δικαιώματα η δυνατότητα να λάβουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους και να τα επικαλούνται, εφόσον συντρέχει περίπτωση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

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. Πράγματι, 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.

2. 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 80/779, περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα, 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, αυτοί θα μπορούν να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες προς διεκδίκηση 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.

3. 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.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-361/88 *

I — Πραγματικά περιστατικά και κανονιστικό πλαίσιο

Με την οδηγία 80/779/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων τιμών διοξειδίου του θείου και κόνεως στον ατμοσφαιρικό αέρα (ABl. L 229, σ. 30, στο εξής: οδηγία), το Συμβούλιο επέβαλε την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά την παρουσία διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα.

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της, η οδηγία σκοπό έχει να εξαλείψει ή να προλάβει τη δημιουργία ανίσων όρων ανταγωνισμού που είναι δυνατόν να προκύψουν από την ύπαρξη διαφορών μεταξύ των διαφόρων εθνικών νομοθεσιών, καθώς και να προστατεύσει την ανθρώπινη υγεία και την ποιότητα του περιβάλλοντος.

Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ειδικότερα « ότι ενδείκνυται, προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία, να καθοριστούν για τις δύο αυτές ουσίες που μολύνουν το περιβάλλον ανώτατες τιμές, των οποίων δεν πρέπει να γίνει υπέρβαση, στο έδαφος των κρατών μελών κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων χρονικών περιόδων (...) ».

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας, οι ανώτατες τιμές, « των οποίων δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση, στο σύνολο του εδάφους των κρατών μελών κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων χρονικών περιόδων και υπό τις συνθήκες που καθορίζονται στα ακόλουθα άρθρα, προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία », είναι αυτές που αναφέρονται στο παράρτημα I της οδηγίας.

Εξάλλου, το άρθρο 3 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

« 1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου, από 1ης Απριλίου 1983, οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα να μην υπερβαίνουν τις ανώτατες τιμές που περιέχονται στο παράρτημα I, επιφυλασσομένων των κατωτέρω διατάξεων.

2. Εάν κάποιο κράτος μέλος εκτιμά ότι οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα ενδέχεται, παρά τα ληφθέντα μέτρα, να ξεπερνούν μετά την 1η Απριλίου 1983 σε ορισμένες ζώνες τις ανώτατες τιμές που αναφέρονται στο παράρτημα I, ενημερώνει σχετικώς την Επιτροπή πριν από την 1η Οκτωβρίου 1982.

Συγχρόνως κοινοποιεί στην Επιτροπή σχέδια για τη σταδιακή βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στις εν λόγω ζώνες. Τα σχέδια αυτά, που καταρτίζονται βάσει εγκύρων πληροφοριών σχετικά με τη φύση, την προέλευση και την εξέλιξη της μολύνσεως, περιγράφουν ιδίως τα μέτρα που έχουν ληφθεί ή πρόκειται να ληφθούν καθώς και τις διαδικασίες που έχουν υιοθετηθεί ή πρόκειται να υιοθετηθούν από το κράτος μέλος. Τα εν λόγω μέτρα και διαδικασίες πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα, εντός των εν λόγω ζωνών, να περιορίσουν τις συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα σε τιμές κατώτερες ή ίσες προς τις ανώτατες τιμές που περιέχονται στο παράρτημα I, όσο το δυνατό συντομότερα, και το αργότερο πριν από την 1η Απριλίου 1993. »

Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την οδηγία, εντός προθεσμίας 24 μηνών από της κοινοποιήσεώς της. Στην προκειμένη περίπτωση, η οδηγία κοινοποιήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 18 Ιουλίου 1980 και επομένως έπρεπε να μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο το αργότερο στις 18 Ιουλίου 1982.

Με έγγραφο της 6ης Μαΐου 1986, η Επιτροπή επισήμανε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν είχε συμμορφωθεί πλήρως προς τις υποχρεώσεις της που απέρρεαν από την οδηγία. Η Επιτροπή διατύπωσε σχετικώς πέντε αιτιάσεις.

Πρώτον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 2 της οδηγίας. Η εν λόγω διάταξη επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίσουν υποχρεωτικό κανόνα, συνοδευόμενο από αποτελεσματικές κυρώσεις, που να απαγορεύει ρητώς, στο σύνολο του εθνικού εδάφους, την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας. Τέτοια διάταξη δεν υφίσταται στο γερμανικό δίκαιο.

Δεύτερον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή τα σχέδια για τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, που θα έπρεπε να της υποβάλει σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας. Με έγγραφο της 8ης Οκτωβρίου 1982, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πληροφόρησε την Επιτροπή ότι, στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα μπορούσαν να ξεπεράσουν, μετά την 1η Απριλίου 1983, ημερομηνία που όριζε το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, τις ανώτατες τιμές που προβλέπονταν στο παράρτημα Ι της οδηγίας. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα έπρεπε, υπό τις συνθήκες αυτές, να κοινοποιήσει συγχρόνως στην Επιτροπή σχέδια αποσκοπούντα στη σταδιακή βελτίωση της ποιότητας του αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, πράγμα που δεν έπραξε.

Τρίτον, το δίκτυο σταθμών μετρήσεως που οργανώθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν καλύπτει το σύνολο του εδάφους αυτού του κράτους μέλους, σε αντίθεση προς τα οριζόμενα στο άρθρο 6 της οδηγίας. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη, εξάλλου, το καθήκον της συνεργασίας με τα κοινοτικά όργανα παραλείποντας να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή, η οποία ωστόσο της υπέβαλε σχετικό αίτημα, την ακριβή θέση των υφισταμένων σταθμών μετρήσεως.

Τέταρτον, όπως προκύπτει από το άρθρο 6 της οδηγίας, σε συνδυασμό με τα παραρτήματα Ι και IV της τελευταίας, οι σταθμοί που τίθενται σε λειτουργία δυνάμει του άρθρου 6 της οδηγίας πρέπει να πραγματοποιούν συνεχείς μετρήσεις. Η γερμανική νομοθεσία δεν προβλέπει τέτοια υποχρέωση. Η Επιτροπή υπέβαλε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ερώτημα σχετικά με το αν πραγματοποιούνται πράγματι συνεχείς μετρήσεις στο εν λόγω κράτος μέλος, πλην όμως δεν έλαβε απάντηση. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν πραγματοποιούνταν συνεχείς μετρήσεις στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Πέμπτον, εφόσον η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επέλεξε να εφαρμόσει τις μεθόδους δειγματοληψίας και αναλύσεως που καθορίζονται στο παράρτημα IV της οδηγίας, όπως της επιτρέπει το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας, είχε την υποχρέωση, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 3, να πραγματοποιεί παράλληλα μετρήσεις σε ορισμένους αντιπροσωπευτικούς σταθμούς και να διαβιβάζει τακτικά τα αποτελέσματα των εν λόγω μετρήσεων στην Επιτροπή, τουλάχιστον δύο φορές ετησίως. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δέχθηκε, στην προηγηθείσα του εγγράφου οχλήσεως αλληλογραφία, ότι δεν τήρησε την εν λόγω υποχρέωση.

Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν εκπλήρωσε όλες τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2, 3, 6 και 10 της οδηγίας. Σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, κάλεσε το εν λόγω κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του και του έταξε προς τούτο προθεσμία δύο μηνών.

Με έγγραφο της 4ης Σεπτεμβρίου 1986, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβήτησε τη βασιμότητα των αιτιάσεων που περιέχονταν στο έγγραφο οχλήσεως.

Όσον αφορά την πρώτη αιτίαση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστήριξε ότι μετέφερε τις ανώτατες τιμές που προκύπτουν από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 2, του άρθρου 10, παράγραφος 2, και του παραρτήματος IV της οδηγίας σε διατάξεις του εσωτερικού δικαίου με υποχρεωτική ισχύ.

