ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 25ης Ιουλίου 2008 *

Στην υπόθεση C-237/07,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, υποβληθείσα από το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) με απόφαση της 29ης Μαρτίου 2007, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Μαΐου 2007, στο πλαίσιο της δίκης

Dieter Janecek

κατά

Freistaat Bayern,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk και J.-C Bonichot (εισηγητή), δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák
γραμματέας: B. Fülop, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 5ης Ιουνίου 2008,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο D. Janecek, εκπροσωπούμενος από τον R. Klinger, Rechtsanwalt,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τη C. Wissels και τον M. De Grave,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τη C. Pesendorfer,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον F. Erlbacher και τις A. Alcover San Pedro και D. Recchia,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς την ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ L 296, σ. 55), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (ΕΕ L 284, σ. 1, στο εξής: οδηγία 96/62).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του D. Janecek και του Freistaat Bayern σχετικά με αίτημα να υποχρεωθεί το δεύτερο να εκπονήσει σχέδιο δράσεως για την ποιότητα του αέρα στην περιοχή της Landshuter Allee, στο Μόναχο, όπου κατοικεί ο ενδιαφερόμενος, σχέδιο που πρέπει να προβλέπει τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να εξασφαλιστεί η τήρηση του επιτρεπομένου από την κοινοτική νομοθεσία ορίου όσον αφορά τις εκπομπές λεπτών σωματιδίων ΑΣ10 στον αέρα του περιβάλλοντος.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική ρύθμιση

3 Κατά τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 96/62:

«[…] προκειμένου να προστατευθούν το περιβάλλον ως σύνολο και η ανθρώπινη υγεία, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα όταν σημειώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών, ώστε να επιτυγχάνεται η εμπρόθεσμη τήρηση των τιμών αυτών».

4 Το παράρτημα Ι της οδηγίας 96/62 παραθέτει κατάλογο των ατμοσφαιρικών ρύπων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος. Το σημείο 3 του καταλόγου αυτού αναφέρει τα «[λ]επτά σωματίδια, όπως οι αιθάλες (περιλαμβανομένων των ΑΣ10)».

5 Το άρθρο 7 της οδηγίας 96/62, το οποίο επιγράφεται «Βελτίωση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος — Γενικές απαιτήσεις», ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την τήρηση των οριακών τιμών.

[…]

3. Τα κράτη μέλη εκπονούν σχέδια δράσης με τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπέρβασης των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του. […]»

6 Το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Μέτρα εφαρμοστέα στις ζώνες όπου τα επίπεδα υπερβαίνουν την οριακή τιμή», ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν κατάλογο των ζωνών και των οικισμών όπου τα επίπεδα ενός ή περισσοτέρων ρύπων υπερβαίνουν την οριακή τιμή προσαυξημένη κατά το περιθώριο ανοχής.

Όταν δεν έχει καθοριστεί περιθώριο ανοχής για δεδομένο ρύπο, οι ζώνες και οι οικισμοί όπου το επίπεδο του ρύπου αυτού υπερβαίνει την οριακή τιμή εξομοιώνονται προς τις ζώνες και τους οικισμούς που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο και εφαρμόζονται οι παράγραφοι 3 έως 5.

2. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν κατάλογο των ζωνών και οικισμών όπου τα επίπεδα ενός ή περισσοτέρων ρύπων κυμαίνονται μεταξύ της οριακής τιμής και της οριακής τιμής προσαυξημένης κατά το περιθώριο ανοχής.

3. Στις ζώνες και τους οικισμούς της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μεριμνούν για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχέδιου ή προγράμματος, προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας.

Το σχέδιο ή πρόγραμμα, το οποίο θα πρέπει να είναι προσιτό στο κοινό, περιλαμβάνει τουλάχιστον τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα IV.

4. Στις ζώνες και τους οικισμούς που αναφέρονται στην παράγραφο 1 όπου περισσότεροι του ενός ρύποι υπερβαίνουν τις οριακές τιμές, τα κράτη μέλη υποβάλλουν ολοκληρωμένο σχέδιο που καλύπτει όλους τους εν λόγω ρύπους.

[…]»

7 Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1999, σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου στον αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ L 163, σ. 41), ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι συγκεντρώσεις ΑΣ10 στον αέρα του περιβάλλοντος, όπως εκτιμώνται σύμφωνα με το άρθρο 7, δεν υπερβαίνουν τις οριακές τιμές που αναφέρονται στο μέρος Ι του παραρτήματος ΙΙΙ από τις καθοριζόμενες στο μέρος αυτό ημερομηνίες.

