ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILO JÄÄSKINEN
της 22ας Μαΐου 2014[1]

Υπόθεση C-525/12

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

«Παράβαση κράτους μέλους — Οδηγία 2000/60/ΕΚ για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων — Άρθρο 2, σημείο 38 — Υπηρεσίες ύδατος — Άρθρο 2, σημείο 39 — Χρήση ύδατος — Άρθρο 9 — Ανάκτηση κόστους για υπηρεσίες ύδατος — Εθνική κανονιστική ρύθμιση αποκλείουσα ορισμένες υπηρεσίες ύδατος από το πεδίο εφαρμογής της υποχρεώσεως ανακτήσεως του κόστους — Άντληση ύδατος προς άρδευση, για βιομηχανικούς σκοπούς και για ίδια χρήση — Κατακράτηση για σκοπούς παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος από υδατοπτώσεις, ναυσιπλοΐας και προστασίας από τις πλημμύρες — Αποθήκευση ύδατος — Επεξεργασία και διανομή ύδατος για βιομηχανικούς και γεωργικούς σκοπούς»

I – **Εισαγωγή**

1. Το 2000 η Ευρωπαϊκή Ένωση έλαβε ένα ριζικά καινοτόμο μέτρο εκδίδοντας την οδηγία 2000/60/ΕΚ (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα)[2]. Για πρώτη φορά, μια πράξη του δικαίου της Ένωσης ορίζει πλαίσιο για την κοινή διαχείριση και την προστασία των υδάτων που δεν στηρίζεται σε εθνικά σύνορα ή εθνικές πολιτικές, αλλά σε υδρογεωλογικούς σχηματισμούς, δηλαδή ανά λεκάνη απορροής, σε μια προοπτική βιώσιμης αναπτύξεως. Επιπλέον, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα καινοτόμησε καθόσον ενέταξε στην πολιτική των υδάτων θεωρήσεις οικονομικού χαρακτήρα, οι οποίες δεν μεταφράζονται μόνο στην εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», αλλά και στην υποχρέωση οικονομικής αξιολογήσεως ορισμένου κόστους ή χρήσεων ύδατος[3], καθώς και στην εφαρμογή μέσων όπως η πολιτική τιμολογήσεως του ύδατος.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (οδηγία-πλαίσιο περί υδάτων) (ΕΕ L 327, p. 1).

3 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφοι 3 και 5, του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

2. Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο «να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα και ειδικότερα από τα άρθρα 2, σημείο 38 [4], και 9 [5], δεδομένου ότι εξαιρεί ορισμένες υπηρεσίες (για παράδειγμα, τις κατακρατήσεις, οι οποίες πραγματοποιούνται για την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος από υδατοπτώσεις, για τη ναυσιπλοΐα και την προστασία από πλημμύρες, την άντληση για σκοπούς αρδεύσεως και για βιομηχανικούς σκοπούς καθώς και προς ίδια χρήση) από την αποδεκτή ερμηνεία του όρου "υπηρεσίες ύδατος"» [6]. Όπως αναγνωρίζει και η ίδια η Επιτροπή, η παρούσα προσφυγή «αφορά κατ' ουσίαν την ερμηνεία του όρου "υπηρεσίες ύδατος" στο άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα». Η ερμηνεία του όρου αυτού έχει, κατά την Επιτροπή, «ουσιώδεις συνέπειες για το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα» [7].

3. Παρατηρώ εκ προοιμίου ότι η παρούσα υπόθεση είναι σημαντική από πολλές απόψεις. Κατ' αρχάς, είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει το περιεχόμενο της αρχής της τιμολογήσεως για τις υπηρεσίες ύδατος στο πλαίσιο της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Πάντως, αυτό συνιστά μείζον διακύβευμα, ενόψει της θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα στο σύνολό της. Εξάλλου, όπως επιβεβαίωσε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η παρούσα υπόθεση συνιστά «πιλοτική υπόθεση», υπό την έννοια ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να ασκήσει πληθώρα προσφυγών ανάλογα με την ερμηνεία που θα δώσει το Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση [8].

4. Κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, υποστηριζόμενη στο σημείο αυτό από πολλά κράτη μέλη, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα θεσπίζει καθεστώς συνολικής διαχειρίσεως των υδάτων στο οποίο οι περιβαλλοντικοί στόχοι πρέπει να επιτευχθούν πρωτίστως μέσω των προγραμμάτων λήψεως μέτρων και των σχεδίων διαχειρίσεως που προβλέπει η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα. Έτσι, η υποχρέωση ανακτήσεως κόστους για υπηρεσίες ύδατος δεν συνιστά το κεντρικό και καθοριστικό μέσο για την επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν στην Ευρώπη στον τομέα των υδάτινων πόρων, αλλά μάλλον ειδικό μέτρο που πρέπει να εφαρμοστεί στον τομέα της υδρεύσεως και της συλλογής και επεξεργασίας των λυμάτων.

5. Καίτοι δέχομαι ότι η προσφυγή της Επιτροπής έχει σοβαρές ελλείψεις σε δικονομικό επίπεδο, προτίθεμαι να υποστηρίξω, στις ανά χείρας προτάσεις, την ερμηνευτική εκδοχή κατά την οποία ο νομοθέτης της Ένωσης προέβλεψε στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα την τιμολόγηση των δύο κυριότερων τύπων δραστηριοτήτων. Αφενός, πρόκειται για την ύδρευση όπως ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 38, στοιχείο α', της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, του οποίου το γράμμα αντικατοπτρίζει τη βούληση καθορισμού όλων των κατ' ιδίαν σταδίων που πρέπει να περιληφθούν στην τιμή που καταβάλλει ο τελικός χρήστης. Αφετέρου, πρόκειται για τη συλλογή και την επεξεργασία των λυμάτων υπό την έννοια του άρθρου 2, σημείο 38, στοιχείο β', της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Πράγματι, η υπηρεσία υδάτων πρέπει να προσφέρεται από πάροχο σε καταναλωτή ή σε άλλο χρήστη, είτε είναι ιδιωτικός είτε δημόσιος, εκπρόσωπο κλάδου της βιομηχανίας ή της γεωργίας. Η ερμηνεία αυτή, η οποία μου φαίνεται η μόνη εύλογη προσέγγιση, επιρρωννύεται τόσο από το γράμμα και το σύστημα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα όσο και από το ιστορικό θεσπίσεώς της, τη νομική βάση της και τον κυριότερο σκοπό της, δηλαδή την προστασία των υδάτων ως κοινή κληρονομιά.

4 — Κατά το άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η φράση «υπηρεσίες ύδατος» περιλαμβάνει «όλες [τις] υπηρεσίες οι οποίες παρέχουν, για τα νοικοκυριά, τις δημόσιες υπηρεσίες ή για οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα», αφενός, άντληση, κατακράτηση, αποθήκευση, επεξεργασία και διανομή επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων» και, αφετέρου, «εγκαταστάσεις συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούν απορρίψεις σε επιφανειακά ύδατα».

5 — Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, που φέρει τον τίτλο «Ανάκτηση κόστους για υπηρεσίες ύδατος», «[τ]α κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική ανάλυση που διεξάγεται σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙΙ, και ειδικότερα σύμφωνα με την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει"».

6 — Πλήρης παράθεση του αιτητικού του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής.

7 — Σημείο 1 του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής.

8 — Βλ., επίσης, το ανακοινωθέν Τύπου IP/12/536, της 31ης Μαΐου 2012, καθώς και το ανακοινωθέν Τύπου IP/11/1264, της 27ης Οκτωβρίου 2011.

II – **Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου**

6. Η Επιτροπή επελήφθη καταγγελίας, τον Αύγουστο του 2006, κατά την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ερμήνευε τον ορισμό των «υπηρεσιών ύδατος» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα υπό την έννοια ότι οι εν λόγω υπηρεσίες καλύπτουν μόνο την ύδρευση και τη συλλογή, την επεξεργασία και την εξάλειψη των λυμάτων, κατά τρόπον ώστε να περιορίζεται το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

7. Στις 7 Νοεμβρίου 2007 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έγγραφο οχλήσεως στο οποίο εξέθεσε ότι η γερμανική κανονιστική ρύθμιση δεν συνάδει με πολλές διατάξεις της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα και ότι το κράτος μέλος αυτό δεν εφάρμοζε ορθώς την έννοια των «υπηρεσιών ύδατος».

8. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε στο εν λόγω έγγραφο οχλήσεως στις 6 Μαρτίου 2008 και στις 24 Σεπτεμβρίου 2009.

9. Στις 30 Σεπτεμβρίου 2010 η Επιτροπή απηύθυνε συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως, στο οποίο η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε στις 18 Νοεμβρίου 2010. Στις 27 Ιουλίου 2011 το εν λόγω κράτος μέλος κοινοποίησε στην Επιτροπή την κανονιστική απόφαση σχετικά με την προστασία των επιφανειακών υδάτων της 20ής Ιουλίου 2011, η οποία μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 5 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

10. Με έγγραφο της 30ής Σεπτεμβρίου 2011, η Επιτροπή διαβίβασε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη στις 31 Ιανουαρίου 2012, δηλαδή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η οποία είχε παραταθεί κατόπιν αιτήματός της. Τον Ιούλιο του 2012, ενημέρωσε την Επιτροπή για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των άρθρων 2, σημεία 38 και 39, και 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

11. Παρά τη μεταφορά των επίμαχων διατάξεων στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή εκτίμησε ότι εξακολουθούσε να υφίσταται το πρόβλημα της διαφορετικής ερμηνείας του ορισμού των υπηρεσιών ύδατος και, επομένως, της ελλιπούς, κατά την Επιτροπή, εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Κατά συνέπεια, στις 11 Νοεμβρίου 2012, άσκησε την παρούσα προσφυγή.

12. Με διατάξεις του Προέδρου του Δικαστηρίου της 2ας, 5ης, 8ης, 11ης και 15ης Απριλίου 2013, αντιστοίχως, επετράπη στη Δημοκρατία της Αυστρίας, στο Βασίλειο της Σουηδίας, στη Δημοκρατία της Φινλανδίας, στην Ουγγαρία, στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και στο Βασίλειο της Δανίας να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

13. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Φινλανδίας, το Βασίλειο της Σουηδίας, καθώς και η Επιτροπή ανέπτυξαν τις θέσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 5ης Μαρτίου 2014.

III – **Επί του παραδεκτού της προσφυγής**

14. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι, ερμηνεύοντας συσταλτικά και, επομένως, κατά την άποψή της, εσφαλμένως την έννοια των «υπηρεσιών ύδατος» του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν συμμορφώθηκε με τις απαιτήσεις του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Η Ομοσπονδιακή

Δημοκρατία της Γερμανίας θέτει εν αμφιβόλω το παραδεκτό της προσφυγής, η οποία, κατά την άποψή της, κατατείνει στη διευκρίνιση καθαρώς θεωρητικών ζητημάτων, στερείται σαφήνειας και δεν αντιστοιχεί στο αντικείμενο της αιτιολογημένης γνώμης. Η Φινλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση ζητούν ομοίως την απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης.