Εξέθεσε σχετικώς ότι το άρθρο 48 του ομοσπονδιακού νόμου περί προστασίας από τα βλαπτικά αποτελέσματα της ατμοσφαιρικής μολύνσεως για το περιβάλλον, τους θορύβους, τις δονήσεις και άλλες μορφές βλαπτικών εκπομπών, της 15ης Μαρτίου 1974 (BGBl. I, σ. 721, στο εξής: νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως) εξουσιοδοτεί την Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να θεσπίζει, κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων κύκλων και με τη σύμφωνη γνώμη του Bundesrat, γενικές διοικητικές διατάξεις αφορώσες, ιδίως, τις ανώτατες τιμές μολύνσεως των οποίων δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση για λόγους προστασίας της υγείας.

Βάσει της εν λόγω διατάξεως, η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θέσπισε, το 1974, την πρώτη γενική διοικητική εγκύκλιο, περί εφαρμογής του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως (στο εξής: τεχνική εγκύκλιος « αέρας »). Η εν λόγω εγκύκλιος τροποποιήθηκε επανειλημμένως, και ιδίως στις 27 Φεβρουαρίου 1986 (GMBl. σ. 95), προκειμένου να ευθυγραμμιστεί με τις επιταγές της οδηγίας.

Το σημείο 2.5.1 της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας » καθορίζει όσον αφορά το διοξείδιο του θείου και τα αιωρούμενα σωματίδια ανώτατες τιμές που αντιστοιχούν στις περιεχόμενες στο παράρτημα IV της οδηγίας. Εξάλλου, στο σημείο 2.5 της εγκυκλίου διευκρινίζεται ότι οι εν λόγω τιμές καθορίζονται εγκύρως μόνον εφόσον λαμβάνονται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο σημείο 2.6 της ιδίας εγκυκλίου μέθοδο. Η μέθοδος αυτή ανταποκρίνεται στις επιταγές του παραρτήματος IV της οδηγίας.

Εξάλλου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » αποτελεί υποχρεωτικό κανόνα.

Επικαλείται σχετικώς απόφαση του Oberverwaltungsgericht Lünenburg, της 28ης Φεβρουαρίου 1985, που αφορά το θερμοηλεκτρικό εργοστάσιο του Buschhaus (DVBl., 1985, σ. 1322), σύμφωνα με την οποία « το γεγονός ότι οι διατάξεις της τεχνικής εγκυκλίου " αέρας " πρέπει να τηρούνται και από τα δικαστήρια δεν οφείλεται μόνο στο ότι στηρίζονται σε επιστημονικά δεδομένα, αλλά και στη διαδικασία που οδήγησε στη θέσπισή τους, ήτοι στο γεγονός ότι θεσπίστηκαν από το ανώτατο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, που έχει την απαιτούμενη προς τούτο νομιμοποίηση, και στο ότι η εν λόγω εγκύκλιος εκδόθηκε βάσει της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 48 του ομοσπονδιακού νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων κύκλων (...) ».

Σε παρεμφερή περίπτωση, το Bundesverwaltungsgericht έκρινε, με απόφασή του της 19ης Δεκεμβρίου 1985 αφορώσα το πυρηνικό εργοστάσιο του Wyhl (DÖV, 1986, σ. 431), ότι η γενική βάση υπολογισμού σχετικά με την έκθεση σε ραδιενεργές ακτινοβολίες οφειλόμενες σε εκπομπές ραδιενεργών στοιχείων στην ατμόσφαιρα ή στο νερό (οδηγία του Υπουργού Εσωτερικών αφορώσα το άρθρο 45 του κανονισμού περί προστασίας από τις ραδιενεργές ακτινοβολίες της 15ης Αυγούστου

1979, GMBl. σ. 371) σκοπό είχε « να συγκεκριμενοποιήσει τον κανόνα δικαίου και ότι, σε αντίθεση προς τις διοικητικές διατάξεις που απλώς ερμηνεύουν έναν κανόνα δικαίου, η γενική βάση υπολογισμού δέσμευε τα διοικητικά δικαστήρια εντός των καθοριζομένων από τον κανόνα δικαίου ορίων (...) ».

Στηριζόμενη στη συλλογιστική αυτή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » αποτελεί κανόνα γενικής εφαρμογής: μολονότι η εν λόγω εγκύκλιος διέπει, σύμφωνα με το σημείο 1, μόνο τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση κατά την έννοια του άρθρου 4 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, οι ανώτατες τιμές τις οποίες καθορίζει ισχύουν ανεξαρτήτως της προελεύσεως της μολύνσεως. Η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » συγκεκριμενοποιεί την ασαφή νομική έννοια του « βλαπτικού για το περιβάλλον » αποτελέσματος, που περιέχεται στον νόμο περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως. Η εν λόγω έννοια πρέπει να έχει το ίδιο περιεχόμενο κάθε φορά που χρησιμοποιείται στον νόμο περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως και στους κανονισμούς εφαρμογής του.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκθέτει εξάλλου ότι έχουν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί η μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας », όπως απαιτεί το άρθρο 3 της οδηγίας.

Καταρχάς, θεσπίστηκε σειρά νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, μεταξύ των οποίων διατάξεις επιβάλλουσες ποινικές και διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες εξασφαλίζουν ότι οι συγκεντρώσεις επιβλαβών ουσιών στην ατμόσφαιρα θα παραμένουν κάτω των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία. Αναφέρει σχετικώς τις τροποποιήσεις που επέφερε, μετά τη θέσπιση της οδηγίας, στον νόμο περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, στον κανονισμό περί εφαρμογής του εν λόγω νόμου, « τέταρτος κανονισμός εφαρμογής του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, της 24ης Ιουλίου 1985, BGBl. I, σ. 1586), στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας » (...)

Επιπλέον, θεσπίστηκαν κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως από όλα τα ομόσπονδα κράτη, εξαιρουμένου αυτού της Βρέμης και του Schleswig-Holstein, όπου συνήθως δεν παρατηρούνται αυξημένες συγκεντρώσεις βλαβερών ουσιών.

Τέλος, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογραμμίζει ότι, δυνάμει του άρθρου 47 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, οι αρμόδιες αρχές των ομόσπονδων κρατών οφείλουν να καταρτίζουν σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας οσάκις η μόλυνση της ατμόσφαιρας έχει επιβλαβή αποτελέσματα για το περιβάλλον ή όταν προβλέπεται η πρόκληση τέτοιων επιβλαβών αποτελεσμάτων.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας συνάγει από τα προηγηθέντα ότι το νομικό της σύστημα ανταποκρίνεται καθ' όλα στις επιταγές των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας. Κατά συνέπεια, η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής στερείται βάσεως.

Ως προς τη δεύτερη αιτίαση, που αφορά τη μη κοινοποίηση σχεδίων βελτιώσεως της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απαριθμεί σειρά μέτρων, που έχουν ληφθεί ή προβλέπεται να ληφθούν, τα οποία αποσκοπούν στη μείωση της ατμοσφαιρικής μολύνσεως του Βερολίνου.