Τα περιθώρια ανοχής που καθορίζονται στο μέρος Ι του παραρτήματος ΙΙΙ εφαρμόζονται σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας 96/62/ΕΚ.»

8 Στο παράρτημα ΙΙΙ, φάση 1, σημείο 1, της οδηγίας 1999/30 εμφαίνονται σε πίνακα οι οριακές τιμές για τα λεπτά σωματίδια ΑΣ10.

Η εθνική ρύθμιση

9 Η οδηγία 96/62 μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο με τον νόμο για την προστασία από τις επιβλαβείς περιβαλλοντικές συνέπειες της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως, των θορύβων, των κραδασμών και παρεμφερών ενεργειών (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), που δημοσιεύθηκε στις 26 Σεπτεμβρίου 2002 (*BGBl.* I, σ. 3830), όπως τροποποιήθηκε με νόμο της 25ης Ιουνίου 2005 (*BGBl.* I, σ. 1865, στο εξής: ομοσπονδιακός νόμος για την καταπολέμηση των ρυπογόνων εκπομπών).

10 Το άρθρο 45 του ομοσπονδιακού νόμου για την καταπολέμηση των ρυπογόνων εκπομπών, το οποίο επιγράφεται «Βελτίωση της ποιότητας του αέρα», ορίζει:

«(1) Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την τήρηση των ορίων εκπομπής που καθορίζονται στο άρθρο 48a, και ειδικότερα μέσω των σχεδίων που προβλέπει το άρθρο 47.

[…]»

11 Το άρθρο 47 του νόμου αυτού, το οποίο επιγράφεται «Σχέδια για την ποιότητα του αέρα, σχέδια δράσεως, περιφερειακή νομοθεσία», ορίζει:

«(1) Σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών που έχουν αυξηθεί με τα νόμιμα περιθώρια υπερβάσεως και που ορίζονται σε κανονιστική πράξη βάσει του άρθρου 48a, παράγραφος 1, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να εκπονήσουν σχέδιο για την ποιότητα του αέρα, που να αναφέρει τα αναγκαία μέτρα για να μειωθούν επί μονίμου βάσεως οι ατμοσφαιρικοί ρύποι και να είναι σύμφωνο με τις επιταγές της κανονιστικής πράξεως.

(2) Σε περίπτωση κινδύνου υπερβάσεως των οριζομένων σε κανονιστική πράξη βάσει του άρθρου 48a, παράγραφος 1, οριακών τιμών ή ορίων συναγερμού σχετικά με τις εκπομπές, η αρμόδια αρχή οφείλει να εκπονήσει σχέδιο δράσεως που να καθορίζει τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που πρέπει να ληφθούν, τα οποία πρέπει να είναι ικανά να μειώσουν τον κίνδυνο υπερβάσεως και να περιορίσουν τη διάρκειά του. Τα σχέδια δράσεως δύνανται να ενταχθούν στο πλαίσιο σχεδίου για την ποιότητα του αέρα βάσει της παραγράφου 1.

[…]»

12 Οι οριακές τιμές εκπομπής που αναφέρει το άρθρο 47 του ομοσπονδιακού νόμου για την καταπολέμηση των ρυπογόνων εκπομπών καθορίζονται στην 22η κανονιστική πράξη εφαρμογής του εν λόγω νόμου, η οποία ορίζει στο άρθρο της 4, παράγραφος 1:

«Για τα ΑΣ10, η μέση οριακή τιμή εκπομπής σε 24 ώρες, λαμβανομένης υπόψη της προστασίας της ανθρώπινης υγείας, ανέρχεται σε 50 μg/m^3, όπου επιτρέπονται 35 υπερβάσεις εντός του πολιτικού έτους […]».

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

13 Ο D. Janecek κατοικεί στη Landshuter Allee, στη μεσαία ζώνη του Μονάχου, περί τα 900 m βορείως ενός σταθμού μετρήσεως της ποιότητας του αέρα.