15. Σε δικονομικό επίπεδο, η δυσκολία που προκαλεί η παρούσα προσφυγή έγκειται, επομένως, κατ' αρχάς, στον σαφή προσδιορισμό του αντικειμένου και της φύσεως της προσαπτόμενης παραβάσεως, εφόσον η προσφυγή της Επιτροπής στερείται ουσιωδώς συνοχής υπό το πρίσμα αυτό. Πάντως, ο προσδιορισμός αυτός αποτελεί προϋπόθεση της εξετάσεως της προσφυγής από το Δικαστήριο. Πράγματι, η αναγνώριση της δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής που θα αφορούσε αποκλειστικά την εσφαλμένη ερμηνεία οδηγίας, χωρίς η Επιτροπή να έχει την υποχρέωση να διευκρινίσει σε τι συνίσταται η προσαπτόμενη παράβαση, θα κατέληγε στην παροχή στην Επιτροπή της εξουσίας να ασκεί προσφυγή λόγω παραβάσεως «ως προς την ερμηνεία», της οποίας το αντικείμενο θα ήταν να επιβεβαιώσει το Δικαστήριο μια ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, αυτό δεν είναι σύμφωνο με την όλη οικονομία και τον σκοπό της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η οποία έχει ως αντικείμενο τη διαπίστωση της εκ μέρους κράτους μέλους παραβάσεως των υποχρεώσεών του. Η διαπίστωση μιας τέτοιας παραβάσεως υποχρεώνει, κατά το άρθρο 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει τα μέτρα που απαιτούνται για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου[9].

16. Επ' αυτού, παρατηρώ ότι, στο σημείο 1 του δικογράφου της προσφυγής[10], η Επιτροπή τονίζει ότι η προσφυγή της «αφορά κατ' ουσίαν την ερμηνεία της έννοιας των "υπηρεσιών ύδατος" στο άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα». Η Επιτροπή αναγνωρίζει, ωστόσο, ότι, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, οι διατάξεις των άρθρων 2, σημείο 38, και 9, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα είχαν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο με κυβερνητικό νομοσχέδιο της 18ης Ιουλίου 2012, το οποίο προβλέπει την κατά λέξη μεταφορά τους στην εσωτερική έννομη τάξη. Η Επιτροπή θεωρεί, πάντως, ότι η ερμηνεία «της καθής δεν είναι σύμφωνη με το ακριβές περιεχόμενο του κανόνα»[11]. Επομένως, εξακολουθεί να υφίσταται, κατά την Επιτροπή, το πρόβλημα της διαφορετικής ερμηνείας του ορισμού των υπηρεσιών ύδατος και, συνακολούθως, «της ελλιπούς εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα». Για τον λόγο αυτόν η Επιτροπή αποφάσισε να «περιορίσει την προσφυγή της στην εσφαλμένη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 2, σημείο 38, και του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα»[12].

17. Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή υπεραμύνεται του παραδεκτού της προσφυγής της, προβάλλοντας ότι «ο πυρήνας της παραβάσεως έγκειται στην ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας από την καθής». Κατά την Επιτροπή, η μη ενιαία και εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα στο γερμανικό έδαφος είναι αντίθετη προς τις αιτιολογικές σκέψεις 14 και 18 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα[13]. Τέλος, στο αιτητικό του δικογράφου της προσφυγής, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, «καθόσον αποκλείει ορισμένες υπηρεσίες [...] από το πεδίο εφαρμογής της έννοιας των υπηρεσιών ύδατος»[14].

9 — Βλ., ιδίως, την απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-292/11 P, EU:C:2014:3, σκέψη 37).

10 — Λόγω δικονομικών δυσχερειών, στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, θεωρώ αναγκαίο να προβώ σε διεξοδικές παραπομπές στο δικόγραφο της προσφυγής, μολονότι γνωρίζω ότι τα δικόγραφα δεν είναι στη διάθεση του κοινού.

11 — Βλ. σημείο 15 του δικογράφου της προσφυγής.

12 — Σημείο 14 του δικογράφου της προσφυγής.

13 — Κατά την αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, «[η] επιτυχία της παρούσας οδηγίας εξαρτάται από τη στενή συνεργασία και τη συνεπή δράση στο επίπεδο της Κοινότητας, των κρατών μελών και σε τοπικό επίπεδο, καθώς και από την πληροφόρηση, τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων και τη συμμετοχή του κοινού, συμπεριλαμβανομένων των χρηστών». Κατά την αιτιολογική σκέψη 18, «[η] κοινοτική πολιτική υδάτων απαιτεί ένα διαφανές, αποτελεσματικό και συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο. Η Κοινότητα θα πρέπει να παρέχει τις κοινές αρχές και το συνολικό πλαίσιο δράσης. Η παρούσα οδηγία θα πρέπει να προβλέψει το πλαίσιο αυτό και να συντονίσει [...], να ενσωματώσει και, πιο μακροπρόθεσμα, να αναπτύξει περαιτέρω τις συνολικές αρχές και δομές για την προστασία και τη βιώσιμη χρήση του ύδατος στην Κοινότητα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας».

14 — Βλ. το αιτητικό του δικογράφου της προσφυγής που παρατίθεται στο σημείο 2 των παρουσών προτάσεων.

18. Κατά συνέπεια, δεν είναι σαφές αν η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας:

— εσφαλμένη νομοθετική μεταφορά στο ομοσπονδιακό επίπεδο ή στο επίπεδο των Länder (ομόσπονδων κρατών),

— εσφαλμένη εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα σε ορισμένες περιπτώσεις, την οποία καταδεικνύουν συγκεκριμένα παραδείγματα, ή

— διαρκή και γενικευμένη πρακτική αντίθετη προς την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, αναγνωρίζοντας, ωστόσο, τη συμβατότητα του εθνικού νομοθετικού πλαισίου.

19. Πάντως, είναι σαφές ότι το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο πρέπει να προσδιορίζει το αντικείμενο της διαφοράς και να περιέχει συνοπτική έκθεση των ισχυρισμών, τούτο δε κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή, προκειμένου να είναι σε θέση ο αντίδικος να προετοιμάσει την άμυνά του και το Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Επομένως, τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται μια προσφυγή πρέπει να προκύπτουν κατά τρόπο εύλογο και κατανοητό από το ίδιο το κείμενο του δικογράφου της προσφυγής, τα δε αιτήματα που περιλαμβάνει το δικόγραφο αυτό πρέπει να είναι διατυπωμένα κατά τρόπο μη διφορούμενο, ούτως ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος είτε να αποφανθεί το Δικαστήριο ultra petita είτε να παραλείψει να αποφανθεί επί κάποιας αιτιάσεως [15].

20. Πρώτον, όσον αφορά το αν η Επιτροπή αναφέρεται στην εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα ή στην εσφαλμένη εφαρμογή της, επισημαίνω ότι η Επιτροπή δίδει έμφαση στην παρουσίαση και ανάλυση πολυάριθμων παραδειγμάτων υπηρεσιών τις οποίες θεωρεί ως υπηρεσίες ύδατος, χωρίς ωστόσο να επιχειρεί να τις συνδέσει με την εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα στο έδαφος του καθού κράτους μέλους. Η παράβαση διευκρινίζεται στα τελικά σημεία του δικογράφου της προσφυγής με τη διατύπωση αιτιάσεως που αντλείται από το γεγονός ότι η νομοθεσία ορισμένων Länder [16] δεν προβλέπει τέλος αντλήσεως, ενώ τέτοιο τέλος προβλέφθηκε πρόσφατα σε άλλα Länder [17]. Η Επιτροπή επικρίνει και τις παρεκκλίσεις στον τομέα της αντλήσεως ύδατος και θέτει την προβληματική της αντλήσεως ύδατος για σκοπούς υπόγειας και υπαίθριας εξορύξεως, η οποία προφανώς δεν είναι ανεπίληπτη υπό το πρίσμα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα [18]. Ούτε το υπόμνημα απαντήσεως είναι πιο διαφωτιστικό.

21. Από τη διάρθρωση αυτή της προσφυγής θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή αναφέρεται πρωτίστως σε πλημμέλειες που αφορούν την εφαρμογή των εθνικών κανόνων οι οποίοι θεσπίσθηκαν ενόψει της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα σε συνδυασμό με το άρθρο 2, σημείο 38, αυτής. Πάντως, εφόσον τα παραδείγματα της εν λόγω πλημμελούς εφαρμογής αντλούνται από τη νομοθεσία που θεσπίσθηκε σε ορισμένα Länder, αυτό επιρρωννύει την άποψη περί παραβάσεως αντλούμενης από εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, η Επιτροπή περιορίζεται στην απαρίθμηση των οικείων Länder παραπέμποντας σε διαδικτυακούς συνδέσμους για την πρόσβαση, τουλάχιστον εν μέρει, στις επίδικες πράξεις, χωρίς να διευκρινίζεται το περιεχόμενό τους [19].

15 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-281/11, EU:C:2013:855, σκέψεις 122 και 123).

16 — Länder της Βαυαρίας, της Έσσης και της Θουριγγίας.

17 — Στη Ρηνανία-Παλατινάτο με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2013, στο Land του Βρανδεμβούργου από την 1η Ιανουαρίου 2012, και στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία από την 1η Ιανουαρίου 2011.

18 — Βλ. συναφώς το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

19 — Βλ., για παράδειγμα, τα Länder της Βαυαρίας, της Έσσης και της Θουριγγίας στο σημείο 105 του δικογράφου της προσφυγής.

22. Πάντως, κατά τη νομολογία, από το δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής πρέπει να προκύπτει σαφώς αν αντικείμενο της παραβάσεως είναι ο τρόπος κατά τον οποίο η οδηγία μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη ή αν πρόκειται για αιτιάσεις ως προς το συγκεκριμένο αποτέλεσμα της εφαρμογής της νομοθεσίας περί μεταφοράς. Όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο, μόνο στην πρώτη περίπτωση δεν είναι αναγκαίο, για να αποδειχθεί ότι η μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο είναι ανεπαρκής ή μη προσήκουσα, να αποδεικνύονται τα πραγματικά αποτελέσματα της εθνικής νομοθεσίας περί μεταφοράς της οδηγίας αυτής. Συγκεκριμένα, αρκεί η σύγκριση των διατάξεων για να διαπιστωθεί η ανεπαρκής ή ελαττωματική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο [20].

23. Είναι αληθές ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο συνεπάγεται υποχρέωση των κρατών μελών όχι μόνο να θεσπίσουν ένα πλήρες νομικό πλαίσιο, αλλά και να εφαρμόσουν συγκεκριμένα και ειδικά μέτρα προστασίας τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα επιτεύξεως του επιδιωκομένου αποτελέσματος. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην περίπτωση της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ [21], γνωστή ως «οδηγία για τους οικότοπους», στο πλαίσιο της οποίας η καθιέρωση ενός συστήματος αυστηρής προστασίας προϋποθέτει τη θέσπιση συνεκτικών και συντονισμένων μέτρων προληπτικού χαρακτήρα που μπορούν να αποτρέπουν αποτελεσματικά τη βλάβη ή την καταστροφή των τόπων αναπαραγωγής ή των τόπων αναπαύσεως των ζωικών ειδών [22]. Πάντως, στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να αποδείξει την παράβαση με συγκεκριμένα παραδείγματα, τα οποία αποδεικνύουν την έλλειψη αποτελεσματικού συστήματος προστασίας [23]. Ωστόσο, για τους λόγους που εξέθεσα προηγουμένως, αυτό δεν συμβαίνει στην υπό κρίση προσφυγή.

24. Εν πάση περιπτώσει, εάν θεωρηθεί ότι η υπό κρίση προσφυγή αφορά εσφαλμένη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να καθορίσει σε ποιο στάδιο της διαδικασίας εκδόσεως βρίσκονταν οι εκδοθείσες από τα Länder πράξεις τις οποίες παρέθεσε η Επιτροπή στις 30 Ιανουαρίου 2012, ημερομηνία η οποία αντιστοιχεί στην εκπνοή της προθεσμίας που περιλαμβάνεται στην αιτιολογημένη γνώμη [24]. Πράγματι, είναι σαφές ότι η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή πρέπει να εκθέτουν τις αιτιάσεις κατά τρόπο συνεπή και ακριβή, ούτως ώστε να παρέχουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αντιληφθεί επακριβώς τη σημασία της προσαπτόμενης παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, όπερ συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου το Δικαστήριο να μπορέσει να διαπιστώσει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως [25].