Ως προς την τρίτη αιτίαση, που αφορά την υποχρέωση εγκαταστάσεως σταθμών μετρήσεως στο σύνολο του εθνικού εδάφους, η Ομο-

σπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 6 της οδηγίας δεν την υποχρεώνει να εγκαταστήσει σταθμούς μετρήσεως με την ίδια πυκνότητα στο σύνολο του εθνικού εδάφους. Τονίζει σχετικώς ότι το άρθρο 6 επιβάλλει την εγκατάσταση σταθμών μετρήσεως « ιδίως στις ζώνες όπου η μόλυνση ενδέχεται να πλησιάσει ή να ξεπεράσει τις ανώτατες τιμές στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 3, παράγραφος 1, καθώς και στις ζώνες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 3, παράγραφος 2 ». Επομένως, δικαιολογείται, στα πλαίσια της οδηγίας, να εγκατασταθούν περισσότεροι σταθμοί μετρήσεως στις ζώνες όπου εμφανίζεται αυξημένη μόλυνση απ' ό,τι στις λιγότερο μολυσμένες ζώνες. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσάρτησε στην απάντησή της καταλόγους περιέχοντες την τοποθεσία των σταθμών μετρήσεως. Από τους καταλόγους αυτούς προκύπτει ότι οι σταθμοί αυτοί καλύπτουν το σύνολο του εδάφους του εν λόγω κράτους μέλους.

Ως προς την τέταρτη αιτίαση, που αφορά την υποχρέωση πραγματοποιήσεως συνεχών μετρήσεων, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκθέτει ότι στα ομόσπονδα κράτη όπου υπάρχει αυξημένη μόλυνση πραγματοποιούνται πράγματι συνεχείς μετρήσεις. Στα ομόσπονδα κράτη όπου η μόλυνση είναι πιο περιορισμένη πραγματοποιούνται μετρήσεις δειγματοληπτικώς. Στα Länder όπου το επίπεδο της μολύνσεως είναι πολύ χαμηλό δεν πραγματοποιούνται δειγματοληπτικές μετρήσεις.

Ως προς την πέμπτη αιτίαση, που αφορά την πραγματοποίηση παραλλήλων μετρήσεων και την τακτική διαβίβαση των αποτελεσμάτων των μετρήσεων αυτών στην Επιτροπή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διευκρινίζει ότι διαβίβασε τα αποτελέσματα των πραγματοποιηθεισών παραλλήλων μετρήσεων στην Επιτροπή για την περίοδο μέχρι 31 Μαρτίου 1985. Αναγνωρίζει ότι υπέβαλε την τελευταία της έκθεση με καθυστέρηση και διαβεβαιώνει ότι στο εξής θα τηρήσει τις προθεσμίες.

Η Επιτροπή εκτίμησε ότι οι εξηγήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν ήταν ικανοποιητικές και κατά συνέπεια διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη στις 12 Νοεμβρίου 1987.

Ως προς την πρώτη αιτίαση, που αφορά τη μη ύπαρξη κανόνα επιβάλλοντος υποχρεωτικές ανώτατες τιμές για το σύνολο του εθνικού εδάφους σχετικά με την παρουσία διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι θεσπιθείσες από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατάξεις δεν έχουν τον υποχρεωτικό και γενικό χαρακτήρα που απορρέει από το άρθρο 2 της οδηγίας.

Ειδικότερα, ο νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως δεν καθορίζει γενικές ανώτατες τιμές των οποίων δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση στο σύνολο του εθνικού εδάφους και που ισχύουν ανεξάρτητα από την αιτία της μολύνσεως.

Η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » αφορά μόνο τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση (σημείο 1, πρώτο εδάφιο, της εγκυκλίου), δεν εφαρμόζεται κατά γενικό τρόπο αλλά μόνο στα πλαίσια της χορηγήσεως ορισμένων αδειών και κατά την άσκηση ορισμένων ελέγχων (σημείο 1, δεύτερο εδάφιο, της εγκυκλίου), των ανωτάτων δε τιμών τις οποίες καθορίζει δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση παρά μόνο στη ζώνη που περιβάλλει την εγκατάσταση.

Οι κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που θεσπίστηκαν από τα ομόσπονδα

κράτη, τους οποίους η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επικαλέστηκε στην απάντησή της στο έγγραφο οχλήσεως, θα μπορούσαν ενδεχομένως να ανταποκρίνονται στις επιταγές της οδηγίας. Ωστόσο, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έδωσε λεπτομερείς πληροφορίες επί των κανονισμών αυτών. Δεν προσδιόρισε ιδίως ποιες είναι οι ανώτατες τιμές και οι μέθοδοι που προβλέπονται στους εν λόγω κανονισμούς, εμποδίζοντας έτσι την Επιτροπή να ελέγξει κατά πόσον αυτοί είναι σύμφωνοι με την οδηγία.

Τέλος, το άρθρο 47 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, που επιβάλλει στα ομόσπονδα κράτη την κατάρτιση σχεδίων για την προστασία της ατμόσφαιρας όταν εμφανίζονται ή υπάρχει κίνδυνος να εμφανισθούν βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον, αποτελεί πολύ γενική διάταξη. Δεν καθορίζει ειδικότερα ανώτατες τιμές πέραν των οποίων είναι υποχρεωτική η κατάρτιση σχεδίου για την προστασία της ατμόσφαιρας.

Ως προς τη δεύτερη αιτίαση, που αφορά τη μη κοινοποίηση σχεδίων αφορώντων τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα περιγραφόμενα στην απάντηση στο έγγραφο οχλήσεως μέτρα δεν εξασφαλίζουν τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία.

Ως προς την τρίτη αιτίαση, που αφορά την υποχρέωση εγκαταστάσεως σταθμών μετρήσεως στο σύνολο του εθνικού εδάφους, η Επιτροπή αμφισβητεί την ορθότητα της ερμηνείας που δόθηκε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στο άρθρο 6 της οδηγίας. Κατά την Επιτροπή, η διάταξη αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εγκαταστήσουν σταθμούς μετρήσεως στο σύνολο του εθνικού εδάφους χωρίς να τους παρέχει οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια.

Ως προς την τέταρτη αιτίαση, που αφορά την υποχρέωση πραγματοποιήσεως συνεχών μετρήσεων, από την απάντηση που η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έδωσε στο έγγραφο οχλήσεως φαίνεται ότι δεν πραγματοποιούνται συνεχείς μετρήσεις σε ορισμένα ομόσπονδα κράτη, και ιδίως σε αυτά της Βαυαρίας και της Έσσης.

Ως προς την πέμπτη αιτίαση, που αφορά την πραγματοποίηση παραλλήλων μετρήσεων και την τακτική διαβίβαση των αποτελεσμάτων των μετρήσεων αυτών στην Επιτροπή, αυτή υποστηρίζει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέλειψε να της διαβιβάσει τα αποτελέσματα των μετρήσεων κατά τακτά διαστήματα, τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο, όπως την υποχρεώνει το άρθρο 10, παράγραφος 3, της οδηγίας.

Στις 19 Μαΐου 1988, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κοινοποίησε στην Επιτροπή τις παρατηρήσεις της απαντώντας στην αιτιολογημένη γνώμη.

Υπογράμμισε, καταρχάς, ότι τα συγκεκριμένα αποτελέσματα από τις μετρήσεις που πραγματοποίησε ήταν πολύ ικανοποιητικά. Συγκεκριμένα, από το 1986 δεν διαπιστώθηκε πλέον καμία υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίστηκαν από την οδηγία.

Όσον αφορά ειδικότερα την πρώτη αιτίαση, που αφορά τη μη ύπαρξη κανόνος καθορίζοντος υποχρεωτικές ανώτατες τιμές για το σύνολο του εθνικού εδάφους, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » καθορίζει ανώτατες τιμές που έχουν γενική και υποχρεωτική ισχύ στα πλαίσια της εφαρμογής του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως.