14 Οι μετρήσεις που έγιναν στον σταθμό αυτόν απέδειξαν ότι, κατά τα έτη 2005 και 2006, πάνω από 35 φορές σημειώθηκε υπέρβαση της οριακής τιμής που έχει καθοριστεί για τις εκπομπές λεπτών σωματιδίων ΑΣ10, ενώ ο εν λόγω αριθμός υπερβάσεων αποτελεί το ανώτατο όριο που επιτρέπει ο ομοσπονδιακός νόμος για την καταπολέμηση των ρυπογόνων εκπομπών.

15 Δεν αμφισβητείται ότι, όσον αφορά τον Δήμο του Μονάχου, υπάρχει σχέδιο δράσεως για την ποιότητα του αέρα, το οποίο κηρύχθηκε υποχρεωτικό στις 28 Δεκεμβρίου 2004.

16 Ωστόσο, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht München προσφυγή για να υποχρεωθεί το Freistaat Bayern να εκπονήσει σχέδιο δράσεως για την ποιότητα του αέρα στην περιοχή της Landshuter Allee, προκειμένου να καθοριστούν τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να εξασφαλιστεί η τήρηση του ανώτατου ορίου των 35 υπερβάσεων ετησίως της οριακής τιμής που έχει καθοριστεί για τις εκπομπές λεπτών σωματιδίων ΑΣ10. Το πιο πάνω δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως αβάσιμη.

17 Το Verwaltungsgerichtshof, στο πλαίσιο εφέσεως, έλαβε διαφορετική θέση κρίνοντας ότι οι παρόχθιοι ενδιαφερόμενοι δύνανται να απαιτήσουν από τις αρμόδιες αρχές να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως, αλλά δεν μπορούν να απαιτήσουν να περιέχει το σχέδιο αυτό τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλιστεί βραχυπρόθεσμα η τήρηση των οριακών τιμών εκπομπής λεπτών σωματιδίων ΑΣ10. Κατά το δικαστήριο αυτό, οι εθνικές αρχές οφείλουν μόνο να εξασφαλίσουν ότι ο σκοπός αυτός επιδιώκεται μέσω ενός τέτοιου σχεδίου, στο μέτρο του δυνατού και εφόσον υπάρχει αναλογία προς τον σκοπό αυτόν. Κατά συνέπεια, υποχρέωσε το Freistaat Bayern να εκπονήσει σχέδιο δράσεως που να τηρεί τις προδιαγραφές αυτές.

18 Ο D. Janecek και το Freistaat Bayern άσκησαν αναίρεση κατά της αποφάσεως του Verwaltungsgerichtshof ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht. Κατά το δικαστήριο αυτό, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης δεν δύναται να επικαλεστεί δικαίωμα να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως βάσει του άρθρου 47, παράγραφος 2, του ομοσπονδιακού νόμου για την καταπολέμηση των ρυπογόνων εκπομπών. Επιπλέον, το εν λόγω δικαστήριο εκτιμά ότι ούτε από το πνεύμα ούτε από το γράμμα του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 προκύπτει δικαίωμα να εκπονηθεί τέτοιο σχέδιο.

19 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι ναι μεν η, έστω και παράνομη, μη εκπόνηση σχεδίου δράσεως δεν προσβάλλει, κατά το εθνικό δίκαιο, τα δικαιώματα του αναιρεσείοντος της κύριας δίκης, πλην όμως αυτός δεν στερείται μέσων για να επιτύχει την τήρηση της σχετικής ρυθμίσεως. Συγκεκριμένα, η προστασία από τις επιβλαβείς συνέπειες των

λεπτών σωματιδίων ΑΣ10 πρέπει να εξασφαλιστεί με μέτρα τα οποία είναι ανεξάρτητα ενός σχεδίου και των οποίων την εφαρμογή οι ενδιαφερόμενοι έχουν δικαίωμα να απαιτήσουν από τις αρμόδιες αρχές. Έτσι, εξασφαλίζεται αποτελεσματική προστασία, υπό συνθήκες ανάλογες με εκείνες που θα απέρρεαν από την εκπόνηση σχεδίου δράσεως.

20 Ωστόσο, το Bundesverwaltungsgericht αναγνωρίζει ότι μερίδα της θεωρίας συνάγει από τις σχετικές κοινοτικές διατάξεις διαφορετικά συμπεράσματα, κατά τα οποία οι τρίτοι ενδιαφερόμενοι έχουν δικαίωμα να εκπονηθούν σχέδια δράσεως, πράγμα που φέρεται ότι επιβεβαιώνεται από την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607).