25. Επιβάλλεται να τονισθεί συναφώς ότι, προκειμένου να διευκρινιστεί η κατάσταση της νομοθεσίας στα Länder της Βαυαρίας, της Έσσης και της Θουριγγίας, η Επιτροπή ανακριβώς παραπέμπει, με το δικόγραφο της προσφυγής της, στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου της κυβερνήσεως του Land της Ρηνανίας-Παλατινάτου καθώς και σε ένα επιστημονικό άρθρο [26]. Επιπλέον, παρατηρώ ότι ο νόμος του Land της Ρηνανίας-Παλατινάτου σχετικά με το παρατεθέν σε υποσημείωση του δικογράφου της προσφυγής τέλος αντλήσεως ύδατος [27] θεσπίσθηκε στις 3 Ιουλίου 2012. Επομένως, η Επιτροπή όφειλε

20 — Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (C-435/09, EU:C:2011:176, σκέψη 59). Βλ., υπό την έννοια αυτή, και τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-392/96, EU:C:1999:431, σκέψεις 59 και 60), καθώς και Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-66/06, EU:C:2008:637, σκέψη 59).

21 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

22 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-383/09, EU:C:2011:369).

23 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (EU:C:2011:369). Όσον αφορά και τις υποχρεώσεις εκπονήσεως σχεδίων διαχειρίσεως των αποβλήτων, βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-45/91, EU:C:1992:164) και Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-297/08, EU:C:2010:115).

24 — Η Επιτροπή παρέτεινε την προθεσμία μία μόνο φορά, αντιθέτως προς ό,τι υπονοεί το σημείο 14 του δικογράφου της προσφυγής, το οποίο αναφέρεται σε «διπλή παράταση».

25 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Επιτροπή κατά Σλοβενίας (C-365/10, EU:C:2011:183, σκέψη 19)· Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-34/11, EU:C:2012:712, σκέψη 43), καθώς και Επιτροπή κατά Πολωνίας (EU:C:2013:855, σκέψη 122).

26 — Βλ. σημείο 105 του δικογράφου της προσφυγής.

27 — Βλ. υποσημείωση 19 στο σημείο 105 του δικογράφου της προσφυγής.

να εξηγήσει σε ποιο βαθμό ενδεχόμενο σχέδιο του εν λόγω νόμου αποτέλεσε το αντικείμενο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Πάντως, μόνον η νομοθεσία του Land της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας (Nordrhein-Westfalen)[28] καθώς και του Land του Βρανδεβούργου[29] περιλαμβάνονται στην αιτιολογημένη γνώμη.

26. Δεύτερον, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος της προσφυγής, επισημαίνω ότι η Επιτροπή δεν ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει μία ή περισσότερες συγκεκριμένες παραβάσεις που φαίνεται ότι προσάπτει σε ορισμένα Länder, ενώ θα είχε τη δυνατότητα να στραφεί κατά των εν λόγω «κατ' ιδίαν» παραβάσεων που αφορούν συγκεκριμένη περίπτωση[30], εφόσον ο κανόνας de minimis δεν έχει εφαρμογή στο πλαίσιο του άρθρου 258 ΣΛΕΕ[31]. Πράγματι, αντί να αποβλέπει σε συγκεκριμένες παραβάσεις που απορρέουν είτε από την ομοσπονδιακή νομοθεσία είτε από τη νομοθεσία των Länder, η Επιτροπή περιορίζεται, στο αιτητικό της, να αναφέρει γενικώς τον αποκλεισμό ορισμένων υπηρεσιών ύδατος κατά την έννοια της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

27. Τρίτον, προκειμένου για την περίπτωση διαρθρωτικής παραβάσεως, είναι σαφές ότι μια διοικητική πρακτική μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής λόγω παραβάσεως, εφόσον είναι σε κάποιο βαθμό πάγια και γενική[32]. Τούτο απαιτεί, εκ μέρους της Επιτροπής, την απόδειξη του οριζόντιου χαρακτήρα της παραβάσεως. Το Δικαστήριο δέχθηκε το παραδεκτό προσφυγών της Επιτροπής που στηρίζονται στη συγκεκριμένη επίκληση μιας διαρθρωτικής φύσεως και γενικευμένης παραβάσεως εκ μέρους κράτους μέλους των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού[33]. Η νομολογία δέχεται ότι, προς τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή υιοθετεί, στην προσφυγή της, μια «σφαιρική προσέγγιση»[34].

28. Πράγματι, εάν η προσφυγή αφορά τη συγκεκριμένη εφαρμογή εθνικής διατάξεως, για να αποδειχθεί η παράβαση του κράτους μέλους απαιτείται η προσκόμιση ειδικών αποδεικτικών στοιχείων σε σχέση με τα στοιχεία που λαμβάνονται συνήθως υπόψη στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως που αφορά απλώς το περιεχόμενο εθνικής διατάξεως. Όταν το αντικείμενο της προσφυγής λόγω παραβάσεως αφορά την εφαρμογή εθνικής διατάξεως, η παράβαση μπορεί να αποδειχθεί μόνο χάρη σε επαρκώς τεκμηριωμένη και εμπεριστατωμένη απόδειξη της προσαπτόμενης πρακτικής η οποία καταλογίζεται στο κράτος μέλος κατά του οποίου ασκείται η προσφυγή[35]. Πάντως, εν προκειμένω, το δικόγραφο της προσφυγής δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτές.

29. Εν πάση περιπτώσει, αποκλείω το ενδεχόμενο να παρέβη η Επιτροπή τις επιταγές της νομολογίας σχετικά με την έκταση της διαφοράς[36]. Πράγματι, εφόσον υπάρχει αβεβαιότητα ως προς το αντικείμενο της παρούσας παραβάσεως, η περίπτωση της περαιτέρω αναπτύξεώς του δεν τίθεται καν πλέον.

28 — Σημείο 113 της αιτιολογημένης γνώμης, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG της 27ης Ιανουαρίου 2007).

29 — Σημείο 117 της αιτιολογημένης γνώμης που αφορά τον Wassergesetz Brandenburgs. Στο δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή παραθέτει τον νόμο του Land του Βρανδεμβούργου σχετικά με τα ύδατα, όπως το σχετικό κείμενο κοινοποιήθηκε στις 2 Μαρτίου 2012.

30 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-20/01 και C-28/01, EU:C:2003:220)· Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-157/03, EU:C:2005:225)· Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-503/03, EU:C:2006:74)· Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-441/02, EU:C:2006:253) και προσφάτως Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-288/12, EU:C:2014:237).

31 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-45/95, EU:C:1996:479, σημείο 31).

32 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C-229/00, EU:C:2003:334, σκέψη 53).

33 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-502/03, EU:C:2005:592), Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-423/05, EU:C:2007:198), και Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444).

34 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-416/07, EU:C:2009:528, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2004:546).

35 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου (C-287/03, EU:C:2005:149, σημεία 41 έως 43).

36 — Κατ' αρχάς, η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και η προσφυγή της πρέπει να βασίζονται στις ίδιες αιτιάσεις (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Φινλανδίας, EU:C:2003:334, σκέψεις 44 και 46· Επιτροπή κατά Γερμανίας C-433/03, EU:C:2005:462, σκέψη 28, καθώς και Επιτροπή κατά Φινλανδίας, C-195/04, EU:C:2007:248, σκέψη 18). Στη συνέχεια, η Επιτροπή μπορεί να διευκρινίσει τις αρχικές αιτιάσεις της με το δικόγραφο της προσφυγής της, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι δεν μεταβάλλει το αντικείμενο της διαφοράς (βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-576/10, EU:C:2013:510, σκέψεις 34 και 35).

30. Κατόπιν όλων των προηγουμένων σκέψεων, είμαι της γνώμης ότι, εφόσον η υπό κρίση προσφυγή προδήλως δεν πληροί τις επιταγές της ακρίβειας και της συνοχής υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, δεν είναι δυνατόν να οριοθετηθεί το αντικείμενό της. Κατά συνέπεια, προτείνω, κατά κύριο λόγο, να θεωρηθεί απαράδεκτη. Επομένως, η επί της ουσίας ανάλυση της προσφυγής έχει επικουρικό χαρακτήρα.

IV – **Επί του βασίμου**

A— *Επιχειρήματα των διαδίκων*

31. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εκάστη των υπηρεσιών ύδατος που αφορά πρέπει να υπόκειται στην αρχή της ανακτήσεως του κόστους και σε κίνητρα για την αποτελεσματική χρήση των υδάτινων πόρων, όπως επιτάσσει το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα της Γερμανίας, για ορισμένες υπηρεσίες ύδατος δεν ισχύει η εν λόγω ανάκτηση, παρά το γεγονός ότι έχουν σημασία για το υδατικό σύστημα, κατά παράβαση του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Η Επιτροπή αναφέρεται στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος[37] από την οποία προκύπτει ότι η επίδικη ερμηνεία θα είχε ως συνέπεια μόνο το 21 % της αντλήσεως ύδατος στην Ευρώπη να θεωρείται ως υπηρεσία ύδατος, οπότε περίπου το 80 % του συνόλου της αντλήσεως ύδατος στην Ευρώπη να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, πράγμα το οποίο θα έθιγε σοβαρά την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Ενώ τονίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια να αποκλείσουν ορισμένες υπηρεσίες ύδατος από την ανάκτηση του κόστους δυνάμει του εν λόγω άρθρου 9, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι ο αποκλεισμός των υπηρεσιών ύδατος που καλύπτουν ευρύτατο φάσμα δραστηριοτήτων όπως εφαρμόζεται από την καθής υπερβαίνει τα όρια αυτού που επιτρέπει το εν λόγω περιθώριο.

32. Για τη διευκρίνιση του ορισμού της έννοιας των «υπηρεσιών», η Επιτροπή προτείνει να γίνει παραπομπή στην οδηγία 2004/35/ΕΚ[38] και διατείνεται ότι οι υπηρεσίες στον τομέα του δικαίου του περιβάλλοντος δεν προϋποθέτουν ούτε τη συμμετοχή ανθρώπου ως παρόχου ή αποδέκτη ούτε την ύπαρξη συμβατικής σχέσεως, όπως συμβαίνει με τις «υπηρεσίες οικοσυστήματος»[39]. Πράγματι, η άντληση ύδατος για ίδια χρήση μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως υπηρεσία ύδατος.

33. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η τιμολόγηση των χρήσεων ύδατος δεν είναι το μοναδικό μέτρο που μπορεί, δυνάμει της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, να παρακινήσει σε περισσότερη οικονομία και σύνεση κατά τη διαχείριση του ύδατος. Η Επιτροπή δεν λαμβάνει υπόψη τα διάφορα μέσα διαχειρίσεως που προέβλεψε ο νομοθέτης τόσο για λόγους επικουρικότητας όσο και αποτελεσματικότητας.

37 — Έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) με τίτλο «Η κατάσταση και οι προοπτικές του περιβάλλοντος στην Ευρώπη» (*State and Outlook of the European Environment Report — SOER*, 2010), που παρατίθεται στη σελίδα 39 του δικογράφου της προσφυγής.

38 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (ΕΕ L 143, σ. 56).

39 — Η Επιτροπή αναφέρεται εν προκειμένω στη φράση «υπηρεσίες οικοσυστήματος» όπως αυτή ορίζεται στο πλαίσιο της αξιολογήσεως οικοσυστημάτων της Χιλιετηρίδας των Ηνωμένων Εθνών, η οποία αφορά τις υπηρεσίες που παρέχονται στον άνθρωπο, όπως η υδροδότηση και οι πλωτές οδοί.

