ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 30ής Μαΐου 1991 *

Στην υπόθεση C-361/88,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Ingolf Pernice, μέλος της Νομικής της Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Guido Berardis, μέλος της Νομικής της Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπουμένης αρχικώς από τον Martin Seidel και τον Dietmar Knopp, δικηγόρο Κολωνίας, κατόπιν από τον Dietmar Knopp μόνον, με τόπο επιδόσεων την πρεσβεία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο Λουξεμβούργο, 20-22, avenue Émile Reuter,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα (ABl. L 229, σ. 30), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, προέδρους τμήματος,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Sir Gordon Slynn, K. N. Κακούρη, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg και P. J. G. Kapteyn, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: D. Louterman, κύρια υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση,

αφού άκουσε τις προφορικές αναπτύξεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 6ης Δεκεμβρίου 1990,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Φεβρουαρίου 1991,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Δεκεμβρίου 1988, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα (ABl. L 229, σ. 30), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2 Σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι, αφενός, να καταργήσει ή να προλάβει τη δημιουργία ανίσων όρων ανταγωνισμού που μπορούν να προκληθούν από την ύπαρξη διαφορών μεταξύ των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά το όριο ανοχής διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα και, αφετέρου, να προστατεύσει την υγεία των ανθρώπων και την ποιότητα του περιβάλλοντος. Προς τούτο, επιβάλλει την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών.

3 Στο άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας ορίζεται ότι οι ανώτατες τιμές, ήτοι, οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων, « που πρέπει να αποτελούν το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο στο σύνολο του εδάφους των κρατών μελών κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων περιόδων και υπό συνθήκες προσδιοριζόμενες στα ακόλουθα άρθρα, προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία », είναι αυτές που προσδιορίζονται στο παράρτημα I της οδηγίας.

4 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπει ότι, επιφυλασσομένων ορισμένων εξαιρέσεων που εκτίθενται λεπτομερώς στην παράγραφο 2, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε, από 1ης Απριλίου 1983, οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα να μην υπερβαίνουν τις ανώτατες τιμές που ορίζονται στο παράρτημα I.

5 Το άρθρο 10, παράγραφος 2, επιτρέπει ωστόσο στα κράτη μέλη, κατά τη διάρκεια ενός μεταβατικού σταδίου και υπό τον όρον ότι χρησιμοποιούν ορισμένες μεθόδους δειγματοληψίας και αναλύσεως, να εφαρμόζουν άλλες ανώτατες τιμές από αυτές του παραρτήματος I, και συγκεκριμένα αυτές που ορίζονται στο παράρτημα IV.

6 Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις ώστε να συμμορφωθούν με την οδηγία εντός προθεσμίας εικοσιτεσσάρων μηνών, αρχομένης από της κοινοποιήσεως της οδηγίας. Δεδομένου ότι η οδηγία κοινοποιήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 18 Ιουλίου 1980, η μεταφορά της στο γερμανικό δίκαιο θα έπρεπε να γίνει το αργότερο μέχρι τις 18 Ιουλίου 1982.

7 Η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή της, που απορρέει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, να θεσπίσει έναν υποχρεωτικό κανόνα, συνοδευόμενο από αποτελεσματικές κυρώσεις και, με τον τρόπο αυτό, να απαγορεύσει ρητά, στο σύνολο του εδάφους της, την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στο παράρτημα I της οδηγίας. Προσάπτει επίσης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσει την πραγματική τήρηση των προαναφερθεισών ανωτάτων τιμών, όπως επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

8 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απαντά ότι η επιδιωκόμενη από την οδηγία προστασία είναι αντίστοιχη εκείνης που απορρέει από τον ομοσπονδιακό νόμο περί προστασίας κατά των βλαπτικών αποτελεσμάτων για το περιβάλλον της ατμοσφαιρικής μολύνσεως, των θορύβων, των δονήσεων και άλλων μορφών βλαπτικών εκπομπών, της 15ης Μαρτίου 1974 (BGBl. I, σ. 721, στο εξής: νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως), καθώς και από τα μέτρα εφαρμογής του. Προσθέτει ότι τα συγκεκριμένα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί σε θέματα μολύνσεως από διοξείδιο του θείου και αιωρούμενα σωματίδια ανταποκρίνονται πλήρως στις επιταγές της οδηγίας.