Διευκρινίζει σχετικά ότι το Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen έκρινε, με απόφασή του της 9ης Ιουλίου 1987 (DVBl., 1988, σ. 152), ότι ως « διοικητική διάταξη που συγκεκριμενοποιεί τον κανόνα δικαίου », το σημείο 2.5.1 της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας », που καθορίζει τις ανώτατες τιμές ανεκτών εκπομπών, δεσμεύει τα διοικητικά δικαστήρια εντός των καθοριζομένων από τον κανόνα δικαίου ορίων. Το Oberverwaltungsgericht υιοθέτησε έτσι τη συλλογιστική που είχε υιοθετήσει το Bundesverwaltungsgericht στην προπαρατεθείσα απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1985, σχετικά με το πυρηνικό εργοστάσιο του Wyhl. Το Oberverwaltungsgericht διευκρίνισε ότι η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » είχε υποχρεωτικό χαρακτήρα καθότι είχε θεσπιστεί βάσει του άρθρου 48 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως και η τελευταία αυτή διάταξη εξουσιοδοτούσε την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να θεσπίσει υποχρεωτικούς κανόνες.

Όσον αφορά τους κανονισμούς κατά της ρυπάνσεως που θεσπίστηκαν από τα ομόσπονδα κράτη, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρει ότι βασίζονται σε υποδείγματα σχεδίων της επιτροπής των ομόσπονδων κρατών για την καταπολέμηση της μολύνσεως. Προσκομίζει ένα « συνοπτικό κατάλογο των κανονισμών κατά της ρυπάνσεως », του Μαρτίου 1987, που δημοσιεύθηκε από το ομοσπονδιακό γραφείο περιβάλλοντος.

Εξάλλου, το άρθρο 47 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως παρέχει στις αρχές των Ομόσπονδων Κρατών περιορισμένη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την απόφαση περί καταρτίσεως προγράμματος προστασίας της ατμόσφαιρας. Οι εν λόγω αρχές υποχρεούνται να καταρτίσουν σχέδιο προστασίας της ατμόσφαιρας εκτός αν υπάρχει άλλος τρόπος να αποφευχθεί η υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας ». Σχεδιάζεται, εξάλλου, να τροποποιηθεί ο νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως κατά τρόπον ώστε η κατάρτιση και η εφαρμογή σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας να είναι υποχρεωτική οσάκις οι εκπομπές βλαπτικών ουσιών υπερβαίνουν ορισμένες ανώτατες τιμές και ιδίως εκείνες που καθορίζονται στην οδηγία.

Όσον αφορά τη δεύτερη, τρίτη και τέταρτη αιτίαση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβαίνει σε ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με το σχέδιο βελτιώσεως της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, καθώς και την τοποθεσία και τη λειτουργία των σταθμών μετρήσεως. Από τις διευκρινίσεις αυτές προκύπτει ότι οι εν λόγω τρεις αιτιάσεις είναι αβάσιμες.

Ως προς την πέμπτη αιτίαση, που αφορά την πραγματοποίηση παραλλήλων μετρήσεων και τη διαβίβαση των αποτελεσμάτων των μετρήσεων αυτών στην Επιτροπή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ότι είχε συμφωνηθεί με την Επιτροπή ότι οι πρώτες εκθέσεις θα κάλυπταν την περίοδο μεταξύ 1ης Απριλίου 1983 και 31ης Μαρτίου 1984. Αφότου ξεπεράστηκαν οι πρώτες δυσκολίες διαβιβάσεως, οι εκθέσεις κοινοποιούνταν, από την περίοδο παρατηρήσεως 1985-1986 και μετά, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους κανόνες. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέχει τη διαβεβαίωση ότι θα συνεχίσει να τηρεί σχολαστικά τις επιταγές της οδηγίας.

Στις 13 Δεκεμβρίου 1988, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και κατόπιν ακροάσεως του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Αποφάσισε ωστόσο να υποβάλει ορισμένα ερωτήματα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμα-

νίας και στην Επιτροπή. Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά δόθηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Η *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να θεσπίσει όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/779 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα καθώς και των όρων εφαρμογής της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη·

— να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

Η *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Επιχειρήματα των διαδίκων

Κατά την *Επιτροπή*, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν εκπλήρωσε την εκ του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας υποχρέωσή της να θεσπίσει υποχρεωτικό κανόνα απαγορεύοντα, κατά γενικό τρόπο και στο σύνολο του εθνικού εδάφους, την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που προκύπτουν από την εν λόγω διάταξη. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έλαβε επίσης τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει ότι δεν θα γίνεται υπέρβαση των ανωτάτων τιμών στην πράξη, όπως επιβάλλει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Η σχετική γερμανική νομοθεσία στηρίζεται σε μία εντελώς διαφορετική αντίληψη από αυτήν που διέπει την οδηγία. Ενώ η οδηγία επιβάλλει τη θέσπιση υποχρεωτικών διατάξεων που να εξασφαλίζουν στο σύνολο του εθνικού εδάφους τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών τις οποίες προβλέπει, η γερμανική νομοθεσία περιορίζεται στη θέσπιση μιας σειράς μέτρων που αποσκοπούν στη μη υπέρβαση των εν λόγω ανωτάτων τιμών, χωρίς ωστόσο να ενσωματώνει τις τελευταίες σε υποχρεωτικούς κανόνες. Η μέθοδος αυτή δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές της οδηγίας.

Ο ισχυρισμός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ότι η τεχνική εγκύκλιος «αέρας» αποτελεί γενικό και υποχρεωτικό κανόνα επιβάλλοντα στο σύνολο του εδάφους της τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται από την οδηγία, στερείται βασιμότητας.

Καταρχάς, το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω εγκυκλίου είναι περιορισμένο. Όπως διευκρινίζεται ρητά στο σημείο 1 της εγκυκλίου, αυτή ισχύει μόνο για τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται στη χορήγηση αδείας. Εξάλλου, οι περιεχόμενοι στην εγκύκλιο κανόνες δεν είναι υποχρεωτικό να τηρούνται παρά μόνο στο πλαίσιο συγκεκριμένων διοικητικών μέτρων αφορώντων τις εν λόγω εγκαταστάσεις: τα εν λόγω μέτρα είναι η χορήγηση αδείας για την κατασκευή ή μετατροπή μιας τέτοιας εγκατα-

στάσεως, υποχρεώσεις επιβαλλόμενες εκ των υστέρων, έλεγχοι αφορώντες τη φύση και την έκταση εκπομπών προερχομένων από τις εν λόγω εγκαταστάσεις καθώς και τις βλαπτικές εκπομπές που προέρχονται από τη ζώνη εντός της οποίας λειτουργούν οι εγκαταστάσεις αυτές (σημείο 1, δεύτερο εδάφιο, της εγκυκλίου). Επομένως, οι ανώτατες τιμές που καθορίζονται στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας » δεν ισχύουν στην περίπτωση που οι βλαπτικές εκπομπές οφείλονται σε αίτια άλλα από τη λειτουργία των εγκαταστάσεων που υπόκεινται σε προηγούμενη άδεια, όπως, παραδείγματος χάρη, πολύ πυκνή κυκλοφορία οχημάτων, η ιδιωτική θέρμανση, η ατμοσφαιρική μόλυνση προερχόμενη από άλλο κράτος.

Περαιτέρω, ακόμη και όταν οι καθοριζόμενες στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας » ανώτατες τιμές ισχύουν, η νομολογία του Bundesverwaltungsgericht δεν αναγνωρίζει στις εν λόγω τιμές υποχρεωτική ισχύ, τις θεωρεί δε απλώς « κατάλληλη αν όχι την κατ' εξοχήν πηγή πληροφοριών » (απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1978, BVerwGE 55, σ. 258).