34. Άλλωστε, το εν λόγω κράτος μέλος επικαλείται τη διάθρωση του ορισμού των υπηρεσιών ύδατος, που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 38, στοιχείο α′, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Ο ορισμός αυτός απαριθμεί δραστηριότητες που συνδέονται με τον σύνδεσμο «και», πράγμα που υποδηλώνει ότι λαμβάνονται υπόψη όλα τα στάδια της υδρεύσεως κατά τον υπολογισμό του κόστους. Η έννοια των υπηρεσιών ύδατος περιλαμβάνει, επομένως, την ύδρευση στο σύνολό της και όχι συγκεκριμένο μόνον αριθμό δραστηριοτήτων, διότι, άλλως, καταλήγει σε παράνομη διεύρυνση του ορισμού.

35. Επιπλέον, για τον ορισμό της έννοιας των «υπηρεσιών» κατά το άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προτείνει να γίνει παραπομπή στο άρθρο 57 ΣΛΕΕ και να θεωρηθεί ότι η ως άνω έννοια απαιτεί διμερή σχέση, η οποία δεν υφίσταται, για παράδειγμα, σε περίπτωση χρήσεως του ύδατος για τη ναυσιπλοΐα ή μέτρων προστασίας κατά των πλημμυρών, πλην όμως υφίσταται στις δραστηριότητες υδρεύσεως και επεξεργασίας των λυμάτων. Το καθού κράτος μέλος αμφισβητεί τη λυσιτέλεια της οδηγίας 2004/35 και την παραπομπή στην έννοια των «υπηρεσιών οικοσυστήματος».

36. Στα υπομνήματα παρεμβάσεως που κατέθεσαν, η Δανική, η Ουγγρική, η Αυστριακή, η Φινλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου τάσσονται, κατ' ουσίαν, υπέρ της ερμηνείας του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα την οποία υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

37. Η Δανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, σε αντιδιαστολή προς τις δραστηριότητες διανομής ύδατος και επεξεργασίας λυμάτων, τα χρηματοπιστωτικά μέσα δεν έχουν το ίδιο ρυθμιστικό αποτέλεσμα επί των συνεπειών δραστηριοτήτων όπως η ανάπτυξη πλωτών οδών για τη ναυσιπλοΐα και η προστασία από τις πλημμύρες. Η Ουγγρική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η προσέγγιση της Επιτροπής αναιρεί τη διαχωριστική γραμμή μεταξύ των εννοιών «χρήσεως ύδατος» και των «υπηρεσιών ύδατος». Υπενθυμίζει ότι, κατά τη διάρκεια των νομοπαρασκευαστικών εργασιών που κατέληξαν στη θέσπιση της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η θέση της Επιτροπής ότι η αρχή της ανακτήσεως του κόστους κάλυπτε το σύνολο των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τα ύδατα αποκρούσθηκε ρητώς. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει, από την πλευρά της, ότι τα προγράμματα μέτρων και τα σχέδια διαχειρίσεως συνιστούν τα κυριότερα εργαλεία για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Ο σκοπός παροχής, με την πολιτική της τιμολογήσεως του ύδατος, κατάλληλων κινήτρων για τη φειδωλή χρήση του ύδατος έχει νόημα μόνο για την παροχή ύδατος στους καταναλωτές και όχι, για παράδειγμα, για την υδροηλεκτρική παραγωγή, εφόσον θα κατέληγε σε ανατίμηση του κόστους της ανανεώσιμης ηλεκτρικής ενέργειας που προέρχεται από αυτήν.

38. Η Φινλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ορθότητα της υπερβολικά ευρείας ερμηνείας που υποστηρίζει η Επιτροπή σε σχέση με την έννοια των υπηρεσιών ύδατος. Η ερμηνεία αυτή θα ανέτρεπε την ισορροπία μεταξύ των μέσων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα που αφορούν τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, ενώ η οδηγία αυτή συνιστά απλώς κανονιστική ρύθμιση «πλαίσιο» που καταλείπει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στον εθνικό νομοθέτη ως προς την επιλογή των μέσων που θα εφαρμόσει[40]. Για τη Σουηδική Κυβέρνηση, είναι σαφές ότι ο ορισμός που πρότεινε η Επιτροπή ουδόλως λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες φυσικές και γεωγραφικές συνθήκες των διαφόρων κρατών μελών. Και το Ηνωμένο Βασίλειο αμφισβητεί την ορθότητα της απόψεως της Επιτροπής.

40 — Παραπέμπει στην απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-32/05, EU:C:2006:749, σκέψη 41).

Β— *Παρατηρήσεις γενικής φύσεως επί των διακυβευμάτων της πολιτικής των υδάτων*

39. Στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, η κοινοτική νομοθεσία ενδιαφέρθηκε κατ' αρχάς, κατά τη δεκαετία του 1970, για τις χρήσεις ύδατος (πόσιμο ύδωρ, ύδατα κολυμβήσεως, ιχθυοτροφικές εργασίες, συλλογή οστρακοειδών) και, στη συνέχεια, για τον περιορισμό της ρυπάνσεως (λύματα, νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως)[41]. Επομένως, η ευρωπαϊκή νομοθεσία περιελάμβανε πλείονες τομεακές οδηγίες σχετικά με τα ύδατα. Η εν λόγω αποσπασματική προσέγγιση θεωρήθηκε απαρχαιωμένη, στερούμενη συνοχής και ικανότητας προσαρμογής στην πρόοδο που απορρέει από την επιστημονική έρευνα.

40. Χαρακτηρισθείσα ως επαναστατική ανατροπή στον τομέα της πολιτικής των υδάτων[42], η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα καθιέρωσε ένα κοινό πλαίσιο για τον συντονισμό και την εν μέρει αντικατάσταση της πληθώρας των εν ισχύι κοινοτικών και εθνικών νομοθετικών κειμένων[43].

41. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα συνιστά καθοριστικό στάδιο στην εξέλιξη της πολιτικής των υδάτων, εφόσον ρυθμίζει τη διαχείριση της ποιότητας του ύδατος, ενώ τα ζητήματα της ποσοτικής διαχειρίσεως θίγονται επικουρικά και μόνο με την οδηγία αυτή[44]. Εξάλλου, τούτο αντικατοπτρίζει το νομικό έρεισμα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η οποία θεσπίσθηκε βάσει του άρθρου 175 ΕΚ (νυν άρθρο 192 ΣΛΕΕ) σχετικά με την πρώην διαδικασία συναποφάσεως. Αντιθέτως, επιβάλλεται συναφώς η παρατήρηση ότι από το άρθρο 175, παράγραφος 2, ΕΚ προκύπτει ότι η *προβληματική της ποσοτικής διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων ή εκείνων που επιδρούν αμέσως ή εμμέσως στη διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων* θα απαιτούσε ομοφωνία κατά τη νομοθετική διαδικασία.

42. Πράγματι, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα αποσκοπεί στη διατήρηση και βελτίωση του περιβάλλοντος της Ένωσης. Πάντως, η ποιότητα των υδάτων συνδέεται άμεσα με τον σκοπό αυτόν, ενώ η ποσοτική διαχείριση συνιστά απλώς επικουρικό στοιχείο ικανό να συμβάλει στη διασφάλιση της καλής ποιότητας του ύδατος. Για τον λόγο αυτόν, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα περιλαμβάνει και ποσοτικά μέτρα, τα οποία θα εξυπηρετούν τον στόχο της διασφαλίσεως μιας καλής ποιότητας[45].

43. Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται ότι το ζήτημα που θέτει η υπό κρίση προσφυγή είναι ότι, ως ουσιώδες στοιχείο για τις δραστηριότητες του ανθρώπου, η πολιτική των υδάτων, η οποία αφορά, επιπλέον, ένα κοινό αγαθό, αποτελεί το αντικείμενο κανονιστικής ρυθμίσεως πολλαπλών επιπέδων στο δίκαιο της Ένωσης, πράγμα που επιβάλλει συμφιλιωτική προσέγγιση. Έτσι, αφενός, πρέπει να τονισθεί η σχέση μεταξύ της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα και μιας σειράς συμπληρωματικών οδηγιών όπως η οδηγία

41 — Βλ., για το ιστορικό πλαίσιο, τις οδηγίες που απαριθμούνται στην πρόταση της Επιτροπής COM(97) 49 τελικό, που τιτλοφορείται «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων», της 26ης Φεβρουαρίου 1997, σ. 3.

42 — Morgera, E., «Water Management and Protection in the EU», σε *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, σ. 265 έως 287, ειδικότερα σ. 266.

43 — Πρόταση COM(97) 49 τελικό, σ. 77.

44 — Βλ. Aubin, D. και Varone, F., «The Evolution of European Water Policy» σε: Kissling and Kuks (επιμ.) *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer 2004, σ. 49 έως 86.

45 — Αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 20 σχετικά με την ποσοτική κατάσταση των υπογείων υδάτων.

για τα υπόγεια ύδατα [46], η οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων [47], η οδηγία για τα νιτρικά ιόντα [48], η οδηγία για τα πρότυπα ποιότητας περιβάλλοντος στον τομέα της πολιτικής των υδάτων [49], η οδηγία σχετικά με τις πλημμύρες [50] και η οδηγία για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τη χημική ανάλυση και παρακολούθηση της καταστάσεως των υδάτων [51].

44. Αφετέρου, δεν πρέπει να παραβλέπεται η διατομεακή προοπτική στο πλαίσιο της βιώσιμης διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων, λαμβανομένων, δεόντως, υπόψη ιδίως των μέσων της κοινής γεωργικής πολιτικής, της περιφερειακής πολιτικής, των πράξεων που εκδίδονται στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ή ακόμη των ποταμίων μεταφορών, καθώς και των κανόνων σχετικά με τις χρήσεις γης, χωρίς να παραγνωρίζεται η ανάγκη προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή [52].

45. Επιπλέον, ενώ τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα είναι ανανεώσιμοι φυσικοί πόροι [53], η άνιση κατανομή του ύδατος στο εσωτερικό της Ένωσης καθιστά την εφαρμογή νομοθετικού πλαισίου για την προστασία του ύδατος λίαν περίπλοκη [54]. Οι πόροι γλυκού νερού ανά κάτοικο είναι 20 φορές περισσότεροι στις χώρες της βόρειας σε σχέση με αυτές της νότιας Ευρώπης [55]. Για τον λόγο αυτόν, τα σχέδια διαχειρίσεως λεκάνης απορροής ποταμού είναι τα κυριότερα μέσα εφαρμογής της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα [56]. Πράγματι, η αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα υπογραμμίζει συναφώς ότι «[σ]την Κοινότητα υπάρχει ποικιλία συνθηκών και αναγκών, οι οποίες απαιτούν διαφορετικές ειδικές λύσεις. Η ποικιλομορφία αυτή θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό και την εκτέλεση μέτρων προστασίας και βιώσιμης χρήσης του ύδατος στα πλαίσια της λεκάνης απορροής ποταμού. Οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα σε τοποθεσίες όπου τα ύδατα χρησιμοποιούνται ή υφίστανται επιπτώσεις. *Με την εκπόνηση προγραμμάτων για τη λήψη μέτρων προσαρμοσμένων στις περιφερειακές και τις τοπικές συνθήκες, θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στις δράσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών*» (η υπογράμμιση δική μου).

46 — Οδηγία 2006/118/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση (ΕΕ L 372, σ. 19).

47 — Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1991, για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων (ΕΕ L 135, σ. 40), και κανονισμός (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, περί προσαρμογής στην απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου των διατάξεων των σχετικών με τις επιτροπές που επικουρούν την Επιτροπή στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της, οι οποίες προβλέπονται από πράξεις υποκείμενες στη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 284, σ. 1)· επίσης κανονισμός (ΕΚ) 1137/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2008, για την προσαρμογή στην απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου ορισμένων πράξεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης, όσον αφορά την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο — Προσαρμογή στην κανονιστική διαδικασία με έλεγχο — Μέρος Ι (ΕΕ L 311, σ. 1).