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 [...] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ο τρίτος, του οποίου θίγεται η υγεία, έχει δικαίωμα να ζητήσει την εκπόνηση σχεδίου δράσεως ακόμη και στην περίπτωση που είναι σε θέση, ανεξαρτήτως οποιουδήποτε σχεδίου δράσεως, να επικαλεστεί το δικαίωμά του προστασίας από τις επιβαρυντικές για την υγεία του συνέπειες της υπερβάσεως των οριακών τιμών εκπομπής λεπτών σωματιδίων ΑΣ10 ζητώντας από τη δικαιοσύνη την παρέμβαση των αρχών;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, έχει ο τρίτος, του οποίου η υγεία θίγεται από τους ρύπους που προκαλούνται από τα λεπτά σωματίδια ΑΣ10, δικαίωμα να εκπονηθεί ένα τέτοιο σχέδιο δράσεως που να αναφέρει τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να εξασφαλιστεί η αυστηρή τήρηση της οριακής τιμής εκπομπής λεπτών σωματιδίων ΑΣ10;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, σε ποια έκταση τα μέτρα που προβλέπονται στο πλαίσιο ενός σχεδίου δράσεως πρέπει να μειώνουν τον κίνδυνο υπερβάσεως και να περιορίζουν τη διάρκειά του; Δύναται το σχέδιο δράσεως να περιοριστεί στη σταδιακή λήψη μέτρων τα οποία ναι μεν δεν θα

εξασφαλίσουν την τήρηση των οριακών τιμών, πλην όμως θα συμβάλουν βραχυπρόθεσμα στη βελτίωση της ποιότητας του αέρα;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο

22 Ο αναιρεσείων της κύριας δίκης ισχυρίζεται ότι, σε όλες τις περιπτώσεις όπου η μη τήρηση, από τις εθνικές αρχές, των προδιαγραφών μιας οδηγίας που έχουν ως σκοπό την προστασία της δημόσιας υγείας δύναται να θέσει σε κίνδυνο την υγεία επί μέρους προσώπων, τα τελευταία πρέπει να μπορούν να επικαλεστούν τους επιτακτικούς κανόνες της οδηγίας αυτής [βλ., όσον αφορά την οδηγία 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, σχετικά με τις οριακές και τις ενδεικτικές τιμές ποιότητας της ατμόσφαιρας με γνώμονα το διοξείδιο του θείου και τα αιωρούμενα σωματίδια (ABl. L 229, σ. 30), την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 16, και, όσον αφορά τις οδηγίες 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί της απαιτουμένης ποιότητος των επιφανειακών υδάτων που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 80), και 79/869/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 1979, περί των μεθόδων μετρήσεως και περί της συχνότητος των δειγματοληψιών και της αναλύσεως των επιφανειακών υδάτων τα οποία προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη (ΕΕ ειδ. εκδ. 15/001, σ. 220), την απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 14].

23 Θεωρώντας ότι η οδηγία 96/62 έχει ως σκοπό την προστασία της ανθρώπινης υγείας, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης υποστηρίζει ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής συνιστά επιτακτικό κανόνα ο οποίος απαιτεί την εκπόνηση σχεδίου δράσεως όταν υπάρχει έστω και απλός κίνδυνος υπερβάσεως μιας οριακής τιμής. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση εκπονήσεως ενός τέτοιου σχεδίου στην περίπτωση αυτή, το υπαρκτό της οποίας δεν αμφισβητείται στη διαφορά της κύριας δίκης, συνιστά κανόνα του οποίου δύναται να γίνει επίκληση βάσει της νομολογίας που παρατίθεται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως.

24 Όσον αφορά το περιεχόμενο του σχεδίου δράσεως, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης υποστηρίζει ότι το σχέδιο αυτό πρέπει να προβλέπει όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να είναι κατά το δυνατόν μικρότερη η περίοδος υπερβάσεως των οριακών τιμών. Τούτο προκύπτει μεταξύ άλλων από το όλο σύστημα του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, το οποίο αναφέρει σαφώς ότι τα σχέδια δράσεως πρέπει να εκπονούνται όταν υπάρχει απλός κίνδυνος υπερβάσεως των τιμών αυτών, και του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, κατά το οποίο, όταν έχει γίνει υπέρβαση των οριακών τιμών, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν μέτρα για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος που καθιστά δυνατό να επιτευχθεί η οριακή τιμή εντός της προθεσμίας που έχει ταχθεί.