Η προπαρατεθείσα απόφαση του Bundesverwaltungsgericht της 19ης Δεκεμβρίου 1985, που αναφέρεται στο πυρηνικό εργοστάσιο του Wyhl και στην οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρθηκε κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας, δεν αφορά τις διοικητικές εγκυκλίους που εκδίδονται βάσει του άρθρου 48 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, αλλά μία άλλη εγκύκλιο που έχει σχέση με τον κανονισμό περί προστασίας κατά των ραδιενεργών ακτινοβολιών. Το Bundesverwaltungsgericht διευκρίνισε στην εν λόγω απόφαση ότι δεν αποφαινόταν επί του ζητήματος του « συγκεκριμένου βαθμού υποχρεωτικότητας » της συγκεκριμένης εγκυκλίου στην εν λόγω υπόθεση. Επομένως, ανακριβώς υποστηρίζεται πως το Bundesverwaltungsgericht αναγνώρισε με την προπαρατεθείσα απόφαση, κατά γενικό τρόπο, πως οι διοικητικές εγκύκλιοι συνιστούν κανόνες δικαίου.

Σε μία απόφαση του 1986, αφορώσα εγκύκλιο σχετική με κρατικές ενισχύσεις, το Bundesverwaltungsgericht έκρινε ότι « διοικητικές εγκύκλιοι — όποιες κι αν είναι οι πρακτικές τους συνέπειες — δεν αποτελούν κανόνες δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 47 του κώδικα διοικητικής δικονομίας » (BVerwG DÖV 1987, σ. 289 έως 291).

Το Bundesverfassungsgericht υπήρξε ακόμη σαφέστερο σε μια πρόσφατη απόφαση αφορώσα εγκύκλιο στον τομέα του φορολογικού δικαίου: « Οι γενικές διοικητικές εγκύκλιοι (...) δεν αποτελούν νόμους κατά την έννοια του άρθρου 20, παράγραφος 3, και του άρθρου 97, παράγραφος 1, του Θεμελιώδους Νόμου (υπό την έννοια του νόμου που δεσμεύει τα δικαστήρια) (...) » (BVerfG, NJW, 1989, σ. 666 και 667).

Κατά την Επιτροπή, είναι σαφές ότι οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν αναγνωρίζονται κατά κανόνα ως κανόνες δικαίου. Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται άλλωστε και ενόψει του άρθρου 80, παράγραφος 1, του Θεμελιώδους Νόμου. Η εν λόγω διάταξη εξαρτά τη θέσπιση κανόνων δικαίου από τη διοίκηση από ορισμένες προϋποθέσεις που δεν πληρούνται εν προκειμένω.

Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι, εφόσον η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » δεν αποτελεί υποχρεωτικό κανόνα στο δικό της πεδίο εφαρμογής, που είναι ο τομέας των υποκειμένων σε άδεια εγκαταστάσεων, δεν μπορεί κατά μείζονα λόγο να έχει τον χαρακτήρα υποχρεωτικού κανόνα εκτός του ειδικού αυτού πεδίου εφαρμογής, όπως εσφαλμένως υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Τέλος, γίνεται δεκτό τόσο στη νομολογία όσο και στην επιστήμη ότι οι διοικητικές εγκύκλιοι

δεν πρέπει να τηρούνται υποχρεωτικά στην περίπτωση μη τυπικών περιπτώσεων, ήτοι καταστάσεων « στις οποίες ο συντάκτης των διοικητικών διατάξεων δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να δώσει λύση λόγω του ότι πρέπει να ρυθμίσει το ζήτημα κατά γενικό τρόπο ». Οι διοικητικές αρχές είναι ελεύθερες, σε μια τέτοια περίπτωση, να αποκλίνουν από τις επιταγές της οδηγίας.

Η Επιτροπή συνάγει από τα ανωτέρω ότι επί του παρόντος δεν υφίσταται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επιτακτικός κανόνας απαγορεύων κατά γενικό τρόπο, στο σύνολο του εδάφους του εν λόγω κράτους μέλους, την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία.

Περαιτέρω, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει όντως τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που επιβάλλει η οδηγία, όπως απαιτεί το άρθρο 3 αυτής.

Ειδικότερα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναγνώρισε, κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας, ότι δεν υφίσταντο κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως για τα ομόσπονδα κράτη της Βρέμης και του Schleswig-Holstein, δηλαδή για ένα σημαντικό τμήμα του εδάφους του εν λόγω κράτους μέλους. Εξάλλου, οι υφιστάμενοι κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως προβλέπουν ανώτατες τιμές πολύ λιγότερο αυστηρές από εκείνες που προβλέπει η οδηγία (0,60 χλγ/κ.μ. αντί 0,06 χλγ/κ.μ. για το διοξείδιο του θείου). Ωστόσο, επί του τελευταίου αυτού σημείου, η Επιτροπή δέχεται ότι οι τιμές αυτές δεν είναι συγκρίσιμες, καθότι οι περίοδοι αναφοράς δεν είναι οι ίδιες. Τέλος, το γεγονός ότι οι κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως τυγχάνουν εφαρμογής σε ορισμένες περιπτώσεις αποδεικνύει ότι στην πραγματικότητα σημειώνονται μερικές φορές υπερβάσεις των ανωτάτων τιμών που προβλέπονται από την οδηγία.

Όσον αφορά τα σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας που τα ομόσπονδα κράτη υποχρεούνται να καταρτίζουν οσάκις η ατμοσφαιρική μόλυνση προκαλεί επιβλαβή αποτελέσματα για το περιβάλλον ή οσάκις προβλέπεται η πρόκληση τέτοιων αποτελεσμάτων (άρθρο 44 έως 47 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως), δεν αρκούν για να εξασφαλίσουν τη μη υπέρβαση στην πράξη των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία.

Καταρχάς, τα μέτρα προστασίας και προλήψεως που λαμβάνονται στο πλαίσιο των εν λόγω σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας δεν ισχύουν για το σύνολο του εθνικού εδάφους, αλλά μόνο για τις ζώνες που χαρακτηρίζονται εκ των προτέρων ως « εκτεθειμένες ζώνες » από τους κανονισμούς των ομόσπονδων κρατών.

Κατόπιν, οι διοικητικές αρχές έχουν διακριτική ευχέρεια κατά τη λήψη της αποφάσεως περί θέσεως σε εφαρμογή των σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 44, παράγραφος 2, του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως. Κατά την εν λόγω διάταξη, οι εκτεθειμένες ζώνες είναι αυτές όπου εμφανίζονται ή προβλέπονται « ιδιαιτέρως » βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον. Εξάλλου, το άρθρο 47 του προαναφερθέντος νόμου δεν ορίζει ότι οι αρμόδιες αρχές των ομόσπονδων κρατών υποχρεούνται (« müssen ») να καταρτίσουν, υπό ορισμένες συνθήκες, σχέδιο προστασίας της ατμόσφαιρας, αλλά μόνο ότι θα πρέπει (« sollen ») να το πράξουν.

Περαιτέρω, οι διαδικασίες θέσεως σε εφαρμογή των μέτρων που προβλέπονται στο πλαίσιο των σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας είναι τόσο πολύπλοκες που δεν επιτρέπουν ταχεία δράση για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής μη υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών.

Τέλος, από καμία νομοθετική ή διοικητική διάταξη δεν προκύπτει ότι τα περιφερειακά σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας πρέπει να μεριμνούν υποχρεωτικά για τη μη υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που προβλέπονται από την οδηγία. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επισημαίνει ότι βρίσκεται στο στάδιο της επεξεργασίας τροποποίησης του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, σύμφωνα με την οποία η κατάρτιση και η θέση σε εφαρμογή σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας θα καθίσταται υποχρεωτική σε περίπτωση υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, ενόσω δεν έχουν επέλθει οι εν λόγω τροποποιήσεις του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, ο εν λόγω νόμος δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές της οδηγίας.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν έχει μεταφέρει πλήρως την οδηγία στο εσωτερικό της δίκαιο.

Η *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας* υποστηρίζει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Η προσφυγή στηρίζεται εξ ολοκλήρου στην άποψη ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο προϋποθέτει τη θέσπιση νομικής διατάξεως που να απαγορεύει ρητώς, στο σύνολο του εδάφους του εν λόγω κράτους μέλους, την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζει η οδηγία.

