου της προηγούμενης

έρευνας και των όρων και περιορισμών που προβλέπονται σε μια ενδεχόμενη άδεια. Από την άποψη αυτή το Δικαστήριο έκρινε, με πρόσφατη απόφαση, σχετικά με διαδικαστική διάταξη της οδηγίας, ότι ο όρος που προβλέπεται στο άρθρο 6 για τη χορήγηση αδείας πρέπει να προβλέπεται ρητά στο εθνικό δίκαιο²⁵.

Η παράβαση του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να αποκλειστεί με το επιχείρημα ότι οι διάφορες απόψεις των διαδικαστικών διατάξεων δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα της *Ομοσπονδίας*, αλλά των ομοσπόνδων κρατών. Τα κράτη μέλη είναι μεν ελεύθερα να καταθέτουν τις αρμοδιότητες στο εσωτερικό τους κατά το δοκούν και να εκτελούν το κοινοτικό δίκαιο με μέτρα θεσπιζόμενα από τις περιφερειακές ή τις τοπικές αρχές, αυτή όμως η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν τα απαλλάσσει από την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την ακριβή μεταφορά των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο²⁶.

35. Θα εξετάσω στη συνέχεια τη μεταφορά των κατ' ιδίαν διαδικαστικών διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Θα αναφερθώ με συντομία στο *άρθρο 7* της οδηγίας, που ρυθμίζει λεπτομερώς το αντικείμενο και τον σκοπό των προηγούμενων ερευνών που αναφέρονται στα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας. Ανέφερα ήδη (παράγραφος 23) ότι τα κριτήρια των άρθρων 24 και 26 του *νόμου περί διοικη-*

25 — Βλ. απόφαση στην υπόθεση 291/84, ό.π. υποσημ. 15, σκέψεις 16 έως 18.

26 — Βλ. απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 227 έως 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 1, σκέψεις 9 και 10).

τικής διαδικασίας δεν είναι επαρκώς ορισμένα και σαφή για την κανονική μεταφορά των άρθρων αυτών στο εσωτερικό δίκαιο. Απαιτείται ειδική ρύθμιση είτε σε επίπεδο Ομοσπονδίας είτε σε επίπεδο ομοσπόνδων κρατών, την οποία να μπορούν να επικαλεστούν οι ιδιώτες και η οποία τυγχάνει δημοσιεύσεως. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε πειστικά στο σημείο αυτό ότι οι ισχύουσες στα ομόσπονδα κράτη διατάξεις δεν μπορούν να συμπληρώσουν τα κενά της ομοσπονδιακής νομοθεσίας²⁷.

36. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν για το *άρθρο 8* της οδηγίας, κατά το οποίο οι επιτρεπόμενες κατά την οδηγία άδειες απορρίψεων μπορούν να χορηγηθούν από τις αρμόδιες αρχές μόνο αφού εξακριβωθεί ότι εξασφαλίζεται η εποπτεία της ποιότητας των υπογείων υδάτων. Η ακριβής και σαφής μεταφορά της διατάξεως αυτής έχει σημασία από δύο απόψεις. Πρώτον, ο σκοπός της οδηγίας που συνίσταται, ως προς την απόρριψη ορισμένων επικίνδυνων ουσιών, στη δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού, προϋποθέτει ότι οι αρμόδιες αρχές θα εφαρμόζουν, στα κατ' ιδίαν κράτη μέλη, τα αυτά κριτήρια κατά τη χορήγηση αδειών. Δεύτερον, τρίτοι ιδιώτες, που θέλουν να προσβάλλουν τη νομιμότητα των αδειών πρέπει να μπορούν να επικαλούνται τα κριτήρια αυτά. Παραπέμπω ακόμη μία φορά στην απόφαση του Δικαστηρίου κατά την οποία οι προβλεπόμενες στην οδηγία προϋποθέσεις χορηγήσεως αδειας απορρίψεως πρέπει να επαναλαμβάνονται ρητώς στο εθνικό δίκαιο²⁸.

27 — Η Επιτροπή αναφέρει, για παράδειγμα, χωρίς να διαψευστεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, ότι οι διατάξεις της Κάτω Σαξωνίας, της Έσσης και της Βαυαρίας δεν περιλαμβάνουν διάταξη σχετικά με τις έρευνες του άρθρου 7 της οδηγίας. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δεν εξήγησε, κατά την προφορική διαδικασία, αν ένα ή περισσότερα από τα ομόσπονδα αυτά κράτη μετέφεραν στο δίκαιο τους την προαναφερθείσα πρότυπη διοικητική εγκύκλιο.

28 — Βλ. την απόφαση στην υπόθεση 291/84, όπ.π. υποσημ. 15, σκέψεις 16 έως 18.

