# ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
## της 30ής Μαΐου 1991 *

Στην υπόθεση C-59/89,

**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,** εκπροσωπούμενης αρχικώς από τον Martin Seidel και τον Dieter Sellner, δικηγόρο Βόννης, κατόπιν δε μόνο από τον Sellner, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, 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 να διασφαλίσει την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 82/884/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982, για την οριστική τιμή του μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα (ΕΕ L 378, σ. 15), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τον 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

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση,

αφού άκουσε τους διαδίκους που αγόρευσαν 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 28 Φεβρουαρίου 1989, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να διασφαλίσει την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 82/884/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982, για την οριακή τιμή του μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα ( ΕΕ L 378, σ. 15, στο εξής: οδηγία ), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2 Η οδηγία αυτή, με την οποία επιδιώκεται η προστασία των ανθρώπων από τους κινδύνους που προέρχονται από τον μόλυβδο, έχει ως σκοπό να καθορίσει, μέσω μιας οριακής τιμής, τη συγκέντρωση μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα και η οποία δεν πρέπει να υπερβεί ορισμένο όριο υπό ορισμένες συνθήκες.

3 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας ορίζει ότι η οριακή αυτή τιμή είναι δύο μικρογραμμάρια μολύβδου ανά κυβικό μέτρο αέρα και εκφράζει τη μέση ετήσια τιμή συγκεντρώσεως.

4 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπει ότι κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι πέντε χρόνια μετά την κοινοποίηση της οδηγίας οι συγκεντρώσεις μολύβδου στην ατμόσφαιρα, οι οποίες μετρούνται σύμφωνα με το άρθρο 4, δεν θα υπερβαίνουν την οριακή τιμή που ορίζεται στο άρθρο 2.

5 Δυνάμει του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την οδηγία εντός προθεσμίας 24 μηνών από της κοινοποιήσεώς της. Δεδομένου ότι η οδηγία κοινοποιήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 9 Δεκεμβρίου 1982, έπρεπε κατά συνέπεια να έχει μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο το αργότερο στις 9 Δεκεμβρίου 1984.

6 Η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν τήρησε την απορρέουσα από το άρθρο 2 της οδηγίας υποχρέωση θεσπίσεως κανόνα δεσμευτικού χαρακτήρα, με πρόβλεψη αποτελεσματικών κυρώσεων, προκειμένου να απαγορευθεί ρητώς, στο εθνικό έδαφος στο σύνολό του, η υπέρβαση της ανωτάτης τιμής των δύο μικρογραμμαρίων μολύβδου ανά κυβικό μέτρο. Προσάπτει επίσης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλισθεί η τήρηση αυτής της οριακής τιμής, όπως απαιτείται από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

7 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απαντά ότι η επιδιωκόμενη με την οδηγία προστασία αντιστοιχεί στην προστασία που συνάγεται από τον ομοσπονδιακό νόμο για την προστασία από τα βλαπτικά αποτελέσματα επί του περιβάλλοντος που προκαλούνται από την ατμοσφαιρική ρύπανση, τους θορύβους, τις δονήσεις και άλλες μορφές εκπομπών, της 15ης Μαρτίου 1974 ( BGBl. I, σ. 721, στο εξής: νόμος για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως ), καθώς και από τα κατ' εφαρμογήν του θεσπισθέντα μέτρα. Προσθέτει ότι τα συγκεκριμένα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στον τομέα της ρυπάνσεως από τον μόλυβδο ανταποκρίνονται ευρέως στις απαιτήσεις της οδηγίας.

8 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση εκτίθενται διεξοδικώς τα περιστατικά της διαφοράς, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι λόγοι και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

**Όσον αφορά την έλλειψη γενικού κανόνα δεσμευτικού χαρακτήρα**

9 Το άρθρο 3 της ρυπάνσεως για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως καθορίζει τα βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον ως « εκπομπτές οι οποίες λόγω της φύσεως ή της διάρκειάς τους είναι δυνατόν να προκαλέσουν κινδύνους, δυσμενείς συνθήκες ή σημαντικές ενοχλήσεις για το κοινωνικό σύνολο ή τις γειτνιάζουσες περιοχές ». Ο νόμος δεν διευκρινίζει πάντως το όριο πέραν του οποίου οι εκπομπές αυτές πρέπει να θεωρούνται ως βλαπτικές για το περιβάλλον. Δυνάμει του άρθρου 48 του νόμου, εναπόκειται στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να θεσπίσει, αφού ακούσει τους ενδιαφερομένους κύκλους και λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Bundesrat, τις « αναγκαίες γενικές διοικητικές διατάξεις για την εφαρμογή » του νόμου.