25 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 δεν παρέχει στους τρίτους δικαίωμα να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως. Τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια σχετικά τόσο με την εκπόνηση σχεδίων δράσεως όσο και με τον καθορισμό του περιεχομένου τους.

26 Από την ίδια διάταξη προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να αφήσει στα κράτη μέλη την εξουσία να εφαρμόσουν ένα σχέδιο δράσεως και να λάβουν τα παρεπόμενα μέτρα που θεωρούν αναγκαία και αναλογικά για την επίτευξη του επιδιωκομένου αποτελέσματος.

27 Συνακόλουθα, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη καμία υποχρέωση αποτελέσματος. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια που έχουν τους δίνει τη δυνατότητα να σταθμίσουν διάφορα συμφέροντα και να θεσπίσουν συγκεκριμένα μέτρα που να λαμβάνουν υπόψη τόσο την τήρηση των οριακών τιμών όσο και άλλα συμφέροντα και υποχρεώσεις, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

28 Έτσι, τα κράτη μέλη οφείλουν μόνο να εφαρμόσουν σχέδια δράσεως τα οποία προβλέπουν τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να μειωθεί ο κίνδυνος υπερβάσεως των εν λόγω τιμών ή να περιοριστεί η διάρκεια του κινδύνου αυτού.

29 Η Αυστριακή Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που καθορίζουν οριακές τιμές με σκοπό την προστασία της ανθρώπινης υγείας παρέχουν στους ενδιαφερόμενους δικαίωμα να τηρηθούν οι τιμές αυτές, το οποίο μπορούν να επιδιώξουν δικαστικά (προαναφερθείσα απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας).

30 Ωστόσο, η κυβέρνηση αυτή θεωρεί ότι ναι μεν το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 δύναται να έχει άμεσο αποτέλεσμα, πλην όμως εξ αυτού δεν προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δημιουργεί υπέρ ιδιωτών δικαίωμα να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως, καθόσον, κατά την εν λόγω κυβέρνηση, η πιο πάνω διάταξη σκοπό έχει μόνο να ληφθούν μέτρα ικανά να συμβάλουν στην τήρηση των οριακών τιμών στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων.

31 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι από το κείμενο της οδηγίας 96/62, και ιδίως από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 7, παράγραφος 3, και 2, σημείο 5, και από τη δωδέκατη αιτιολογική της σκέψη, προκύπτει ότι ο καθορισμός των οριακών τιμών για τα λεπτά σωματίδια ΑΣ10 αφορά την προστασία της ανθρώπινης υγείας. Πάντως, το Δικαστήριο έχει κρίνει σχετικά με ανάλογες διατάξεις ότι, σε όλες τις περιπτώσεις που η υπέρβαση των οριακών τιμών δύναται να θέσει σε κίνδυνο την υγεία επί μέρους προσώπων, τα τελευταία μπορούν να επικαλεστούν τους κανόνες αυτούς για να προβάλουν τα δικαιώματά τους (προαναφερθείσες αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 16, και C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 19, και της 17ης Οκτωβρίου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 14).

32 Οι αρχές που διατυπώθηκαν στις αποφάσεις αυτές έχουν εφαρμογή επί των σχεδίων δράσεως που προβλέπει η οδηγία 96/62. Κατά συνέπεια, η αρμόδια αρχή οφείλει να εκπονήσει τέτοια σχέδια όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία αυτή. Εντεύθεν προκύπτει ότι ο τρίτος που θίγεται από την υπέρβαση οριακών τιμών δύναται να επικαλεστεί το δικαίωμά του να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως, το οποίο είναι αναγκαίο για να επιτευχθεί ο σκοπός που η εν λόγω οδηγία τάσσει σχετικά με τις οριακές αυτές τιμές.

33 Όσον αφορά το περιεχόμενο των σχεδίων δράσεως, η Επιτροπή στηρίζει την απάντησή της στο κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, κατά το οποίο τα εν λόγω σχέδια δράσεως πρέπει να προβλέπουν «βραχυπρόθεσμα μέτρα […] ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του».

Ισχυρίζεται ότι η αρμόδια αρχή έχει διακριτική ευχέρεια να λάβει τα μέτρα που θεωρεί τα πλέον κατάλληλα, αρκεί όλα αυτά να γίνονται στο μέτρο του δυνατού και να είναι αναλογικά, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η αμελλητί επιστροφή σε επίπεδα κάτω από τις προβλεπόμενες οριακές τιμές.