Στην πραγματικότητα, η οδηγία δεν επιβάλλει κατ' ουδένα τρόπο στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρητή διάταξη απαγορεύουσα την υπέρβαση των ανωτάτων τιμών τις οποίες καθορίζει. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας απλώς επιβάλλει τη θέσπιση «καταλλήλων μέτρων» προκειμένου να επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, ήτοι να εξασφαλιστεί ότι «από 1ης Απριλίου 1983 οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα δεν θα υπερβαίνουν τις ανώτατες τιμές που περιέχονται στο παράρτημα Ι (...)».

Επομένως, η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να επιλέξουν τη μέθοδο που θεωρούν κατάλληλη για να επιτύχουν τον σκοπό που καθορίζει, ήτοι τη μη υπέρβαση ορισμένων ανωτάτων τιμών.

Στην πράξη, υπέρβαση των εν λόγω ανωτάτων τιμών δεν σημειώνεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Από τις μετρήσεις που πραγματοποιήθηκαν από ένα εξαιρετικά πυκνό δίκτυο σταθμών μετρήσεως που καλύπτουν το σύνολο του εθνικού εδάφους προκύπτει ότι δεν έχει σημειωθεί καμία υπέρβαση των ανωτάτων αυτών τιμών από το 1983 και μετά. Το 1988 μάλιστα, οι μετρήσεις έδειξαν ότι οι τιμές μολύνσεως υπολείπονταν κατά μέσον όρο πλέον του 50 % των ανωτάτων τιμών. Οι εν λόγω μετρήσεις πραγματοποιήθηκαν, σύμφωνα με το σημείο 2.6 της τεχνικής εγκυκλίου «αέρας», σε μια πολύ μικρή ακτίνα γύρω από τις εγκαταστάσεις που παράγουν απόβλητα περιέχοντα βλαβερές ουσίες, ενώ η οδηγία επιτρέπει τη μέτρηση των εν λόγω τιμών σε σημεία που δεν βρίσκονται κατ' ανάγκην τόσο κοντά στην πηγή της μολύνσεως. Επομένως, οι μετρήσεις στη Γερμανία πραγματοποιούνται σύμφωνα με μέθοδο αυστηρότερη εκείνης που επιβάλλει η οδηγία.

Έτσι, τα πραγματικά δεδομένα αποδεικνύουν ότι το γερμανικό σύστημα προστασίας του περιβάλλοντος είναι κατάλληλο για την εξασφάλιση της τηρήσεως του καθοριζομένου από την οδηγία σκοπού.

Όσον αφορά το γεγονός ότι ορισμένα ομόσπονδα κράτη θέτουν κατά καιρούς σε εφαρμογή κανονισμούς κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως, δεν είναι αρκετό για να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι σημειώνονται υπερβάσεις των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται στην οδηγία. Τα περιεχόμενα στους κανονισμούς κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως σχέδια εξασφαλίζουν την ταχεία αντιμετώπιση παροδικών υπερβάσεων ορισμένων ανωτάτων τιμών, αλλά οι παροδικές αυτές υπερβάσεις δεν επηρεάζουν αποφασιστικά τη μέση ετήσια τιμή των βλαπτικών για το περιβάλλον αποβλήτων, η οποία πρέπει να τηρείται κατ' εφαρμογήν της οδηγίας.

Γενικότερα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκθέτει ότι οι γερμανικές κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος στηρίζονται σε τρεις βασικές αρχές.

Πρώτον, το γερμανικό σύστημα δεν βασίζεται, όπως η οδηγία, μόνο στην αρχή της προστασίας η οποία επιβάλλει τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση συγκεκριμένης απειλής. Το γερμανικό σύστημα βασίζεται επίσης στην αρχή της προλήψεως. Τούτο σημαίνει ότι, πρωτού ακόμα εμφανιστεί συγκεκριμένη απειλή, λαμβάνονται όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου η μόλυνση να παραμείνει σε αρκετά χαμηλό επίπεδο ώστε να μη μπορεί καν να εμφανιστεί πραγματικός κίνδυνος.

Δεύτερον, χαρακτηριστικό του γερμανικού νομικού συστήματος είναι ότι επιδιώκει να εξαλείψει τις αιτίες της μολύνσεως και ότι τα μέτρα τα οποία προβλέπει αφορούν κάθε φορά το συγκεκριμένο φυσικό στοιχείο που απειλείται, ήτοι τον ατμοσφαιρικό αέρα, το νερό, κ.λπ. Έτσι, λαμβάνονται επιλεκτικώς μέτρα στους τομείς όπου αυτά είναι αναγκαία, ενώ δεν τίθεται σε εφαρμογή κανένα μέτρο όταν δεν υπάρχει κίνδυνος να φθάσει η μόλυνση σε ανησυχητικό επίπεδο. Χάρη στο σύστημα αυτό, ο επιδιωκόμενος σκοπός που είναι η προστασία του απειλουμένου φυσικού στοιχείου, επιτυγχάνεται πλήρως στο σύνολο του εθνικού εδάφους.

Τρίτον, οι βασικοί όροι προστασίας του περιβάλλοντος περιέχονται σε κανόνες δικαίου, ενώ οι όροι εφαρμογής των εν λόγω κανόνων δικαίου και των νομικών εννοιών που χρησιμοποιούνται στους εν λόγω κανόνες περιέχονται σε διοικητικές διατάξεις τεχνικής φύσεως. Οι τελευταίες θεσπίζονται σύμφωνα με μία ειδική διαδικασία, στα πλαίσια της οποίας προβλέπεται ιδίως η συμμετοχή των ενδιαφερομένων κύκλων. Η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει την υιοθέτηση καταλλήλων κανόνων σε τομείς που άπτονται της επιστήμης, της τεχνικής και του δικαίου, συγχρόνως δε ανταποκρίνονται στην ανάγκη της σαφήνειας και της ασφάλειας του δικαίου.

Οι τρεις αυτές αρχές εξηγούν την εξωτερική μορφή της γερμανικής ρυθμίσεως που τίθεται υπό αμφισβήτηση εν προκειμένω.

Οι διατάξεις του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως που διαπνέονται από την αρχή της προλήψεως παρέχουν στη διοικητική αρχή ορισμένη διακριτική ευχέρεια. Αντίθετα, οι διατάξεις που διέπουν καταστάσεις χαρακτηριζόμενες από συγκεκριμένες απειλές για την υγεία των ανθρώπων δεν αφήνουν κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στη διοίκηση.

Ο νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως περιέχει, εξάλλου, μια σειρά διατάξεων που σκοπό έχουν να προλάβουν τη δημιουργία πιθανών αιτίων μολύνσεως. Οι εν λόγω διατάξεις συνοδεύονται από ποινικές κυρώσεις. Ο νόμος περιέχει ιδίως κανόνες αποσκοπούντες στην προστασία ορισμένων ειδικά προσδιοριζομένων φυσικών στοιχείων. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 44 επ. του νόμου αφορούν τον έλεγχο της ατμοσφαιρικής μολύνσεως και τα σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας. Αυτή ακριβώς η αρχή της καταπολεμήσεως των αιτίων της μολύνσεως εξηγεί το γεγονός ότι τα μέτρα περιφερειακού χαρακτήρα, όπως οι κανονισμοί κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως, ισχύουν μόνο στις ζώνες όπου είναι ενδεχόμενο να εμφανιστεί μόλυνση της ατμόσφαιρας.