10 Βάσει του εν λόγω άρθρου 48, η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας θέσπισε το 1974 την πρώτη γενική διοικητική διάταξη περί εφαρμογής του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως (στο εξής: τεχνική εγκύκλιος « αέρας »). Η εγκύκλιος αυτή τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη, ιδίως δε στις 27 Φεβρουαρίου 1986 (GMBl., σ. 95). Δεν αμφισβητείται ότι στο σημείο 2.5.1 της εγκυκλίου καθορίζεται ως προς τον μόλυβδο η ανωτάτη τιμή των δύο μικρογραμμαρίων ανά κυβικό μέτρο που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας.

11 Εντούτοις, η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι η εγκύκλιος αυτή δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Επιπλέον, θεωρεί ότι το πεδίο της εφαρμογής είναι στενότερο από ό,τι της οδηγίας.

12 Η Επιτροπή θεωρεί ότι στη γερμανική έννομη τάξη οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν αναγνωρίζονται γενικώς ως περιέχουσες κανόνες δικαίου. Πράγματι, ο Θεμελιώδης Νόμος, ειδικότερα δε το άρθρο 80, παράγραφος 1, εξαρτούν τη θέσπιση κανονιστικών αποφάσεων εκ μέρους της διοικήσεως από ορισμένες προϋποθέσεις, ιδίως διαδικαστικές, οι οποίες δεν συντρέχουν εν προκειμένω. Επιπλέον, γίνεται δεκτό, τόσο από τη νομολογία όσο και από την επιστήμη, ότι δεν επιβάλλεται δεσμευτικώς η τήρηση των διοικητικών εγκυκλίων σε περίπτωση που ανακύπτει μια ιδιάζουσα κατάσταση, δηλαδή κατάσταση στην οποία ο συντάκτης των διοικητικών οδηγιών δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να επιφέρει λύση λόγω του ότι όφειλε να ρυθμίσει το πρόβλημα κατά γενικό τρόπο.

13 Εξάλλου, πάντοτε κατά την Επιτροπή, οι διατάξεις της εγκυκλίου δεν ισχύουν για άλλες πηγές ρυπάνσεως εκτός από τις εγκαταστάσεις που αναφέρονται σ' αυτήν και περιέχουν απλώς κανόνες που αφορούν την προστασία της ατμόσφαιρας και οι οποίοι πρέπει να εφαρμόζονται σε περίπτωση λήψεως διοικητικών μέτρων που αφορούν αυτές τις εγκαταστάσεις.

14 Συναφώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ότι το κανονιστικό πλαίσιο με το οποίο επιδιώκεται η τήρηση της οριακής τιμής της οδηγίας καλύπτει όλες τις πηγές καταλοίπων μολύβδου.

15 Το πλαίσιο αυτό αφορά πράγματι, πρώτον, τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση κατά την έννοια ιδίως του άρθρου 4 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως, δηλαδή τις εγκαταστάσεις οι οποίες, λόγω των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών τους ή της λειτουργίας τους, μπορούν να προκαλέσουν ιδιαιτέρως βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον, να θέσουν σε κίνδυνο, να βλάψουν σε σημαντική έκταση ή να προκαλέσουν ιδιαίτερες ενοχλήσεις στο κοινωνικό σύνολο ή τις γειτνιάζουσες περιοχές. Τα όρια των εκπομπών που δεν πρέπει να υπερβαίνουν οι εγκαταστάσεις αυτές ορίζονται στο σημείο 2.5.1 της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας », στην οποία επαναλαμβάνεται για τον μόλυβδο η οριακή τιμή που καθορίζεται με την οδηγία. Τα όρια αυτά συνιστούν μια ελάχιστη ρύθμιση η οποία πρέπει να τηρείται ακόμη και σε περίπτωση ιδιαζουσών καταστάσεων.