9 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η εξέλιξη της διαδικασίας καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται στη συνέχεια παρά μόνο καθόσον αυτό είναι αναγκαίο για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Όσον αφορά τη μη ύπαρξη γενικού υποχρεωτικού κανόνα

10 Στο άρθρο 3 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως τα βλαπτικά για το περιβάλλον αποτελέσματα ορίζονται ως « βλαπτικές εκπομπές οι οποίες, λόγω της εκτάσεως ή της διαρκείας τους μπορούν να συνεπάγονται κινδύνους, σημαντικές παρενοχλήσεις ή σημαντική βλάβη για το περιβάλλον ή την περιοχή ». Ωστόσο, ο νόμος αυτός δεν προσδιορίζει από ποιο σημείο και πέρα οι εκπομπές αυτές πρέπει να θεωρούνται βλαπτικές για το περιβάλλον. Σύμφωνα με το άρθρο 48 του νόμου, εναπόκειται στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να θεσπίσει, κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων και με τη συγκατάθεση του Bundesrat, « τις αναγκαίες γενικές διοικητικές διατάξεις για την εφαρμογή » του νόμου.

11 Βάσει του αναφερθέντος άρθρου 48, η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θέσπισε το 1974 την πρώτη γενική διοικητική διάταξη εφαρμογής του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως (στο εξής: τεχνική εγκύκλιος « αέρας »). Η εν λόγω εγκύκλιος τροποποιήθηκε επανειλημμένα, και ιδίως στις 27 Φεβρουαρίου 1986 (GMBl., σ. 95). Δεν αμφισβητείται ότι στο σημείο 2.5.1 της εγκυκλίου καθορίζονται, για το διοξείδιο του θείου και τα αιωρούμενα σωματίδια, τιμές βλαπτικών ουσιών που αντιστοιχούν στις οριζόμενες στο παράρτημα IV της οδηγίας.

12 Η Επιτροπή φρονεί ωστόσο ότι η εν λόγω εγκύκλιος δεν έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Θεωρεί, εξάλλου, ότι το πεδίο εφαρμογής της είναι πιο περιορισμένο από αυτό της οδηγίας.

13 Κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν αναγνωρίζονται γενικώς ως κανόνες δικαίου στη γερμανική έννομη τάξη. Συγκεκριμένα, ο Θεμελιώδης Νόμος (Σύνταγμα), και ειδικά το άρθρο του 80, παράγραφος 1, εξαρτά τη θέσπιση κανονισμών της διοικήσεως από ορισμένες προϋποθέσεις, ιδίως διαδικαστικές, που δεν πληρούνται εν προκειμένω. Εξάλλου, γίνεται δεκτό τόσο από τη νομολογία όσο και από την επιστήμη ότι οι εγκύκλιοι της διοικήσεως δεν πρέπει να τηρούνται υποχρεωτικά οσάκις παρουσιάζεται μια μη τυπική περίπτωση, δηλαδή περίπτωση στην οποία ο συντάκτης των διοικητικών διατάξεων δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να δώσει λύση στο πλαίσιο της ρυθμίσεως ορισμένου θέματος κατά γενικό τρόπο. Εξάλλου, τα οριζόμενα στην οδηγία αφορούσαν μόνο τις πηγές μολύνσεως από τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις στις οποίες και αναφέρονται.

14 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ισχυρίζεται ότι η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » δεν αποτελεί συνήθη διοικητική διάταξη. Καταρχάς, θεσπίστηκε σύμφωνα με μία ειδική διαδικασία, κατά την οποία ζητείται η συνεργασία εκπροσώπων της επιστήμης, των ενδιαφερομένων προσώπων, των θιγομένων οικονομικών κύκλων, των υπηρεσιών μεταφορών και των ανωτέρων διοικητικών αρχών των ομόσπονδων κρατών, υποβλήθηκε δε προς έγκριση του Bundesrat. Επιπλέον, δεδομένου ότι έχει ως σκοπό να συμπληρώσει έναν υποχρεωτικό κανόνα, έχει και αυτή τον ίδιο υποχρεωτικό χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, δεν αφήνει κανένα περιθώριο διακριτικής ευχερείας στη διοίκηση. Η εθνική νομολογία επιβεβαιώνει την άποψη αυτή. Τέλος, η γενική έννοια του « βλαπτικού αποτελέσματος για το περιβάλλον », που περιέχεται στον νόμο περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, συγκεκριμενοποιήθηκε με ανώτατες τιμές προβλεπόμενες από την εγκύκλιο, κατά συνέπεια δε οι εν λόγω ανώτατες τιμές εφαρμόζονται σε όλες τις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται η παρουσία διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων.