Το άρθρο 48 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως παραπέμπει τέλος σε διοικητικές διατάξεις όσον αφορά τις τεχνικές λεπτομέρειες καταπολεμήσεως της μολύνσεως, και ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των ανωτάτων επιτρεπομένων τιμών. Οι εν λόγω διοικητικές διατάξεις θεσπίζονται σύμφωνα με ειδική διαδικασία στα πλαίσια της οποίας προβλέπεται η συνεργασία των ενδιαφερομένων κύκλων που απαριθμούνται στο άρθρο 51 του νόμου. Πρόκειται για εκπροσώπους της έρευνας, των ενδιαφερομένων προσώπων, των ενδιαφερομένων οικονομικών κύκλων, των ενδιαφερομένων υπηρεσιών μεταφορών και των ανωτέρων διοικητικών αρχών του ομόσπονδου κράτους που είναι αρμόδιες για θέματα μολύνσεως του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το άρθρο 48 του νόμου, η θέση σε εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων προϋποθέτει τη σύμφωνη γνώμη του Bundesrat.

Επομένως, οι θεσπιζόμενοι βάσει του άρθρου 48 του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως κανόνες δεν αποτελούν συνήθεις διοικητικές διατάξεις. Δεδομένου ότι συμπληρώνουν έναν υποχρεωτικό κανόνα, έχουν εξίσου υποχρεωτικό χαρακτήρα με τον κανόνα αυτό. Η χρησιμοποίηση ενός τέτοιου συστήματος νομοθετήσεως σε δύο επίπεδα ήταν αναγκαία λόγω του έντονα τεχνικού χαρακτήρα του δικαίου του περιβάλλοντος. Κατά τα λοιπά, τα κοινοτικά όργανα χρησιμοποιούν ανάλογη μέθοδο στις οδηγίες εναρμονίσεως, όπου παραπέμπουν σε κείμενα περιέχοντα τεχνικούς κανόνες, οι οποίοι δεν αποκτούν επίσης υποχρεωτικό χαρακτήρα παρά χάρη στον σύνδεσμό τους προς στην οδηγία.

Εν πάση περιπτώσει, στο γερμανικό δίκαιο δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των διατάξεων της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας ». Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσαρτά στο υπόμνημα ανταπαντήσεώς της μελέτη πραγματοποιηθείσα από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Προστασίας της Φύσεως και Πυρηνικής Ασφάλειας, απ' όπου προκύπτει ότι ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας » αναγνωρίζεται τόσο από τη νομολογία όσο και από την επιστήμη.

Όσον αφορά την αιτίαση της Επιτροπής κατά την οποία οι ανώτατες τιμές που καθορίζονται στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας » ισχύουν μόνο στην περίπτωση των εγκαταστάσεων που υπόκεινται σε άδεια (σημείο 1 της εγκυκλίου), η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η έννοια των « βλαπτικών συνεπειών για το περιβάλλον » πρέπει κατ' ανάγκη να ερμηνεύεται κατά ενιαίο τρόπο στο σύνολο του πεδίου εφαρμογής του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως. Αυτή είναι η ερμηνεία που περιέχεται στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας », η οποία καθορίζει τις ανώτατες τιμές πέραν των οποίων η παρουσία διοξειδίου του θείου και αιωρουμένων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα αποτελεί κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία. Επομένως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μετέφερε τις ανώτατες τιμές που προβλέπονται από την οδηγία στο σύνολο του εσωτερικού δικαίου που διέπει την προστασία του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά το γεγονός ότι ορισμένα ομόσπονδα κράτη δεν έχουν προβεί στον καθορισμό « εκτεθειμένων ζωνών », η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι θα αποτελούσε καθαρή τυπολατρεία να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη να λάβουν σημαντικά μέτρα προλήψεως και ελέγχου σε περιοχές όπου δεν υπάρχει κανένας κίνδυνος υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών που προβλέπει η οδηγία. Εν πάση περιπτώσει, ο νόμος περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως προβλέπει επιτακτικώς την κατάρτιση σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας, οσάκις οι πραγματοποιούμενες μετρήσεις προκαλούν φόβους ενδεχομένης υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών, ο κίνδυνος δε αυτός δεν μπορεί να εξαλειφθεί με άλλα μέσα.

IV — Απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε το Δικαστήριο

Α — *Ερωτήσεις προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας*

Με την πρώτη ερώτηση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κλήθηκε να διαβιβάσει στο Δικαστήριο το νομοσχέδιο περί τροποποιήσεως του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως στο οποίο αναφέρθηκε ιδίως στη σελίδα 7, σημείο ΙΙΙ, των από 19 Μαΐου 1988 παρατηρήσεών της (απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη). Της ζητήθηκε να διευκρινίσει σε ποιο ακριβώς στάδιο βρίσκεται επί του παρόντος η επεξεργασία της σχεδιαζομένης τροποποιήσεως.

Απαντώντας στην εν λόγω ερώτηση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διαβίβασε το κείμενο του σχεδίου της τρίτης τροποποιήσεως του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως (Bundestagsdrucksache 11/4909). Ανέφερε ότι εν τω μεταξύ η εν λόγω τροποποίηση ψηφίστηκε από το Bundestag στις 11 Μαΐου 1990, δημοσιεύθηκε στο *Bundesgesetzblatt* της 22ας Μαΐου 1990 (BGBl. I, σ. 870) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 1990.

Πληροφόρησε το Δικαστήριο ότι το κείμενο του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, όπως ισχύει από 1ης Σεπτεμβρίου 1990, δημοσιεύθηκε επίσης στο *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1990, I, σ. 880). Προσάρτησε επίσης το κείμενο του νόμου με τη νέα του μορφή.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσέθεσε ότι οι επελθούσες τροποποιήσεις έχουν περιληφθεί — καίτοι το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει κάτι τέτοιο — κατά τρόπο που να τους προσδίδει τόσο ευρύ περιεχόμενο ώστε ακόμη και οι νομικές αιτιάσεις της Επιτροπής που βρίσκονται στη βάση της παρούσας δίκης — που ήδη εστερούντο βάσεως στο πλαίσιο της προηγουμένης νομικής καταστάσεως — θα έπρεπε να απορριφθούν.

Με τη δεύτερη ερώτηση, το Δικαστήριο ρώτησε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μήπως το γεγονός ότι το εν λόγω νομοσχέδιο προβλέπει ρητώς υποχρέωση θέσεως σε εφαρμογή των σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας οσάκις η μόλυνση φθάνει τις ανώτατες τιμές που καθορίζονται από τις οδηγίες 80/779 και 82/884 αποδεικνύει ότι, υπό την μέχρι τούδε μορφή του, το γερμανικό δίκαιο του περιβάλλοντος δεν επέβαλλε τέτοια υποχρέωση.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απάντησε αρνητικά. Προσέθεσε δε τα εξής:

« Το άρθρο 47 του νόμου, ακόμη και με τη μορφή που ίσχυε μέχρι σήμερα, επέβαλλε υποχρέωση καταρτίσεως σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας οσάκις η μόλυνση έφθανε τις ανώτατες τιμές που καθορίζονται από τις οδηγίες 80/779 και 82/884. Από την άποψη αυτή, το νέο κείμενο του άρθρου 47 δεν τροποποιεί ως προς την ουσία το ισχύον δίκαιο· έχει απλώς δηλωτικό χαρακτήρα.

Τούτο μπορεί να γίνει αντιληπτό ενόψει των κατωτέρω σκέψεων τελολογικής και συστηματικής φύσεως:

α) Από τις αιτιολογικές σκέψεις του νομοσχεδίου (Bundestagsdrucksache 4909, σ. 22· επί του άρθρου 1: αριθ. 21) προκύπτει ότι το νέο κείμενο του άρθρου 47, παράγραφος 1, σκοπό έχει να παράσχει μια νομική βάση επιτρέπουσα, ακόμη και εκτός των εκτεθειμένων ζωνών (επί του παρόντος: ζώνες ελέγχου) που καθορίζονται στο άρθρο 44, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως, την κατάρτιση σχεδίου δράσεως καλύπτοντος ορισμένη εδαφική περιοχή (και όχι εγκαταστάσεις) με τη μορφή σχεδίου προστασίας της ατμόσφαιρας, ακόμη και αν πρόκειται ενδεχομένως για απλό περιορισμό ορισμένων τοξικών ουσιών που εμφανίζονται σε ορισμένη περιοχή.