Απάντηση του Δικαστηρίου

Όσον αφορά την εκπόνηση σχεδίων δράσεως

34 Με το πρώτο ερώτημά του, το Bundesverwaltungsgericht ερωτά αν ένας ιδιώτης δύναται να απαιτήσει από τις αρμόδιες εθνικές αρχές την εκπόνηση σχεδίου δράσεως στην προβλεπόμενη από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού.

35 Η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη σαφή υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων δράσεως τόσο στην περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών όσο και στην περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των ορίων συναγερμού. Επιπλέον, η ερμηνεία αυτή, η οποία απορρέει απλώς και μόνον από την ανάγνωση του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, επιβεβαιώνεται από τη δωδέκατη αιτιολογική της σκέψη. Εκείνο που εκτίθεται σχετικά με τις οριακές τιμές ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά τα όρια συναγερμού, για τα οποία άλλωστε το άρθρο 2 της ίδιας οδηγίας, το οποίο ορίζει τους διάφορους όρους που χρησιμοποιεί η τελευταία, εκθέτει ότι τα κράτη μέλη «λαμβάνουν αμέσως τα μέτρα που προβλέπει η παρούσα οδηγία».

36 Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ιδιώτες δύνανται να επικαλεστούν κατά των δημοσίων αρχών διατάξεις μιας οδηγίας που είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς (απόφαση της 5ης Απριλίου 1979, 148/78, Ratti, Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 861, σκέψη 20). Είναι έργο των αρμοδίων εθνικών αρχών

και δικαστηρίων να ερμηνεύσουν, στο μέτρο του δυνατού, τις διατάξεις του εθνικού δικαίου κατά τρόπο που να είναι συμβατός με τους σκοπούς της οδηγίας αυτής (βλ., στο ίδιο πνεύμα, την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, Marleasing, Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8). Στην περίπτωση που δεν μπορεί να δοθεί τέτοια ερμηνεία, έργο τους είναι να μην εφαρμόσουν τους ασύμβατους με την εν λόγω οδηγία κανόνες του εθνικού δικαίου.

37 Όπως το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη υπενθυμίσει, θα ήταν ασύμβατο με τον δεσμευτικό χαρακτήρα που το άρθρο 249 ΕΚ αναγνωρίζει στις οδηγίες να αποκλειστεί κατ' αρχήν η δυνατότητα των ενδιαφερομένων να επικαλεστούν την υποχρέωση που επιβάλλεται από μια οδηγία. Η σκέψη αυτή ισχύει όλως ιδιαιτέρως για μια οδηγία της οποίας ο σκοπός είναι να ελέγξει και να περιορίσει την ατμοσφαιρική ρύπανση, οπότε αφορά την προστασία της δημόσιας υγείας.

38 Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι, σε όλες τις περιπτώσεις όπου η μη τήρηση των μέτρων που απαιτούνται από τις οδηγίες σχετικά με την ποιότητα του αέρα και του ποσίμου ύδατος και που αφορούν την προστασία της δημόσιας υγείας δύναται να θέσει σε κίνδυνο την υγεία επί μέρους προσώπων, τα τελευταία πρέπει να μπορούν να επικαλεστούν τους επιτακτικούς κανόνες που περιέχουν οι οδηγίες αυτές (βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, 361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, και C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, και της 17ης Οκτωβρίου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας).

39 Επομένως, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που θίγονται άμεσα από τον κίνδυνο υπερβάσεως οριακών τιμών ή ορίων συναγερμού πρέπει να μπορούν να πετύχουν από τις αρμόδιες αρχές, εν ανάγκη προσφεύγοντας στα αρμόδια δικαστήρια, να εκπονηθεί σχέδιο δράσεως όταν υπάρχει τέτοιος κίνδυνος.

40 Εν προκειμένω, δεν έχει σημασία το γεγονός ότι τα πρόσωπα αυτά διαθέτουν άλλα μέσα, και ιδίως την εξουσία να απαιτήσουν από τις αρμόδιες αρχές τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για τη μείωση της ρυπάνσεως, όπως, κατά τα όσα εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, προβλέπει το γερμανικό δίκαιο.