15 Υπενθυμίζεται σχετικώς ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. ιδίως απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825), η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο

δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε ρητή και ειδική νομική διάταξη και μπορεί, ανάλογα με το περιεχόμενο της οδηγίας, να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο, ούτως ώστε, αν η οδηγία έχει ως σκοπό να δημιουργήσει δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, να παρέχεται στους αντλούντες δικαιώματα η δυνατότητα να λάβουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους και να τα επικαλούνται, εφόσον συντρέχει περίπτωση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

16 Πρέπει να επισημανθεί σχετικώς ότι η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να καθορίζουν ανώτατες τιμές που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων περιόδων και υπό συγκεκριμένες συνθήκες, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2 της οδηγίας, επιβάλλεται « προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία ». Προϋποθέτει επομένως ότι, οσάκις η υπέρβαση των ανωτάτων τιμών θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, θα μπορούν αυτοί να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες διεκδίκησης των δικαιωμάτων τους. Εξάλλου, ο καθορισμός ανωτάτων τιμών σε κείμενο του οποίου ο υποχρεωτικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος επιβάλλεται επίσης προκειμένου όλοι εκείνοι των οποίων οι δραστηριότητες μπορούν να προκαλέσουν βλαπτικές συνέπειες να γνωρίζουν ακριβώς τις υποχρεώσεις με τις οποίες βαρύνονται.

17 Πρέπει να επισημανθεί, καταρχάς, ότι οι ανώτατες τιμές που επιβάλλει η οδηγία περιέχονται μόνο στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας », η εγκύκλιος δε αυτή έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής.

18 Αντίθετα προς τα υποστηριζόμενα από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η εγκύκλιος δεν ισχύει για όλες τις εγκαταστάσεις. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της στις υποκείμενες σε έγκριση εγκαταστάσεις κατά την έννοια ιδίως του άρθρου 4 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, δηλαδή τις εγκαταστάσεις οι οποίες, λόγω των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών τους και της εκμεταλλεύσεώς τους είναι δυνατόν να προκαλέσουν ιδιαιτέρως βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον, να θέσουν σε κίνδυνο, να βλάψουν σημαντικά ή να παρενοχλήσουν ιδιαίτερα το κοινωνικό σύνολο ή τη γύρω περιοχή. Με την ίδια παράγραφο δεν επιβάλλονται ουσιαστικά υποχρεώσεις στις διοικητικές αρχές παρά μόνο επ' ευκαιρία της εξετάσεως αιτήσεων για παροχή αδείας οικοδομήσεως, εκμεταλλεύσεως ή μετατροπής των εγκαταστάσεων ή οσάκις επιβάλλονται εκ των υστέρων υπο-

χρεώσεις στις εν λόγω εγκαταστάσεις ή ακόμη σε περίπτωση έρευνας για τη διαπίστωση της φύσεως και της εκτάσεως των εκπομπών που προέρχονται από τις εγκαταστάσεις αυτές ή των βλαπτικών εκπομπών που προέρχονται από τη ζώνη στην οποία λειτουργούν οι εν λόγω εγκαταστάσεις.

19 Επομένως, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας καλύπτει τον αμέσως γειτνιάζοντα χώρο συγκεκριμένων κτιρίων ή εξοπλισμού, ενώ η οδηγία έχει πολύ ευρύτερο πεδίο εφαρμογής που αφορά το σύνολο του εδάφους των κρατών μελών. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, τα αίτια παρουσίας διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων μπορούν να βρίσκονται εκτός των εγκαταστάσεων που υποβάλλονται σε έγκριση, όπως, παραδείγματος χάρη, σε μεγάλη πυκνότητα της οδικής κυκλοφορίας, στην ιδιωτική θέρμανση ή σε μόλυνση προερχόμενη από κράτος μέλος. Ενόψει του γενικού χαρακτήρα της οδηγίας, δεν αρκεί η περιορισμένη μεταφορά της σε σχέση με ορισμένες μόνο πηγές υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών τις οποίες καθορίζει και η υποχρεωτική ανάληψη ορισμένων ενεργειών από τις διοικητικές αρχές.

