

**ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER**

της 12ης Νοεμβρίου 1998 *

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι «η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη κοινοποιώντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά στην εσωτερική της έννομη τάξη της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης¹ (στο εξής: οδηγία), και μη τηρώντας ιδίως την υποχρέωση που επιβάλλεται από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο». Επιπλέον ζητεί από το Δικαστήριο να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

2. Η οδηγία, κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, αυτής, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν με την οδηγία αυτή εντός δύο ετών από την κοινοποίησή της και πληροφορούν αμέσως σχετικά την Επιτροπή. Δεδομένου ότι η οδηγία κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη στις 19 Δεκεμβρίου 1991, η προθεσμία αυτή για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο έληξε στις 19 Δεκεμβρίου 1993.

3. Την ίδια αυτή ημερομηνία, τα κράτη μέλη όφειλαν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, να χαρακτηρίσουν

για πρώτη φορά ως ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές που βρίσκονται στο έδαφός τους των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα που έχουν υποστεί ρύπανση και τα ύδατα που ενδέχεται να την υποστούν, βάσει κριτηρίων που καθορίζονται στην οδηγία. Επιπλέον, όφειλαν να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τον αρχικό αυτό χαρακτηρισμό εντός έξι μηνών.

Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου, εξαιρούνται εντούτοις από την υποχρέωση αυτή χαρακτηρισμού συγκεκριμένων ευπρόσβλητων ζωνών τα κράτη μέλη που θεωρούν ως ευπρόσβλητο το σύνολο του εθνικού τους εδάφους και τα οποία καταρτίζουν και εφαρμόζουν στο σύνολο του εδάφους αυτού τα προγράμματα δράσεως που σκοπούν στην πρόληψη της νιτρορρύπανσης γεωργικής προελεύσεως των υδάτων.

4. Τέλος, κατά το άρθρο 4 της οδηγίας, τα κράτη μέλη όφειλαν, πάντοτε εντός της ίδιας προθεσμίας, να καταρτίσουν έναν ή περισσότερους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής, που θα εφαρμόζονται προαιρετικά από τους γεωργούς, προκειμένου να διασφαλιστεί, ως προς όλα τα ύδατα, ένα γενικό επίπεδο προστασίας από τη ρύπανση.

5. Δεδομένου ότι με τη λήξη της προθεσμίας αυτής η Επιτροπή δεν έλαβε καμία ανακοίνωση αφορώσα, αφενός, τη μεταφορά της οδηγίας στο ιταλικό δίκαιο και, αφετέρου, τον χαρακτηρισμό συγκεκριμένων ευπρόσβλητων ζωνών ή την εξαίρεση από την ειδική

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.
1 — ΕΕ L 375, σ. 1.

αυτή υποχρέωση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 5, και δεδομένου ότι δεν διέθετε εξάλλου κανένα στοιχείο που θα της επέτρεπε να συναγάγει ότι η Ιταλική Δημοκρατία συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις της, όχλησε, με έγγραφο της 10ης Ιουλίου 1995, και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ, την Ιταλική Κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της επί του σημείου αυτού εντός προθεσμίας δύο μηνών. Επίσης, κάλεσε την εν λόγω κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της επί του γεγονότος ότι οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν καταρτίσει έναν ή περισσότερους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής, όπως είχαν την υποχρέωση από το άρθρο 4 της οδηγίας.

6. Ελλείψει απαντήσεως εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή της απήθυνε, στις 26 Ιουλίου 1996, αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας τη να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

7. Με έγγραφο της 20ής Ιανουαρίου 1997, η μόνιμη αντιπροσωπεία της Ιταλίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση απάντησε στην Επιτροπή. Καίτοι παραδεχόμενη ότι η κυβέρνησή της δεν είχε ακόμη θεσπίσει ειδική πράξη για τη μεταφορά της οδηγίας 91/676 στο ιταλικό δίκαιο, προέβαλε ότι η εν λόγω κυβέρνηση είχε εκπληρώσει, κατ' ουσίαν, τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην οδηγία αυτή, αναφερόμενη ιδίως στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 3, παράγραφος 2, και 4 της οδηγίας.

8. Εν όψει των πληροφοριακών αυτών στοιχείων, η Επιτροπή δεν ενέμεινε στις αιτιάσεις της που αφορούσαν τη μη συμμόρφωση προς το άρθρο 4 της οδηγίας. Εντούτοις, θεώρησε ότι δεν ήταν ικανοποιητική η προβληθείσα επιχειρηματολογία ως προς την υποχρέωση

που επιβάλλεται από το άρθρο 3, παράγραφος 2, και, κατά συνέπεια, αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αναγκάσει την εν λόγω παράβαση.

9. Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 20 Μαΐου 1997. Η Ιταλική Κυβέρνηση ζητεί την απόρριψή της.

10. Στο υπόμνημά της αντικρούσεως, η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι κοινοποίησε στην Επιτροπή, αφού έλαβε την αιτιολογημένη γνώμη, μία σειρά μέτρων μη νομοθετικού χαρακτήρα που ισχύουν στην Ιταλία, «δυνάμει των οποίων είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η οδηγία 91/676/ΕΟΚ έχει, υπό ορισμένες απόψεις, τεθεί σε εφαρμογή»². Επισημαίνει επίσης την πρόθεσή της να θεσπίσει, δυνάμει εξουσιοδοτήσεως του Κοινοβουλίου, νομοθετικό διάταγμα για την «πλήρη ρύθμιση του θέματος που αφορά η εν λόγω οδηγία».