48 — Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ L 375, σ. 1).

49 — Οδηγία 2008/105/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με πρότυπα ποιότητας περιβάλλοντος στον τομέα της πολιτικής των υδάτων καθώς και σχετικά με την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών του Συμβουλίου 82/176/ΕΟΚ, 83/513/ΕΟΚ, 84/156/ΕΟΚ, 84/491/ΕΟΚ και 86/280/ΕΟΚ και την τροποποίηση της οδηγίας 2000/60/ΕΚ (ΕΕ L 348, σ. 84).

50 — Οδηγία 2007/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας (ΕΕ L 288, σ. 27).

51 — Οδηγία 2009/90/ΕΚ της Επιτροπής, της 31ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τη χημική ανάλυση και παρακολούθηση της κατάστασης των υδάτων, σύμφωνα με την οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 201, σ. 36).

52 — Για παράδειγμα, η εν λόγω πληθώρα στόχων ελήφθη υπόψη από την Επιτροπή στον τομέα της υδραυλικής ενέργειας, που συνιστά τη σημαντικότερη ανανεώσιμη πηγή ενέργειας στην Ένωση και αντιπροσωπεύει ένα βασικό μέσο για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής. Βλ., για το θέμα αυτό, τη γραπτή ερώτηση που υπέβαλε ο Norbert Glante, σχετικά με την αντίφαση μεταξύ της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα και της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειες στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-2277 + 0+DOC+XML+V0//FR και την απάντηση της Επιτροπής http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-2277&language=FR.

53 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

54 — Φυλλάδιο της Επιτροπής με τίτλο «L'eau, une ressource pour la vie – Comment la directive-cadre sur l'eau contribue à protéger les ressources de l'Europe», σ. 8. http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/wfd_brochure_fr.pdf.

55 — http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_%E2 %80 %94_long-term_average_(1)_(1_000_m%C2 %B3_per_inhabitant)_YB14.png&filetimestamp=20140228120245.

56 — Βλ. την έκθεση της Επιτροπής, διαθέσιμη στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/fr.pdf.

46. Τέλος, επιβάλλεται να τονισθεί ότι η περιπλοκότητα που χαρακτηρίζει την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα είχε ως συνέπεια την έκδοση από την Επιτροπή πληθώρας επεξηγηματικών κειμένων και εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα[57] και τροφοδότησε το προσχέδιο για τη διαφύλαξη των υδάτινων πόρων της Ευρώπης[58].

47. Οι επίδικες διατάξεις πρέπει να αναλυθούν υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων αυτών.

Γ — *Επί της αρχής της ανακτήσεως του κόστους στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα*

1. Επί του περιεχομένου των άρθρων 2, σημείο 38, και 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα

48. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, «ο πυρήνας της υπό κρίση διαφοράς» αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Για τον προσδιορισμό, όμως, του περιεχομένου μιας διατάξεως του ενωσιακού δικαίου, πρέπει να συνεκτιμώνται το γράμμα της, το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί της[59]. Το ιστορικό θεσπίσεως μιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης μπορεί επίσης να προσφέρει στοιχεία κρίσιμα για την ερμηνεία της[60].

49. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η αρχή της τιμολογήσεως του κόστους των υπηρεσιών ύδατος η οποία απορρέει από το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα συνιστά πρωτοποριακό μέσο που αποσκοπεί στη διασφάλιση αποτελεσματικότερης εφαρμογής του κανόνα ο «ρυπαίνων πληρώνει» στον τομέα της χρήσεως του ύδατος[61]. Επομένως, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα είναι μία από τις πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της σημασίας των οικονομικών μέσων στις περιβαλλοντικές πολιτικές.

50. Κατά συνέπεια, το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα προβλέπει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανακτήσεως του κόστους των υπηρεσιών ύδατος. Ακριβέστερα, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι πολιτικές τιμολογήσεως του ύδατος παρέχουν κατάλληλα κίνητρα στους χρήστες για να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους υδάτινους πόρους και, κατά συνέπεια, συμβάλλουν στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Οι διάφοροι οικονομικοί τομείς, μεταξύ των οποίων η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα διακρίνει σε βιομηχανία, νοικοκυριά και γεωργία, συμβάλλουν με τον κατάλληλο τρόπο στην ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, βάσει της οικονομικής αναλύσεως που διενεργείται σύμφωνα με το παράρτημα ΙΙΙ και λαμβανομένης υπόψη της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

51. Το άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα ορίζει τις υπηρεσίες ύδατος ως όλες τις υπηρεσίες οι οποίες «παρέχουν», αφενός, «άντληση, κατακράτηση, αποθήκευση, επεξεργασία και διανομή επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων» και, αφετέρου, «εγκαταστάσεις συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούν απορρίψεις σε επιφανειακά ύδατα».

52. Επομένως, θεμιτώς θεωρείται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης όρισε τις υπηρεσίες ύδατος υπό το πρίσμα δύο κύριων δραστηριοτήτων, που είναι αναγκαίες για τη χρήση του ύδατος. Πρόκειται για την ύδρευση, σε πρώτο στάδιο, και για την επεξεργασία των λυμάτων, σε επόμενο στάδιο.

57 — Βλ., ex multis, εκθέσεις της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, ειδικότερα ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Μαρτίου 2007 που τιτλοφορείται «Προς την αειφόρο διαχείριση του νερού στην Ευρωπαϊκή Ένωση — Πρώτο στάδιο της εφαρμογής της οδηγίας-πλαίσιο για το νερό 2000/60/ΕΚ», COM(2007) 128 τελικό· έκθεση για την εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα [COM(2012) 670 τελικό]· έκθεση «The Fitness Check of EU Freshwater Policy», http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commisionSWD-2012-393.pdf, και έκθεση σχετικά με την επανεξέταση της ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας και της ξηρασίας [COM(2012) 672 τελικό].

58 — COM(2012) 673 τελικό. Βλέπε: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/COM-2012-673final_EN_ACT-cov.pdf.

59 — Βλ. αποφάσεις NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-85/11, EU:C:2013:217, σκέψη 35).

60 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, σκέψη 135).

61 — Βλ. COM(97) 49 τελικό, σ. 20, όπου η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η αρχή αυτή δεν περιλαμβανόταν στην ανακοίνωση που εξέδωσε το 1996 στην οποία στηρίζεται η νομοθετική της πρόταση, αλλά ότι συνήχθη κατά τις διαβουλεύσεις που προηγήθηκαν της προτάσεως αυτής.

53. Ο ανωτέρω υπομνησθείς ορισμός προϋποθέτει οπωσδήποτε την ύπαρξη παρόχου υπηρεσιών. Επιπλέον, από αυτόν προκύπτει επίσης ότι οι επίμαχες δραστηριότητες θεωρούνται ως παροχές υπηρεσιών ύδατος μόνο στο μέτρο που ασκούνται στο πλαίσιο της υδρεύσεως ή της επεξεργασίας των λυμάτων. Άλλωστε, οι απαριθμούμενες στο σημείο 38, στοιχείο α', του άρθρου 2 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα δραστηριότητες εξειδικεύονται μόνο προκειμένου να ληφθούν υπόψη στη διαδικασία της τιμολογήσεως. Πράγματι, όπως υπογράμμισε ο εκπρόσωπος της Φινλανδικής Κυβερνήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο νομοθέτης έκρινε αναγκαίο να διασφαλίσει ότι όλοι οι παρεμβαίνοντες στο πλαίσιο της διανομής ύδατος λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό του κόστους υπό την έννοια του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Εάν το εν λόγω σημείο 38 περιείχε μόνο τον όρο «ύδρευση», θα ήταν δυνατόν να ερμηνευθεί η διάταξη αυτή ως αφορώσα μόνο το τελευταίο στάδιο, δηλαδή τη διανομή ύδατος στον τελικό καταναλωτή.

54. Συμμερίζομαι, επομένως, τη θέση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι ο σκοπός του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα είναι να καλύψει την ύδρευση σε όλες τις πτυχές της και να συμβάλει σε τιμολόγηση που παρέχει τη δυνατότητα ανακτήσεως του κόστους μέσω του άρθρου 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα[62]. Κατ' εμέ, η εν λόγω αρχή πρέπει να εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της συνθέσεως της αλυσίδας υδρεύσεως. Δηλαδή, το κόστος που καταβάλλει ο καταναλωτής ή κάθε άλλος χρήστης ποσίμου ύδατος πρέπει να καταλαμβάνει όλες τις υπηρεσίες ανεξαρτήτως του αριθμού των εμπλεκομένων παρόχων υπηρεσιών.

55. Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα επιβεβαιώνεται από την ερμηνεία της συνήθους έννοιας των όρων της, καθώς και από το ιστορικό θεσπίσεώς της, την οικονομία της και μια τελολογική ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως.

2. Η γραμματική ερμηνεία

56. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι το άρθρο 2 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα περιέχει ορισμούς για την εφαρμογή της. Κατά συνέπεια, η ερμηνεία της πρέπει να στηρίζεται πρωτίστως στον κοινό παρονομαστή για όλα τα κράτη μέλη, δηλαδή στη συνήθη νοηματική χρήση των όρων της. Θεωρώ ότι αυτό είναι κατά μείζονα λόγο απαραίτητο δεδομένου ότι η εν λόγω οδηγία είναι οδηγία-πλαίσιο.

57. Υπενθυμίζω συναφώς ότι το Δικαστήριο ήδη απέρριψε επιχειρηματολογία της Επιτροπής στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως στον φορολογικό τομέα, με την οποία η Επιτροπή έβαλε κατά κράτους μέλους καθόσον δεν προέβη σε διορθωτική ερμηνεία διατάξεως της κρίσιμης οδηγίας, παρά την κατά λέξη επανάληψη του περιεχομένου της στην εθνική έννομη τάξη. Έχω την εντύπωση ότι η Επιτροπή ακολουθεί ανάλογη προσέγγιση στην υπό κρίση υπόθεση, επί τη βάσει του προπαρατεθέντος κανονισμού σχετικά με την προστασία των υδάτων επιφανείας. Στην απόφασή του, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην αρχή της ασφαλείας δικαίου, η οποία επιτάσσει όπως οι ρυθμίσεις του δικαίου της Ένωσης επιτρέπουν στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν με ακρίβεια την έκταση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλουν[63]. Επιπλέον, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι στην περίπτωση διατάξεων με σαφές και ακριβές περιεχόμενο το οποίο επιρρωννύεται από την οικονομία τους, δεν μπορεί να ερμηνευθεί η έννοια που περιλαμβάνεται σ' αυτές με σκοπό τη διεύρυνση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από τη διάταξη αυτή[64].

58. Λαμβανομένων υπόψη των διεξοδικών συζητήσεων που προηγήθηκαν της θεσπίσεως της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα και του εντελώς καινοτόμου χαρακτήρα της υπό το πρίσμα της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία διαμορφώθηκε επί τη βάσει γεωγραφικών και υδρογεωλογικών σχηματισμών και όχι πολιτικών συνόρων, θεωρώ ότι είναι, αν μη τι άλλο, ελάχιστα χρήσιμο να αναζητηθούν διευκρινίσεις όσον αφορά τους όρους της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα σε

62 — Βλ. το σημείο 42 του υπομνήματος αντικρούσεως.

63 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-582/08, EU:C:2010:429, σκέψεις 49 έως 52).

64 — Αυτόθι (σκέψη 51).

άλλες πράξεις του παραγώγου δικαίου, όπως η οδηγία για τις υπηρεσίες ή η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη, σύμφωνα με την ανάλυση που προτείνουν η Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Σημειώνω, άλλωστε, ότι η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα περιέχει τέτοιες ρητές αναφορές στις περιπτώσεις που ο νομοθέτης το έκρινε χρήσιμο, ιδίως όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας «νερό που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση» η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 37, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, το οποίο παραπέμπει στον ορισμό της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ [65].