20 Πρέπει να προστεθεί επίσης ότι η ανάγκη παροχής της δυνατότητας στους ιδιώτες να επικαλούνται τα δικαιώματά τους δεν ικανοποιείται ούτε εντός του πεδίου εφαρμογής της εγκυκλίου, δηλαδή σε σχέση με τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Επιτροπή διαφωνούν ως προς το αν και σε ποιο βαθμό η γερμανική επιστήμη και η νομολογία έχουν αναγνωρίσει υποχρεωτικό χαρακτήρα στις τεχνικές εγκυκλίους. Η Επιτροπή επικαλέστηκε νομολογία μη δεχόμενη τον εν λόγω χαρακτήρα ιδίως στον φορολογικό τομέα· η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας από την άλλη πλευρά προσκόμισε νομολογία δεχόμενη τον εν λόγω χαρακτήρα στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όσον αφορά συγκεκριμένα την τεχνική εγκύκλιο « αέρας », η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν επικαλέστηκε εθνικό νομολογιακό προηγούμενο αναγνωρίζον ρητά στην εν λόγω εγκύκλιο άμεσο αποτέλεσμα έναντι τρίτων, πέραν της υποχρεωτικότητάς της για τη διοίκηση. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι ιδιώτες είναι σε θέση να γνωρίζουν με βεβαιότητα την έκταση των δικαιωμάτων τους, προκειμένου να τα προβάλλουν, εφόσον συντρέχει περίπτωση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ούτε ότι εκείνοι των οποίων οι δραστηριότητες μπορούν να συνεπάγονται επιβλαβείς εκπομπές έχουν επαρκή γνώση της εκτάσεως των υποχρεώσεών τους.

21 Από τις προηγηθείσες σκέψεις προκύπτει ότι δεν αποδείχθηκε ότι η θέση σε εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας έγινε με διατάξεις αναμφισβήτητης υποχρεωτικότητας ή με τον ειδικό τρόπο, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτούνται

κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου προκειμένου να εξασφαλίζεται ασφάλεια του δικαίου.

Ως προς την απουσία καταλλήλων μέτρων για την εξασφάλιση της μη υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών

22 Η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσει στην πράξη τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που προβλέπονται από την οδηγία, όπως επιβάλλει το άρθρο 3 της οδηγίας. Αναφέρει καταρχάς ότι δεν υπάρχει κανένας κανονισμός « anti-smog » (κατά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης) στα ομόσπονδα κράτη της Βρέμης και του Schleswig-Holstein. Στη συνέχεια τονίζει ότι τα σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας που πρέπει να καταρτίσουν και να εκτελέσουν τα ομόσπονδα κράτη, δυνάμει των άρθρων 44 έως 47 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, όταν η ατμοσφαιρική μόλυνση μπορεί να προκαλέσει βλαπτικές συνέπειες στο περιβάλλον, δεν εξασφαλίζουν ότι οι ανώτατες τιμές που καθορίζονται στην οδηγία θα τηρηθούν στην πράξη. Πρώτον, διότι τα εν λόγω μέτρα δεν ισχύουν για το σύνολο των περιοχών αλλά μόνο για ορισμένες ζώνες που προσδιορίζονται από τους κανονισμούς των ομόσπονδων κρατών. Δεύτερον, διότι οι διοικητικές αρχές έχουν διακριτική ευχέρεια ως προς τη λήψη της αποφάσεως να θέσουν σε εφαρμογή τα εν λόγω σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας. Τρίτον, διότι από καμία διάταξη δεν προκύπτει ότι τα εν λόγω σχέδια πρέπει να εξασφαλίζουν τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών της οδηγίας.

23 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι όντως, από το 1983, δεν έχει σημειωθεί υπέρβαση τιμών που καθορίζονται στην οδηγία. Διευκρινίζει ότι η θέσπιση κανονισμών anti-smog προβλέπεται μόνο για τις ζώνες όπου είναι ενδεχόμενο να εμφανιστεί ατμοσφαιρική ρύπανση. Προσθέτει ότι θα αποτελούσε καθαρή τυπολατρεία να επιβληθούν προληπτικά μέτρα στις περιοχές όπου δεν υπάρχει κανένας κίνδυνος υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία. Αναφέρει επίσης ότι οι διοικητικές αρχές δεν έχουν καμία διακριτική ευχέρεια ως προς τη λήψη της αποφάσεως θέσεως σε εφαρμογή των μέτρων προστασίας της ατμόσφαιρας οσάκις εμφανίζονται συγκεκριμένες απειλές. Διευκρινίζει, τέλος, ότι, από την 1η Σεπτεμβρίου 1990, τα εν λόγω σχέδια πρέπει να προβλέπουν τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών της οδηγίας.