Ως προς το σημείο αυτό, το νέο άρθρο 47, παράγραφος 1, βαίνει πέραν του παλαιού κειμένου του νόμου. Καθόσον αποκλείεται, εκτός των ζωνών ελέγχου που έχουν ήδη καθοριστεί, υπέρβαση των ανωτάτων τιμών στην πράξη λαμβανομένης υπόψη της εδαφικής διευρύνσεως των εν λόγω ζωνών, η γεωγραφική διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 47 δεν έχει ασφαλώς καμία πρακτική συνέπεια παρά μόνο στην περίπτωση υπερβάσεως των εθνικών ανωτάτων τιμών (που ισχύουν για τις εγκαταστάσεις), η υπέρβαση των οποίων είναι δυνατή ακόμη και όταν η μόλυνση δεν έχει φθάσει ακόμη τις ανώτατες τιμές που προβλέπει η οδηγία.

β) Το παλαιό κείμενο του άρθρου 47, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος του νόμου είχε ως εξής:

" αν από την εκτίμηση αυτή προκύπτει ότι, στο σύνολο ή σε ορισμένα τμήματα της εκτεθειμένης ζώνης, υφίστανται ή προβλέπονται βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον οφειλόμενες σε ατμοσφαιρική μόλυνση, η αρμόδια για την εν λόγω ζώνη αρχή πρέπει, σύμφωνα με το δίκαιο των ομόσπονδων κρατών, να καταρτίσει σχέδιο προστασίας της ατμόσφαιρας. "

Ενόψει της διατυπώσεως αυτής πρέπει καταρχάς να επισημανθούν δύο στοιχεία νομοθετικής ερμηνείας που έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα στο γερμανικό δίκαιο:

— οσάκις σημειώνεται υπέρβαση των ανωτάτων τιμών που καθορίζονται από την εφαρμοστέα κοινοτική οδηγία για την προστασία της υγείας, υφίστανται " βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον " κατά την έννοια του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως και, κατά συνέπεια, του άρθρου 47, παράγραφος 1·

— η διάταξη του εν λόγω άρθρου 47 που διατυπώνεται κατά τρόπο υποδηλούντα υπόδειξη (" αρμόζει ") επιβάλλει υποχρέωση κατά επιτακτικό τρόπο σε όλες τις περιπτώσεις όπου απειλείται η υγεία η οποία αποτελεί νομικώς προστατευόμενο αγαθό, πράγμα που συμβαίνει οσάκις υφίστανται " βλαπτικές συνέπειες για το περιβάλλον ".

Επί των δύο αυτών σημείων, παραπέμπουμε στα προεκτεθέντα επιχειρήματα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας που περιέχονται στα υπομνήματά της τόσο στην παρούσα υπόθεση όσο και στην υπόθεση C-59/89.

Σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η μόλυνση της ατμόσφαιρας είναι κατώτερη των εν λόγω ανωτάτων τιμών — ιδίως, επομένως, στις περιπτώσεις όπου απλώς "προβλέπεται" υπέρβαση των ανωτάτων τιμών αν δεν παρέμβουν οι αρχές — η αρμόδια αρχή μπορεί να αποφασίσει εάν έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει την απειλή υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών — και, κατά συνέπεια, την απειλή εμφανίσεως βλαπτικών συνεπειών για το περιβάλλον που μπορούν να βλάψουν την υγεία — με την εφαρμογή άλλων εξίσου ή ενδεχομένως περισσότερο αποτελεσματικών μέτρων. Στο άρθρο 47, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του τροποποιημένου νόμου, ο νομοθέτης εξακολουθεί, όπως στο παρελθόν, να παρέχει στις αρμόδιες αρχές το περιθώριο αυτό εκτιμήσεως κατά το προ της υπερβάσεως των ανωτάτων τιμών στάδιο. Επομένως, στην προϊσχύσασα μορφή της, η δεύτερη περίοδος του άρθρου 47, παράγραφος 1, του νόμου περί καταπολεμήσεως της μολύνσεως κάλυπτε — καθόσον αφορά την υποχρέωση καταρτίσεως σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας — τις περιπτώσεις που, στο τροποποιημένο κείμενο, ρυθμίζονται από την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο της παραγράφου 1. Στο νέο κείμενο, η πρώτη περίοδος ορίζει τις διατάξεις που εφαρμόζονται σε περίπτωση υπερβάσεως των ισχυουσών ανωτάτων τιμών και οι οποίες ίσχυαν ήδη στο παρελθόν λαμβανομένης υπόψη της επιτακτικής ερμηνείας του προϊσχύσαντος κειμένου του άρθρου 47, ενώ η δεύτερη περίοδος διέπει αυτοτελώς την προληπτική επέμβαση η οποία, μέχρι τώρα, ενέπιπτε επίσης στο πεδίο εφαρμογής της μιας και μοναδικής περιόδου του παλαιού κειμένου.

Επομένως, ως προς την ουσία δεν επήλθε καμία τροποποίηση. »

Με την τρίτη ερώτηση το Δικαστήριο ζήτησε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να του διαβιβάσει τα υποδείγματα σχεδίων κανονισμών κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως που καταρτίστηκαν από την επιτροπή των ομόσπονδων κρατών και αναφέρονται στη σελίδα 5, σημείο II, 1, των από 19 Μαΐου 1988 παρατηρήσεών της (απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη).

Ανταποκρινόμενη στην ερώτηση αυτή η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διαβίβασε το υπόδειγμα σχεδίου κανονισμών κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως, επισημαίνοντας ότι χρησίμευσε ως βάση σε όλα τα ομόσπονδα κράτη για τη θέσπιση των κανονισμών τους κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως και για να τους επιτρέψει να επεμβαίνουν σε περιπτώσεις ατμοσφαιρικής μολύνσεως εξαιρετικά περιορισμένης χρονικής διάρκειας.

B — *Ερώτηση προς την Επιτροπή*

Ερώτηση: Καλείται η Επιτροπή να διευκρινίσει αν οι εκτιθέμενες στα σημεία 2, 3, 4 και 5 του εγγράφου οχλήσεως της 6ης Μαΐου 1986 αιτιάσεις περιελήφθησαν στο δικόγραφο της προσφυγής ή στο υπόμνημα απαντήσεώς της και, εάν ναι, σε ποια συγκεκριμένα σημεία της προσφυγής ή του υπομνήματος απαντήσεως ανέπτυξε τα επιχειρήματά της προς υποστήριξη των εν λόγω αιτιάσεων.

Απάντηση: « Η προσφυγή της Επιτροπής επικεντρώνεται στο σημείο 1 του εγγράφου οχλήσεως, ήτοι στην έλλειψη αποτελεσματικής ανώτατης τιμής ισχύουσας στο σύνολο του εθνικού εδάφους και στην έλλειψη εγγυήσεως για τη μη υπέρβαση της ανωτάτης τιμής που προβλέπει η οδηγία. Όσον αφορά τις περιεχόμενες στα σημεία 2 έως 5 του εγγράφου οχλήσεως αιτιάσεις, δεν συνέτρεχε πλέον λόγος, κατά τη στιγμή ασκήσεως της προσφυγής, να διαπιστωθούν σοβαρές παραβάσεις των διατάξεων της οδηγίας. »

R. Joliet
εισηγητής δικαστής