11. Η Επιτροπή εμμένει, με το υπόμνημά της απαντήσεως, στις αιτιάσεις της.

12. Τονίζει καταρχάς ότι ουδέποτε άφησε να νοηθεί ότι απαιτείται μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οπωσδήποτε με πράξη νομοθετικής φύσεως. Επισημαίνει ότι δεν προσήψε στην Ιταλική Κυβέρνηση τη θέσπιση μέτρων μη νομοθετικής φύσεως, αλλά σημείωσε ότι η εν λόγω κυβέρνηση δεν συμμορφώθηκε, εν πάση περιπτώσει, προς τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από την οδηγία αυτή μέσω θεσπίσεως μέτρων οποιασδήποτε φύσεως.

13. Υπενθυμίζει περαιτέρω ότι η ορθή μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο συνεπά-

2 — Σημείο 1, παράγραφος 1, του υπομνήματος αντικρούσεως.

γεται τη θέσπιση μέτρων που διασφαλίζουν την επίτευξη της πρακτικής της αποτελεσματικότητας και καταλήγουν στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, τηρώντας, ενδεχομένως, ορισμένη τάξη. Όμως, εν προκειμένω, θεσπίζοντας μέτρα προς τον σκοπό, αφενός, να καταρτιστεί ένας κώδικας ορθής γεωργικής πρακτικής, σύμφωνα με το άρθρο 4, και, αφετέρου, να περιληφθούν στα προγράμματα δράσεως που αφορούν τη μείωση και την πρόληψη της ρυπάνσεως των υδάτων, τα οποία αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας, πριν προβεί στον χαρακτηρισμό, σε ένα πρώτο στάδιο, των υδάτων και των ευπρόσβλητων ζωνών, όπως την υποχρεώνει το άρθρο 3, παράγραφος 2, η Ιταλική Κυβέρνηση ενήργησε αντίθετα προς κάθε λογική. Τα μέχρι τούδε θεσπισθέντα μέτρα θα παραμείνουν πράγματι νεκρό γράμμα, κατά την Επιτροπή, δεδομένου ότι έχουν ως σκοπό την προστασία ζωνών για τις οποίες δεν υφίσταται μέχρι σήμερα χαρακτηρισμός.

14. Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Ιταλική Δημοκρατία αντικρούει τη συλλογιστική αυτή. Κατ' αυτήν, δεν είναι χρήσιμο να ακολουθηθεί η τάξη που υιοθετεί η Επιτροπή. Προσθέτει ότι «η τεκμηρίωση που αφορά τα μέτρα που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή των διατάξεων που αναφέρονται στο άρθρο 5 της οδηγίας βρίσκεται ήδη καθ' οδόν προς την Επιτροπή»³.

15. Προκύπτει επομένως ότι η Ιταλική Κυβέρνηση ούτε κατά τη διάρκεια της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας ούτε με το υπόμνημά της αντικρούσεως ή το υπόμνημά της ανταπαντήσεως αμφισβήτησε την παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας, καθώς και τη συνακόλουθη παράλειψη κοινοποίησε στην Επιτροπή. Η Ιταλική Κυβέρνηση περιορίστηκε να αναφέρει ορισμένο αριθμό μέτρων που μπορούν, ενδεχομένως, να ανταποκρίνονται στις επιταγές

του άρθρου 5 της οδηγίας, το οποίο προβλέπει ειδικά τη θέσπιση προγραμμάτων δράσεως προς τον σκοπό της μείωσης και της πρόληψης της προκαλούμενης άμεσα ή έμμεσα νιτρορρυπάνσεως γεωργικής προελεύσεως των υδάτων. Εντούτοις, εκτός του ότι αυτά τα προγράμματα δράσεως πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες επιτακτικές προδιαγραφές, των οποίων η τήρηση είναι αδύνατο να εκτιμηθεί εν προκειμένω, είναι προφανές ότι αυτό δεν αποτελεί τη μοναδική πτυχή της οδηγίας που συνεπάγεται την υποχρέωση συμμορφώσεως των κρατών μελών.

16. Ειδικότερα, δεν αμφισβητείται ότι κανένα εθνικό μέτρο δεν έχει μέχρι τούδε θεσπιστεί ούτε, στη συνέχεια, κοινοποιηθεί στην Επιτροπή, προκειμένου να τηρηθεί η υποχρέωση χαρακτηρισμού των ευπρόσβλητων ζωνών που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας.

17. Αντιθέτως, η Ιταλική Κυβέρνηση, επισημαίνοντας, στο υπόμνημά της αντικρούσεως, την προσεχή θέσπιση ενός νομοθετικού κειμένου για την πλήρη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και διαβεβαιώνοντας, στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, ότι η τεκμηρίωση που αφορά τα συμπληρωματικά εθνικά μέτρα έχει ήδη αποσταλεί στην Επιτροπή, αναγνωρίζει εν πάση περιπτώσει ότι το σύνολο των σχετικών μέτρων δεν είχε θεσπιστεί ή κοινοποιηθεί στην Επιτροπή εγκαίρως.

18. Επομένως, χωρίς να εξεταστούν λεπτομερώς οι επιχειρηματολογίες που αναπτύχθηκαν, αρχεί να αναγνωριστεί ότι, δεδομένου ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και η κοινοποίησή της δεν πραγματοποιήθηκαν εντός της προθεσμίας που θέτει η οδηγία, η προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη⁴.

3 — Σημείο 5, παράγραφος 1, του υπομνήματος ανταπαντήσεως.

4 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1998, C-79/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 8).

19. Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη κοινοποιώντας στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

20. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

21. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

«1) Η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη κοινοποιώντας στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»