24 Υπενθυμίζεται καταρχάς ότι η ύπαρξη πρακτικής σύμφωνης με τις προδιαγραφές ασφαλείας της οδηγίας δεν αποτελεί λόγο μη μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη με διατάξεις δημιουργούσες ένα πλαίσιο αρκετά συγκεκριμένο, σαφές και διαφανές που να παρέχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση

της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851, σκέψη 25), προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών, όχι μόνο στην πράξη αλλά και νομικώς, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν την ύπαρξη σαφούς νομικού πλαισίου στον συγκεκριμένο τομέα.

25 Από τα προηγηθέντα προκύπτει ότι το επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ότι δεν αναφέρθηκε καμία περίπτωση αντίθετη προς την οδηγία στην πράξη, δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

26 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν οι διατάξεις τις οποίες επικαλείται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή της οδηγίας.

27 Κατά το άρθρο 44 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, οι αρμόδιες αρχές, ανάλογα με το ισχύον στα ομπόσπονδα κράτη δίκαιο, οφείλουν να καθορίσουν κατά μόνιμο τρόπο τη φύση και την έκταση ορισμένων μολύνσεων της ατμόσφαιρας που μπορούν να έχουν βλαπτικά αποτελέσματα στο περιβάλλον σε ορισμένες ιδιαιτέρως εκτεθειμένες ζώνες. Κατά το άρθρο 47, όπως αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής, οσάκις από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι η μόλυνση της ατμόσφαιρας έχει βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον ή ότι πρέπει να αναμένονται τέτοια αποτελέσματα για το σύνολο της εκτεθειμένης ζώνης ή για ορισμένο τμήμα της, οι ίδιες αρμόδιες αρχές οφείλουν να καταρτίσουν σχέδιο προστασίας της ατμόσφαιρας για την εν λόγω ζώνη.

28 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων να μην υπερβαίνουν τις ανώτατες τιμές.

29 Πρέπει να επισημανθεί σχετικά ότι οι αρμόδιες αρχές των ομόσπονδων κρατών υποχρεούνται να θέσουν σε εφαρμογή τα σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας μόνον

εφόσον διαπιστώσουν βλαπτικές επιδράσεις στο περιβάλλον. Όμως, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως δεν προσδιορίζει το σημείο πέραν του οποίου είναι δυνατόν να εμφανιστούν βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον. Εξάλλου, η τεχνική εγκύκλιος « για τον ατμοσφαιρικό αέρα » επιβάλλει υποχρεώσεις στις διοικητικές αρχές μόνον ενόψει συγκεκριμένων πράξεων και στην περίπτωση ορισμένων εγκαταστάσεων. Επομένως, δεν υφίστανται γενικοί και υποχρεωτικοί κανόνες επιβάλλοντες στις διοικητικές αρχές την υποχρέωση να λαμβάνουν μέτρα σε όλες τις περιπτώσεις όπου υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών που προβλέπει η οδηγία.

30 Επομένως, το άρθρο 3 της οδηγίας δεν μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη κατά τρόπο που να καλύπτει όλες τις περιπτώσεις που είναι δυνατόν να εμφανισθούν, η δε εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν έχει τον απαιτούμενο υποχρεωτικό χαρακτήρα ώστε να ανταποκρίνεται στις επιταγές της ασφαλείας του δικαίου.

31 Το γεγονός ότι η γερμανική νομοθεσία τροποποιήθηκε μετά την άσκηση της προσφυγής δεν μπορεί να μεταβάλει την εκτίμηση αυτή. Αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι το αντικείμενο προσφυγής ασκηθείσας βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης καθορίζεται με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και, ακόμη και αν η παράβαση εκλείψει μετά το πέρας της καθοριζομένης στο δεύτερο εδάφιο του εν λόγω άρθρου προθεσμίας, η συνέχιση της διαδικασίας διατηρεί τη σημασία της προκειμένου να καθοριστεί η ευθύνη που ενδέχεται να βαρύνει ένα κράτος μέλος έναντι άλλων κρατών μελών, της Κοινότητος ή ιδιωτών συνεπεία της παραβάσεώς του.

32 Ενόψει των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη λαμβάνοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωση προς τις διατάξεις της οδηγίας 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

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

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφαίνεται:

1) Μη λαμβάνοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωση προς τις διατάξεις της οδηγίας 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Κακούρης

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 30 Μαΐου 1991.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due