41 Συγκεκριμένα, αφενός, η οδηγία 96/62 ουδεμία επιφύλαξη διατυπώνει σχετικά με τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν βάσει άλλων διατάξεων του εθνικού δικαίου και, αφετέρου, προβλέπει συγκεκριμένο μηχανισμό σχεδιασμού έχοντας ως σκοπό, όπως εκθέτει η δωδέκατη αιτιολογική της σκέψη, να προστατευθεί το περιβάλλον «ως σύνολο» και υπολογίζοντας όλα τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη, όπως, μεταξύ άλλων, οι απαιτήσεις λειτουργίας των βιομηχανικών εγκαταστάσεων ή οι απαιτήσεις των μετακινήσεων.

42 Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, σε περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού, οι άμεσα θιγόμενοι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να πετύχουν από τις αρμόδιες αρχές την εκπόνηση σχεδίου δράσεως, ακόμη και αν, βάσει του εθνικού δικαίου, διαθέτουν άλλα μέσα για να πετύχουν από τις αρχές αυτές τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως.

Όσον αφορά το περιεχόμενο των σχεδίων δράσεως

43 Με το δεύτερο και το τρίτο ερώτημά του, το Bundesverwaltungsgericht ερωτά αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν υποχρέωση λήψεως βραχυπρόθεσμων μέτρων που να καθιστούν δυνατό να επιτευχθεί η οριακή τιμή ή αν μπορούν να περιοριστούν να λάβουν εκείνα τα μέτρα που καθιστούν δυνατό να μειωθεί η υπέρβαση και να περιοριστεί η διάρκειά της, και που επομένως μπορούν να επιτρέψουν μια σταδιακή βελτίωση της καταστάσεως.

44 Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, τα σχέδια δράσεως πρέπει να περιέχουν «τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπέρβασης των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του». Από το κείμενο αυτό προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν την υποχρέωση να λάβουν μέτρα ώστε να μην υπάρξει καμία υπέρβαση.

45 Αντιθέτως, από το όλο σύστημα της εν λόγω οδηγίας, η οποία αποβλέπει στην ολοκληρωμένη μείωση της ρυπάνσεως, προκύπτει ότι είναι έργο των κρατών μελών να λάβουν μέτρα ικανά να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως και τη διάρκειά του, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των σχετικών συγκυριών και εμπλεκομένων συμφερόντων.

46 Από την άποψη αυτή, πρέπει να επισημανθεί ότι ναι μεν, έτσι, τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια, πλην όμως το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 θέτει για την άσκησή της όρια, των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ., στο ίδιο πνεύμα, την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ., Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 59), προκειμένου τα μέτρα που πρέπει να περιέχει το σχέδιο δράσεως να προσαρμοστούν στον σκοπό μειώσεως του κινδύνου υπερβάσεως και περιορισμού της διάρκειάς του, λαμβανομένης υπόψη της ισορροπίας που πρέπει να εξασφαλιστεί μεταξύ του σκοπού αυτού και των διαφόρων εμπλεκομένων δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων.

47 Κατά συνέπεια, στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα κράτη μέλη έχουν, υπό τον έλεγχο του εθνικού δικαστή, μόνον την υποχρέωση να λάβουν, στο πλαίσιο ενός σχεδίου δράσεως και βραχυπρόθεσμα, τα μέτρα που μπορούν να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού και να επαναφέρουν σταδιακά την κατάσταση σε ένα επίπεδο κάτω από τις τιμές ή τα όρια αυτά, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστάσεων και του συνόλου των εμπλεκομένων συμφερόντων.

Επί των δικαστικών εξόδων

48 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, σε περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού, οι άμεσα θιγόμενοι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να πετύχουν από τις αρμόδιες αρχές την εκπόνηση σχεδίου δράσεως, ακόμη και αν, βάσει του εθνικού δικαίου, διαθέτουν άλλα μέσα για να πετύχουν από τις αρχές αυτές τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως.

2) Τα κράτη μέλη έχουν, υπό τον έλεγχο του εθνικού δικαστή, μόνον την υποχρέωση να λάβουν, στο πλαίσιο ενός σχεδίου δράσεως και βραχυπρόθεσμα, τα μέτρα που μπορούν να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού και να επαναφέρουν σταδιακά την κατάσταση σε ένα επίπεδο κάτω από τις τιμές ή τα όρια αυτά, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστάσεων και του συνόλου των εμπλεκομένων συμφερόντων.

(υπογραφές)