59. Πράγματι, σύμφωνα, κατ' αρχάς, με τη συνήθη νοηματική χρήση του, ο όρος «υπηρεσία» πρέπει να ερμηνευθεί ως δραστηριότητα που προσφέρει πάροχος σε κάθε είδους αποδέκτη, ανεξαρτήτως του αν σχετίζεται με νοικοκυριά, δημόσιους φορείς, τη γεωργία ή τη βιομηχανία. Αντιθέτως, το να θεωρηθεί ο αυτοεφοδιασμός ως υπηρεσία δεν είναι σύμφωνο με τη συνήθη νοηματική χρήση του όρου αυτού. Υπάρχουν βεβαίως περιπτώσεις κατά τις οποίες μια ειδική διάταξη προβλέπει ότι, από νομικής απόψεως, ένας φορέας θεωρείται ότι παρέχει ο ίδιος στον εαυτό του υπηρεσία, πλην όμως η παραδοχή αυτή δεν αντιστοιχεί στη συνήθη χρήση και πρέπει να συνάγεται σαφώς από το γράμμα της οικείας διατάξεως [66].

60. Ασφαλώς, οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα δεν συγκλίνουν μεταξύ τους. Πράγματι, στο γαλλικό κείμενο της εν λόγω οδηγίας περιλαμβάνεται ο όρος υπηρεσίες οι οποίες «καλύπτουν» («couvrent») τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο σημείο 38, στοιχεία α' και β', πράγμα που δεν παραπέμπει άμεσα σε παροχή υπέρ αποδέκτη.

61. Πάντως, υπενθυμίζω ότι η ανάγκη ομοιόμορφης εφαρμογής και, ως εκ τούτου, ερμηνείας των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου δεν επιτρέπει, σε περίπτωση αμφιβολίας, να λαμβάνεται μεμονωμένα υπόψη το κείμενο μιας διατάξεως όπως έχει αποδοθεί σε μια γλώσσα, αλλ' αντιθέτως απαιτεί να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται υπό το πρίσμα της αποδόσεώς του στις άλλες επίσημες γλώσσες. Σε περίπτωση αποκλίσεως μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων ενός ενωσιακού νομοθετήματος, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα το όλο σύστημα και τον σκοπό της ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί στοιχείο [67].

62. Πάντως, στην πλειονότητα των άλλων γλωσσικών αποδόσεων του κειμένου της οδηγίας, τονίζεται το γεγονός ότι προτείνονται ή τίθενται στη διάθεση του χρήστη οι δραστηριότητες που απαριθμούνται στο σημείο 38, στοιχεία α' και β', του άρθρου 2 του οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα [68]. Αυτό συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι ο νομοθέτης είχε την πρόθεση να απαιτήσει σαφώς διμερή σχέση που περιλαμβάνει πράξη η οποία διενεργείται από ένα μέρος υπέρ του άλλου μέρους.

63. Αντιθέτως, είναι, κατά τη γνώμη μου, ανώφελο να ασχοληθώ με την ανάλυση της δομής της επίδικης διατάξεως και, ειδικότερα, με τους συνδέσμους και τη στίξη που χρησιμοποιούνται. Πράγματι, στην περίπτωση κατά την οποία μια διάταξη του δικαίου της Ένωσης επιδέχεται πλείονες ερμηνείες, πρέπει να προτιμάται η ερμηνεία η οποία διασφαλίζει την πρακτική της αποτελεσματικότητα [69]. Πάντως, για τους λόγους που ακολουθούν, ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα όπως αυτή που προτείνει η Επιτροπή έχει ως συνέπεια να εξαλείφει

65 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού (ΕΕ L 229, σ. 11), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Νοεμβρίου 1998 (ΕΕ L 330, σ. 32).

66 — Βλ. άρθρο 26 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ L 347, σ. 1).

67 — Απόφαση Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, σκέψη 13 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

68 — Βλ. το κείμενο στις ακόλουθες γλώσσες: στην ισπανική «en beneficio de», στη γερμανική «zur Verfügung stellen», στην αγγλική «provide», στην ιταλική «che forniscono», στη λιθουανική «teikiamos», στην πολωνική «umożliwiają», στη φινλανδική «tarjoavat» και στη σουηδική «tillhandahåller».

69 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις Land de Sarre κ.λπ. (187/87, EU:C:1988:439, σκέψη 19)· Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-434/97, EU:C:2000:98, σκέψη 21), καθώς και Sturgeon κ.λπ. (C-402/07 και C-432/07, EU:C:2009:716, σκέψη 47).

τη διαφορά μεταξύ, αφενός, της έννοιας των υπηρεσιών ύδατος και, αφετέρου, της έννοιας της χρήσεως ύδατος και, σε τελική ανάλυση, να προκαλεί ανισορροπία στη σχέση που θέλησε να διαμορφώσει ο νομοθέτης μεταξύ πλειόνων μέσων προκειμένου να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

64. Τέλος, θεωρώ ότι το ζήτημα αν πρέπει να πρόκειται για αμειβόμενη υπηρεσία δεν έχει ιδιαίτερη σημασία, συναφώς, εφόσον αντικείμενο των διατάξεων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα σχετικά με την τιμολόγηση είναι ακριβώς η απαίτηση να εκδίδεται για κάθε υπηρεσία ύδατος τιμολόγιο το οποίο πρέπει να εξοφληθεί από τον χρήστη [70].

3. Η ιστορική ερμηνεία

65. Αντιθέτως προς την Επιτροπή, είμαι πεπεισμένος ότι το ιστορικό της θεσπίσεως μιας νομικής πράξεως συνιστά αξιόπιστη και ιδιαιτέρως πλούσια πηγή που παρέχει τη δυνατότητα αναπαραστάσεως των συζητήσεων που περιβάλλουν την έκδοση της πράξεως καθώς και, σε ορισμένο βαθμό, της βουλήσεως του νομοθέτη. Είμαι της γνώμης ότι αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο σε έναν ευαίσθητο τομέα όπως είναι η πολιτική των υδάτων, τα οποία θεωρούνται ως «κληρονομιά» που χρήζει ιδιαίτερης προστασίας.

66. Στη νομοθετική της πρόταση η Επιτροπή υπογράμμισε ότι η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση κοινοτικού πλαισίου για την προστασία των υδάτων στο πνεύμα κοινής προσεγγίσεως, ενόψει κοινών σκοπών, επί τη βάσει κοινών αρχών και μέτρων [71].

67. Επομένως, στην εν λόγω πρόταση υιοθέτησε προσέγγιση στηριζόμενη σε πλήρη ανάκτηση του κόστους, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να ανακτηθεί πλήρως το σύνολο των δαπανών όλων των υπηρεσιών ύδατος, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των χρηστών σε κάθε οικονομικό τομέα [72].

68. Αντιθέτως, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απορρίπτοντας την προσέγγιση αυτή στην κοινή θέση, υπογράμμισε ότι στα κράτη μέλη απόκειται να καθορίσουν, επί τη βάσει οικονομικής αναλύσεως, τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή της αρχής της ανακτήσεως [73].

69. Επομένως, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα προωθεί την τιμολόγηση των δαπανών χωρίς η αρχή της πλήρους ανακτήσεως να είναι υποχρεωτική, με την εξαίρεση των υπηρεσιών ύδατος νοουμένων ως υπηρεσιών που περιλαμβάνουν την ύδρευση και την επεξεργασία των λυμάτων. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από την έκθεση για το κοινό σχέδιο της Επιτροπής Συνδιαλλαγής, από το οποίο προκύπτει ότι στον πυρήνα των διαπραγματεύσεων βρισκόταν η τιμολόγηση των δύο αυτών μορφών χρήσεως του ύδατος [74].

70 — Οι διατάξεις του άρθρου 9, παράγραφοι 1, τρίτο εδάφιο, και 4, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα δεν αποκλείουν, πάντως, κάποια ευελιξία κατά την εφαρμογή της απαιτήσεως αυτής.

71 — Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, COM(97) 49 τελικό.

72 — COM(97) 49 τελικό, σ. 21.

73 — Κοινή θέση (ΕΚ) 41/1999, της 22ας Οκτωβρίου 1999, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ C 343, σ. 1).

74 — Έκθεση επί του κοινού σχεδίου, που εγκρίθηκε από την επιτροπή συνδιαλλαγής, οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολτικής των υδάτων — Αντιπροσωπεία του Κοινοβουλίου στην επιτροπή συνδιαλλαγής (A5-0214/2000). Βλ. υπόμνημα παρεμβάσεως υποβληθέν από το Ηνωμένο Βασίλειο, σημείο 15. Πράγματι, ο νομοθέτης επιδίωξε να επιβάλει την αρχή της ανακτήσεως του κόστους υδρεύσεως και επεξεργασίας των λυμάτων που επιδοτείται σε μεγάλο βαθμό σε ορισμένα κράτη μέλη, ενώ παρέσχε στην Ιρλανδία τη δυνατότητα να διατηρήσει σε ισχύ την πρακτική της, η οποία κατατείνει στη χρηματοδότηση των εν λόγω υπηρεσιών απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό.

70. Επιπλέον, όπως προκύπτει από την ανάλυση των νομοπαρασκευαστικών εργασιών, ένα από τα κυριότερα σημεία διαφωνίας μεταξύ των κρατών μελών αφορούσε τη διαφορά μεταξύ προσεγγίσεως επικεντρωμένης στην ποιότητα του ύδατος σε αντιδιαστολή προς την ποσότητα. Υπό το πρίσμα του τελικού κειμένου της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προβληματική της ποσοτικής διαχειρίσεως, αυτή καθεαυτήν, αποκλείστηκε από το πεδίο εφαρμογής της, πράγμα, άλλωστε, το οποίο συνάδει προς την επιλεγείσα νομική βάση [75], έστω και αν παρεμπιπτόντως καλύπτονται ορισμένες πτυχές που αφορούν την ποσότητα.

71. Στην πραγματικότητα, φρονώ ότι με την υπό κρίση προσφυγή η Επιτροπή αποσκοπεί να καθιερώσει διασταλτική ερμηνεία της υποχρεώσεως τιμολογήσεως των χρήσεων ύδατος η οποία μπορεί να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, για να εμπίπτει σ' αυτό η ρύθμιση της ποσοτικής διαχειρίσεως του ύδατος ή, εν πάση περιπτώσει, να θιγεί «άμεσα ή έμμεσα η διαθεσιμότητα» των υδάτινων πόρων. Πάντως, η οικονομική ανάλυση που προβλέπεται στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα πρέπει να συμπεριλάβει, μεταξύ άλλων, υπολογισμούς του όγκου, των τιμών και του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, πράγμα το οποίο επιβεβαιώνει ότι, στο σύστημα της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, η τιμολόγηση αφορά μια ποσοτική πτυχή και, υπό την έννοια αυτή, επικουρική της διαχειρίσεως των υδάτων. Κατά συνέπεια, η προσέγγιση που υποστηρίζει η Επιτροπή θα μπορούσε να προσκρούει στη νομική βάση της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, καθόσον τείνει στην καταστρατήγηση της απαιτήσεως που απορρέει από το πρώην άρθρο 175, παράγραφος 2, ΕΚ.

4. Η συστηματική ερμηνεία

72. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι οι βασικές αρχές της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα είναι η διαχείριση ανά περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, ο καθορισμός των στόχων ανά «υδατικό σύστημα», ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός με ειδική μέθοδο εργασίας και περιόδους λήξεως, η οικονομική ανάλυση των μεθόδων τιμολογήσεως του ύδατος και η ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κόστους, καθώς και η διαβούλευση με το κοινό με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας της πολιτικής των υδάτων.

73. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα ορίζει επίσης και μια μέθοδο εργασίας, κοινή για τα κράτη μέλη, η οποία στηρίζεται σε τέσσερα βασικά έγγραφα, δηλαδή στην περιγραφή της επικρατούσας καταστάσεως η οποία παρέχει τη δυνατότητα εντοπισμού των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπισθούν, στο σχέδιο διαχειρίσεως που καθορίζει τους περιβαλλοντικούς στόχους, στο πρόγραμμα μέτρων που ορίζει τις ενέργειες οι οποίες θα καταστήσουν δυνατή την επίτευξη των στόχων και στο πρόγραμμα παρακολουθήσεως το οποίο διασφαλίζει τη συνεχή επιτήρηση της επιτεύξεως των στόχων που έχουν τεθεί. Η περιγραφή της επικρατούσας καταστάσεως, το σχέδιο διαχειρίσεως και το πρόγραμμα μέτρων πρέπει να ανανεώνονται κάθε έξι έτη.

74. Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της ανακτήσεως του κόστους, δεν μπορεί να αναλυθεί μεμονωμένα. Συνιστά, στην πραγματικότητα, διάταξη που συνδέεται άρρηκτα με το άρθρο 11 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα σχετικά με την υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν πρόγραμμα μέτρων, το οποίο αποτελεί ένα από τα κυριότερα μέσα της διαχειρίσεως της ποιότητας των υδάτων. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο β', μεταξύ των βασικών μέτρων κάθε προγράμματος περιλαμβάνονται τα μέτρα που κρίνονται κατάλληλα για τους σκοπούς του εν λόγω άρθρου 9. Έτσι, τα μέτρα σχετικά με την ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων μέτρων. Υπό το πρίσμα, επομένως, αυτό, η Επιτροπή όφειλε να ελέγξει αν ένα κράτος μέλος συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα.

75 — Aubin, D., και Varone, F., *European Water Policy, A path towards an integrated resource management*, Louvain-la-Neuve, 29 Μαρτίου 2002.

75. Το άρθρο 9 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα πρέπει επίσης να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 4 αυτής, εφόσον η πολιτική τιμολογήσεως του ύδατος μπορεί να παράσχει κατάλληλα κίνητρα στους χρήστες για να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους υδάτινους πόρους και, επομένως, συμβάλλει στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων που ορίζονται στο άρθρο 4 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

76. Κατά συνέπεια, θεωρώ δεδομένο ότι η τιμολόγηση δεν συνιστά αυτόνομο μέσον της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, αλλά πρέπει να εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο με την πληθώρα των άλλων μέσων που προβλέπει η οδηγία αυτή.

77. Επιπλέον, επισημαίνω ότι το άρθρο 2 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα διακρίνει μεταξύ, αφενός, «των υπηρεσιών ύδατος», που περιλαμβάνονται στο σημείο 38, και, αφετέρου, της «χρήσεως ύδατος», που περιλαμβάνεται στο σημείο 39. Κατά το σημείο αυτό, «η χρήση ύδατος» καλύπτει τις υπηρεσίες ύδατος καθώς και οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα που μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην κατάσταση των υδάτων. Επομένως, ο ορισμός της χρήσεως ύδατος αναμφισβήτητα περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής του την κατηγορία των υπηρεσιών που ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Τούτο επιβεβαιώνει, άλλωστε, η ίδια η Επιτροπή σε έγγραφο αναφοράς σχετικό με τη μεταφορά της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα στο εσωτερικό δίκαιο από τα κράτη μέλη [76].

78. Οι χρήσεις ύδατος συνιστούν δραστηριότητες που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην κατάσταση των υδάτων. Είναι αυτονόητο, άλλωστε, ότι και οι υπηρεσίες ύδατος έχουν τέτοιες επιπτώσεις. Αντιθέτως, είναι δύσκολο να θεωρηθεί ότι τα παραδείγματα χρήσεως ύδατος που αναφέρει η Επιτροπή, όπως η κολύμβηση και οι αγωνιστικές αλιευτικές δραστηριότητες, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην κατάσταση των υδάτων. Εάν συνέβαινε αυτό, η ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου το άρθρο 2, σημείο 39, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

79. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με την προσφυγή της, η Επιτροπή βάλλει κατά ορισμένων πρακτικών, οι οποίες συνιστούν χρήσεις ύδατος και φαίνονται ενδεχομένως, από οικολογικής απόψεως καθώς και υπό το πρίσμα της βιώσιμης διαχειρίσεως του ύδατος, ιδίως στον εξορυκτικό τομέα, αμφίβολης ορθότητας. Έχω την εντύπωση, πάντως, ότι η Επιτροπή δεν λαμβάνει υπόψη τα μέσα που διαθέτουν τα κράτη μέλη σε σχέση με την έννοια του συστήματος υδάτων, το οποίο συνιστά τη μονάδα αξιολογήσεως και ρυθμιστικής παρεμβάσεως της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

80. Πράγματι, εφόσον η κατάσταση του συστήματος υδάτων αποτελεί το αντικείμενο παρακολουθήσεως, σε κάθε λεκάνη απορροής, εφαρμόζεται πρόγραμμα παρακολουθήσεως για την αξιολόγηση της καταστάσεως του συστήματος υδάτων και τη διασφάλιση της επιτεύξεως των στόχων. Επομένως, είμαι της γνώμης ότι η Επιτροπή όφειλε να υιοθετήσει μια τέτοια προσέγγιση για να καταδείξει την παράβαση.

81. Παρατηρώ συναφώς ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα παρέχει, κατ' εξαίρεση, στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίσουν ένα σύστημα επιφανειακών υδάτων ως ιδιαιτέρως τροποποιημένο. Ο χαρακτηρισμός αυτός, ο οποίος προβλέπεται στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, εφαρμόζεται σε συστήματα υδάτων στα οποία ασκούνται μία ή περισσότερες αποκαλούμενες εξειδικευμένες δραστηριότητες, οι οποίες τροποποιούν ουσιωδώς τα αρχικά υδρομορφολογικά χαρακτηριστικά του συστήματος υδάτων κατά τρόπον ώστε θα ήταν αδύνατο να επιτευχθεί καλή οικολογική κατάσταση χωρίς σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην επίμαχη δραστηριότητα. Για να

76 — Βλ., *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy2.pdf (σ. 74).

καθοριστούν ως ιδιαιτέρως τροποποιημένα, τα συστήματα υδάτων πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια που απαριθμούνται στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα. Ειδική μνεία του καθορισμού αυτού πρέπει να περιλαμβάνεται στο σχέδιο διαχειρίσεως (βλ. άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα).

82. Εξάλλου, έχω την εντύπωση ότι ορισμένες αιτιάσεις της Επιτροπής αφορούν, στην πραγματικότητα, την οδηγία 2006/118 για την προστασία των υπογείων υδάτων. Πράγματι, η οδηγία αυτή προβλέπει κριτήρια για την αξιολόγηση της χημικής καταστάσεως των υδάτων, κριτήρια για τον εντοπισμό και την αναστροφή σημαντικών και διατηρούμενων ανοδικών τάσεων συγκεντρώσεως ρύπων, καθώς και μέτρα προλήψεως και περιορισμού της εισαγωγής ρύπων στα υπόγεια ύδατα.

83. Η ερμηνεία της αρχής της τιμολογήσεως ως δυνατότητα παρεχόμενη στα κράτη μέλη εμφανίζεται επίσης σε ορισμένα έγγραφα που δημοσίευσε η Επιτροπή σχετικά με την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα. Στην πρώτη ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα[77], η Επιτροπή διευκρίνισε ότι το γεγονός ότι δεν επιχειρείται εσωτερικός καταλογισμός των περιβαλλοντικών δαπανών συνιστά ενδεχομένως επιπλέον λόγο για τον οποίο δεν επετεύχθη μέχρι σήμερα η αειφόρος χρήση του ύδατος. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα καθιερώνει σύστημα που προβλέπει ότι το περιβαλλοντικό κόστος και το κόστος για τους πόρους πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη κατά τον καθορισμό της συμβολής των επιμέρους χρήσεων στην ανάκτηση των δαπανών για τις υπηρεσίες ύδατος[78]. Εξ αυτού συνάγεται σαφώς ο επικουρικός χαρακτήρας της τιμολογήσεως.

84. Προσθέτω ότι, στα εθνικά συστήματα, υπάρχουν και άλλα μέσα εσωτερικού καταλογισμού του περιβαλλοντικού κόστους των χρήσεων ύδατος. Για παράδειγμα, η εντατική χρήση των συστημάτων ύδατος μπορεί να βαρύνεται με την υποχρέωση αποκαταστάσεως οποιασδήποτε βλάβης απορρέει από αυτή, ιδίως για τον θιγόμενο πληθυσμό, για άλλους χρήστες των υδάτων και για τα ενδιαφερόμενα μέρη. Επιπλέον, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου «Περιβάλλον» του 2012 έγινε μνεία άλλων μέσων, εκτός από τα μέσα οικονομικής φύσεως, τα οποία μπορούν να βελτιώσουν την ορθολογική χρήση του ύδατος, όπως η εκπαίδευση και η ευαισθητοποίηση[79].

85. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, η ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

5. Η τελολογική ερμηνεία

86. Είναι σαφές ότι με την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα επιδιώκονται πολλοί στόχοι, όπως η πρόληψη και ο περιορισμός της ρυπάνσεως, η προώθηση της βιώσιμης χρήσεως του ύδατος, η προστασία του περιβάλλοντος, η βελτίωση της καταστάσεως των υδάτινων οικοσυστημάτων και ο μετριασμός των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα θέτει στόχους για τη διατήρηση και την αποκατάσταση των υδάτων επιφανείας (γλυκά ύδατα και παράκτια ύδατα) και για τα υπόγεια ύδατα. Ο γενικός στόχος είναι να επιτευχθεί μέχρι το έτος 2015 μια «καλή οικολογική και χημική κατάσταση» όλων των υδάτων στην ευρωπαϊκή επικράτεια.

77 — Ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Μαρτίου 2007, με τίτλο: «Προς την αειφόρο διαχείριση του νερού στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Πρώτο στάδιο της εφαρμογής της οδηγίας-πλαίσιο για το νερό 2000/60/ΕΚ», COM(2007) 128 τελικό. Στην έκθεση αυτή, η Επιτροπή διατυπώνει την ανησυχία της, μεταξύ άλλων, επειδή πολλά κράτη μέλη ενδέχεται να μην πραγματοποιήσουν τους στόχους της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, εξαιτίας, ειδικότερα, της φυσικής υποβαθμίσεως των οικοσυστημάτων του ύδατος, μεταξύ άλλων με την υπερεκμετάλλευση των υδάτινων πόρων, και των υψηλών επιπέδων ρυπάνσεως από διάχυτες πηγές.

78 — COM(2007) 128 τελικό, σ. 6.

79 — Προσχέδιο για τη διαφύλαξη των υδατικών πόρων της Ευρώπης — Συμπεράσματα του Συμβουλίου, βλ. http://www.rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/DCE/2012/retour_commission/Conclusions%20du%20conseil%20du%2017%20dec%202012%20adoptees.pdf.

87. Η πολιτική των υδάτων που εγκαθιδρύεται με την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα συνιστά ένα διαφανές, αποτελεσματικό και συνεκτικό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο ορίζει τις κοινές αρχές, και ένα συνολικό πλαίσιο δράσεως, και διασφαλίζει τον συντονισμό, την ολοκλήρωση και, πιο μακροπρόθεσμα, την περαιτέρω ανάπτυξη των γενικών αρχών και των δομών που καθιστούν δυνατή την προστασία και τη βιώσιμη από οικολογικής απόψεως χρήση των υδάτων εντός της Ένωσης, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας [80].