37. Ούτε τα *άρθρα 9 και 10* της οδηγίας, που απαριθμούν διάφορα στοιχεία τα οποία πρέπει να περιέχονται στις άδειες απορρίψεως που μπορούν κατά την οδηγία να χορηγούνται, μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας με ειδική διάταξη. Και σ' αυτό το σημείο η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παραπέμπει στις ήδη υφιστάμενες γενικότερες διατάξεις του δικαίου της Ομοσπονδίας και των ομοσπόνδων κρατών. Θεωρεί, επιπλέον, ότι τα απαριθμούμενα στα *άρθρα 9 και 10* στοιχεία *μπορούν* κάλλιστα να περιληφθούν στις άδειες από τις αρμόδιες αρχές και ότι η πραγματική εφαρμογή της οδηγίας εξασφαλίζεται, στην πράξη, από τη σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία των ισχυουσών γενικών διατάξεων.

Σχετικά με τα επιχειρήματα αυτά, μπορώ, αναφερόμενος στα προεκτεθέντα (παράγραφος 34), να επαναλάβω ότι η εναρμόνιση των όρων απορρίψεως και η προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών μπορούν να εξασφαλιστούν μόνον όταν η επανάληψη των στοιχείων που προβλέπονται στα *άρθρα 9 και 10* της οδηγίας δεν αποκείται στην ελεύθερη εκτίμηση των αρχών, αλλά είναι *υποχρεωτική*. Αναφέρθηκε ήδη η ανεπάρκεια της σύμφωνης προς την οδηγία ερμηνείας ή εφαρμογής του εθνικού δικαίου (παράγραφος 8, αν.).

38. Ως προς τη μεταφορά του *άρθρου 11*, παραπέμπω σε όσα ανέφερα για το *άρθρο 8* της οδηγίας. Και εν προκειμένω είναι βέβαιη η παράβαση ελλείψει ακριβών διατάξεων μεταφοράς.

39. Η Επιτροπή προσήψε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με την αιτιολογημένη της γνώμη ότι ούτε τα άρθρα 12 και 13 της οδηγίας μεταφέρθηκαν κανονικά. Στο δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή ανέφερε μόνο το άρθρο 13. Ο πληρεξούσιος της Επιτροπής δήλωσε κατά την προφορική διαδικασία ότι κάτι λησμονήθηκε συναφώς. Είναι επομένως βέβαιον ότι το άρθρο 12 δεν περιλαμβάνεται στο επίδικο αντικείμενο. Γι' αυτό, παρέλκει και η εξέτασή του εν προκειμένω.

Το άρθρο 13 απαιτεί οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να ελέγχουν την τήρηση των όρων που επιβάλλονται με τις άδειες, καθώς και τις επιπτώσεις των απορρίψεων στα υπόγεια ύδατα. Η Επιτροπή προέβαλε την αιτίαση ότι η διάταξη αυτή δεν έχει μεταφερθεί με ειδική, δεσμευτική και δημοσιευμένη διάταξη

στο εθνικό δίκαιο. Επειδή ο έλεγχος της τήρησης των όρων των αδειών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπάγεται στην αρμοδιότητα των ομοσπόνδων κρατών, η Επιτροπή ορθώς αναφέρει ότι η πραγματική τήρηση των διατάξεων αυτών πρέπει να επιβληθεί στα ομόσπονδα κράτη. Επομένως, για τη μεταφορά αυτή της διατάξεως απαιτείται ρητή διάταξη. Εσωτερικές υποδείξεις, που μπορούν να τροποποιηθούν από τη μια μέρα στην άλλη, δεν αρκούν προς τούτο. Τα κράτη μέλη έχουν μεν συναφώς κάποια διακριτική ευχέρεια, αφού, διαφορετικά από τα άρθρα 7 έως 11, για παράδειγμα, της οδηγίας, το άρθρο 13 δεν είναι έτσι διατυπωμένο ώστε να μπορεί να θεμελιώσει δικαιώματα ιδιωτών. Γι' αυτό, το μόνο που χρειάζεται είναι να μπορεί να συναχθεί από το γενικό νομικό πλαίσιο σε επίπεδο *Ομοσπονδίας* και ομοσπόνδων κρατών υποχρέωση ελέγχου εκ μέρους των αρμοδίων για τον έλεγχο αρχών²⁹.

Συμπέρασμα

40. Τα προεκτεθέντα με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει πλήρως δεκτή. Προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να μεταφέρει κανονικά την οδηγία 80/68/ΕΟΚ στο εσωτερικό δίκαιο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ, και να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

29 — Από την άποψη αυτή το άρθρο 13 μπορεί να συγκριθεί με το άρθρο 18 της οδηγίας, κατά το οποίο η εφαρμογή των μέτρων που λαμβάνονται με βάση την παρούσα οδηγία δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να έχει σαν αποτέλεσμα την άμεση ή έμμεση ρύπανση των υπογείων υδάτων. Σχετικά με τη διάταξη αυτή το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση επί της υποθέσεως 291/84 (όπ.π. υποσημ. 15) ότι δεν χρειάζεται να μεταφερθεί με ιδιαίτερη και ειδική διάταξη (βλ. σκέψεις 19 έως 21 της αποφάσεως).