88. Το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη την ευκαιρία να ερμηνεύσει την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα στο σύνολό της, έχει όμως αποφανθεί ως προς ορισμένες ουσιώδεις για την παρούσα διαδικασία πτυχές. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα είναι οδηγία που θέτει κοινές αρχές και ένα γενικό πλαίσιο δράσεως για την προστασία των υδάτων και εξασφαλίζει τον συντονισμό, την ενσωμάτωση, καθώς και, πιο μακροπρόθεσμα, την ανάπτυξη των γενικών αρχών και δομών για την προστασία και τη βιώσιμη χρησιμοποίηση των υδάτων εντός της Ένωσης. Οι κοινές αρχές και το γενικό πλαίσιο δράσεως που θέτει πρέπει να αναπτυχθούν ακολούθως από τα κράτη μέλη που καλούνται να θεσπίσουν σειρά ειδικών μέτρων εντός των προθεσμιών που τάσσει η εν λόγω οδηγία. Η οδηγία αυτή δεν αποβλέπει, πάντως, στην πλήρη εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών μελών στον τομέα των υδάτων [81].

89. Επομένως, η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα εμπίπτει σε μια κατηγορία πράξεων οι οποίες επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την επίτευξη ορισμένων στόχων, οι οποίοι ενίοτε διατυπώνονται γενικώς και δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν, αφήνοντας στα εν λόγω κράτη περιθώριο εκτιμήσεως ως προς τη φύση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν [82].

90. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων που διατυπώθηκαν προηγουμένως στα σημεία 86 έως 89 καθώς και των χαρακτηριστικών της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα που εκτέθηκαν στα σημεία 39 έως 50 και 72 έως 74 των παρουσών προτάσεων, είναι, κατά τη γνώμη μου, σαφές ότι, κατά την επιδίωξη των στόχων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίζουν μέτρα υπό το πρίσμα πρωτίστως της αποτελεσματικότητας σε σχέση με το εθνικό τους σύστημα και να λαμβάνουν έτσι υπόψη τις περιφερειακές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές ιδιομορφίες. Κατά συνέπεια, διαθέτουν ευρύτατο περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο δεν μπορεί να τυποποιηθεί προς τον σκοπό της εφαρμογής οικονομικής προσεγγίσεως, όπως αυτή που υποστηρίζει η Επιτροπή, η οποία, άλλωστε, φαίνεται ότι εκκινεί από την εσφαλμένη παραδοχή ότι οι υδάτινοι πόροι εμπίπτουν πάντοτε και σε όλα τα κράτη μέλη στον δημόσιο τομέα, πράγμα που παρέχει στα κράτη την εξουσία να επιβάλλουν την τιμή για χρήσεις ύδατος όπως ο αυτοεφοδιασμός ή η άντληση για την παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας.

91. Εξάλλου, οι εξειδικευμένες μελέτες αποκαλύπτουν ότι η κυριότερη πρόκληση φαίνεται ότι συνίσταται στον τρόπο τιμολογήσεως και όχι μόνο στην εισαγωγή της [83]. Επισημαίνω επίσης ότι ένα σύστημα προηγούμενης αδειοδοτήσεως όσον αφορά τα μέτρα που μπορούν να επηρεάσουν τα υδατικά συστήματα ή τους υπόγειους υδροφόρους ορίζοντες, όπως η άντληση ή η κατακράτηση, ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, η πλήρης απαγόρευσή τους, συνιστούν μέσο συχνά πιο κατάλληλο να διασφαλίσει την καλή κατάσταση των υδάτων καθώς και την από οικολογικής απόψεως βιώσιμη χρήση τους.

80 — Βλ. την αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα.

81 — Απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (EU:C:2006:749, σκέψη 41).

82 — Βλ., όσον αφορά την πλειονότητα των διατάξεων της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, γνωστή ως «San Rocco» (C-365/97, EU:C:1999:544, σκέψεις 67 και 68), καθώς και Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-60/01, EU:C:2002:383, σκέψη 27), παρατεθείσες στην απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (EU:C:2006:749, σκέψεις 39 και 43).

83 — Έκθεση 1/2012 του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος «Towards efficient use of water resources in Europe», http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water, σ. 30 έως 35 — έννοια του αποτυπώματος ύδατος (water footprint) — χρησιμοποιείται ιδίως στην Ισπανία.

92. Εν πάση περιπτώσει, ομοιόμορφη εφαρμογή της αρχής της τιμολογήσεως που στηρίζεται, εσφαλμένως, σε διασταλτική ερμηνεία του ορισμού των υπηρεσιών ύδατος υπό την έννοια του άρθρου 2, σημείο 38, της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, λαμβανομένων υπόψη όχι μόνο των σημαντικών διαφορών που υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της υδρεύσεως, λόγω των γεωγραφικών και κλιματικών συνθηκών, αλλά και της υπάρξεως περισσοτέρων τύπων διαχειρίσεως του ύδατος εντός των κρατών μελών [84].

93. Επισημαίνω, επιπλέον, ότι η ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή μπορεί, όπως ορθώς τονίζουν η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, να δημιουργήσει οικονομικά κίνητρα τα οποία δεν ενδείκνυνται από οικολογικής απόψεως. Επομένως, μια γενική υποχρέωση τιμολογήσεως μπορεί να αποθαρρύνει την παραγωγή ανανεώσιμης υδροηλεκτρικής ενέργειας, την ποταμοπλοΐα και την προστασία από τις πλημμύρες. Στην πραγματικότητα, η υποχρέωση αυτή θα εξανάγκαζε τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν οικονομικό κίνητρο υπέρ των υδροηλεκτρικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής για να ευνοηθούν οι πλημμύρες ανάντη του φράγματος και το έλλειμμα ύδατος κατάντη του φράγματος.

94. Γενικότερα, είναι αλήθεια ότι συντρέχουν, σε όλα τα κράτη μέλη, επιτακτικοί οικολογικοί λόγοι που δικαιολογούν φειδωλή χρήση του γλυκού νερού στο πλαίσιο της υδρεύσεως. Πάντως, η προσέγγιση αυτή, αμιγώς ποσοτική, δεν ισχύει στα κράτη μέλη που διαθέτουν σημαντικούς υδάτινους πόρους, όσον αφορά τις χρήσεις όπως η παραγωγή ενέργειας ή η προστασία από τις πλημμύρες. Στα εν λόγω κράτη, ο πρωταρχικός στόχος έγκειται στην προστασία της ποιότητας του ύδατος και στη διασφάλιση ισορροπημένης διαχειρίσεως του ετήσιου υδρολογικού κύκλου, προκειμένου να αποτραπούν οι πολύ μεγάλες διακυμάνσεις του επιπέδου των υδάτων στα υδατικά συστήματα που διαμορφώνουν ένα ολοκληρωμένο υδρογεωλογικό σύστημα. Η τελευταία αυτή πτυχή μπορεί να είναι πρωταρχικής σημασίας για την οικολογική βιωσιμότητα συγκεκριμένων οικοτόπων και απειλουμένων ειδών. Για τον λόγο ακριβώς αυτόν η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα υιοθέτησε ολιστική προσέγγιση της διαχειρίσεως των υδάτων, πράγμα που αποκλείει το ενδεχόμενο να εφαρμόζεται ένα μέσο όπως η τιμολόγηση σε παγκόσμια κλίμακα σε όλα τα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως των οικολογικών και υδρολογικών ιδιομορφιών τους.

95. Για το σύνολο των λόγων που εξέθεσα, προτείνω να απορριφθεί η προσφυγή της Επιτροπής ως αβάσιμη.

Δ— *Ανάλυση σε σχέση με το βάρος αποδείξεως*

96. Εάν, παρά τις ελλείψεις που επισημάνθηκαν από την άποψη του καθορισμού του αντικειμένου και της εκτάσεως της διαφοράς, καθώς και της φύσεως της προσαπτομένης παραβάσεως, το Δικαστήριο έκρινε, πάντως, παραδεκτή την υπό κρίση προσφυγή και συμφωνούσε με την ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή, η ανεπάρκεια των προσκομισθέντων αποδεικτικών στοιχείων είναι, εν πάση περιπτώσει, κατάφωρη. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, «εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της φερομένης παραβάσεως. Επομένως, η Επιτροπή πρέπει να προσκομίσει τα αναγκαία στοιχεία βάσει των οποίων μπορεί να αποδειχθεί η ύπαρξη αυτής της παραβάσεως, χωρίς να μπορεί να στηριχθεί σε απλά τεκμήρια [85].

84 — Έτσι, για παράδειγμα, στη Φινλανδία και στη Σουηδία τα υδατικά συστήματα συνιστούν κατηγορία έγγειας ιδιοκτησίας η οποία ρυθμίσθηκε εξ αρχής με πλήρεις νομοθετικές πράξεις οι οποίες κάλυπταν τόσο τις σχέσεις ιδιωτικού δικαίου όσο και τις σχέσεις δημοσίου δικαίου από ποιοτικής και ποσοτικής απόψεως. Στα εν λόγω κράτη μέλη κάθε σημαντική χρήση υδάτων για ποικίλους σκοπούς, όπως η άντληση, η παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας ή η ναυσιπλοΐα υπόκειται σε διαδικασία αδειοδοτήσεως από τα δικαστήρια ή τις αρμόδιες αρχές. Επιπλέον, το σύστημα προβλέπει απόλυτες απαγορεύσεις καθώς και τη στάθμιση μεταξύ των διαφόρων γενικών και ειδικών συμφερόντων που συνδέονται με το οικείο υδατικό σύστημα. Περαιτέρω, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του ομοσπονδιακού προτύπου που εφαρμόζεται στη Γερμανία και του περιφερειακού προτύπου που επικρατεί στην Ισπανία, στην Ιταλία και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Τέλος, υπάρχει το ενιαίο πρότυπο το οποίο εφαρμόζεται στη Δημοκρατία της Γαλλίας και στη Δημοκρατία της Πολωνίας. Βλ., Alberton, M., *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Leiden, 2012.

85 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-408/97, EU:C:2000:427, σκέψη 15), Επιτροπή κατά Φινλανδίας (C-246/08, EU:C:2009:671, σκέψη 52), καθώς και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-79/09, EU:C:2010:171).

97. Πάντως, όπως ήδη διαπίστωσα στα σημεία 20 επ. των παρουσών προτάσεων, η Επιτροπή επικέντρωσε την προσφυγή της στην ερμηνεία που πρέπει, κατά τη γνώμη της, να δοθεί σε μια διάταξη της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, χωρίς να προσκομίσει, παράλληλα, στο Δικαστήριο αποδεικτικά στοιχεία που καθιστούν δυνατή την απόδειξη της προσαπτομένης παραβάσεως. Επιπλέον, τα μόνα παραδείγματα που προέβαλε η Επιτροπή σε σχέση με την υποτιθέμενη ετερόκλητη εφαρμογή της έννοιας των υπηρεσιών ύδατος από το καθού κράτος μέλος χάνονται μεταξύ των θεωρήσεων γενικού χαρακτήρα σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα. Έτσι, προκειμένου να καταδείξει τους κινδύνους για την κατάσταση των υδάτων, η Επιτροπή αναφέρεται, μεταξύ άλλων, κατ' επανάληψη, σε παραδείγματα ως προς τη λυσιτέλεια των οποίων μπορούν να διατυπωθούν αμφιβολίες (έτσι, η μνεία της λίμνης Léman ή το επιχείρημα ότι το 44 % των αντλουμένων υδάτων εντός της Ένωσης χρησιμοποιείται για την παραγωγή ενέργειας), χωρίς, ωστόσο, αυτό να μπορεί να αποδείξει παράβαση εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

98. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι η προσφυγή είναι αβάσιμη ελλείψει αποδεικτικών στοιχείων.

V – **Πρόταση**

99. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως απαράδεκτη ή, επικουρικώς, ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.