16 Δεύτερον, το πλαίσιο αυτό καλύπτει επίσης και τις άλλες εγκαταστάσεις. Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 22 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως, οι εγκαταστάσεις αυτές πρέπει να κατασκευάζονται και να λειτουργούν κατά τρόπον ώστε να αποτρέπονται τα βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον που μπορούν να αποφευχθούν στο σημερινό στάδιο της τεχνολογικής εξελίξεως. Η έννοια αυτή των βλαπτικών αποτελεσμάτων για το περιβάλλον συγκεκριμενοποιήθηκε στο σημείο 2.5.1 της τεχνικής εγκυκλίου « αέρας ». Δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 2, όταν τα βλαπτικά αποτελέσματα θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή ή την υγεία των ανθρώπων, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να απαγορεύσουν πλήρως ή εν μέρει την κατασκευή ή τη λειτουργία αυτών των εγκαταστάσεων, αν δεν είναι δυνατό να προστατευθεί διαφορετικά το κοινωνικό σύνολο ή οι γειτνιάζουσες περιοχές.

17 Τρίτον, τα κατάλοιπα μολύβδου που προέρχονται από τη χρησιμοποίηση αυτοκινήτων οχημάτων ρυθμίστηκαν με τον νόμο για τον περιεχόμενο στη βενζίνη μόλυβδο.

18 Πρέπει να υπομνησθεί ως προς το σημείο αυτό ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. ιδίως την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-825), η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας δεν απαιτεί κατ' ανάγκη ρητή και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε μια σαφή και ειδική νομοθετική διάταξη, μπορεί δε να είναι επαρκές, λόγω του περιεχομένου του, ένα γενικό νομοθετικό πλαίσιο, εφόσον με αυτό διασφαλίζεται πράγματι η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο, προκειμένου, στην περίπτωση κατά την οποία η οδηγία αποβλέπει στη δημιουργία δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, οι ευεργετούμενοι από αυτήν να είναι σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους και να μπορούν ενδεχομένως να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

19 Πρέπει συναφώς να υπομνησθεί ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη να καθορίσουν μια οριακή τιμή, της οποίας δεν πρέπει να γίνεται υπέρβαση υπό ορισμένες συνθήκες και η οποία προβλέπεται από το άρθρο 2 της οδηγίας, θεσπίστηκε, κατά το άρθρο 1, « προκειμένου να συμβάλει ειδικά στην προστασία της υγείας του ανθρώπου από τις συνέπειες του μολύβδου στο περιβάλλον ». Δεν εφαρμόζεται εντούτοις στην περίπτωση εκθέσεως στη ρύπανση στον τόπο εργασίας. Επομένως, πλην της τελευταίας αυτής περιπτώσεως, συνεπάγεται ότι, σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η υπέρβαση των οριακών τιμών μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την υγεία τους, τα άτομα μπορούν να επικαλούνται κανόνες δεσμευτικού χαρακτήρα για να προβάλλουν τα δικαιώματά τους. Εξάλλου, ο καθορισμός μιας οριακής τιμής σε ένα νομοθέτημα, του οποίου ο υποχρεωτικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος, επιβάλλεται επίσης ώστε όλοι αυτοί των οποίων οι δραστηριότητες είναι δυνατό να προκαλέσουν ενοχλήσεις να γνωρίζουν επακριβώς τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν.

20 Πρέπει να τονιστεί, πρώτον, ότι η οριακή τιμή των δύο μικρογραμμαρίων ανά κυβικό μέτρο περιέχεται μόνο στην τεχνική εγκύκλιο « αέρας » και ότι η εγκύκλιος αυτή έχει περιορισμένο μόνο πεδίο εφαρμογής.

21 Αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η εγκύκλιος αυτή δεν εφαρμόζεται ως προς όλες τις εγκαταστάσεις. Πράγματι, η παράγραφος 1 της εγκυκλίου περιορίζει το πεδίο της εφαρμογής στις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση κατά την έννοια ιδίως του άρθρου 4 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως, δηλαδή στις εγκαταστάσεις οι οποίες, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους ή της λειτουργίας τους, είναι δυνατό να προκαλέσουν ιδιαιτέρως βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον, να θέσουν σε κίνδυνο, να βλάψουν σε σημαντική έκταση ή να προκαλέσουν ιδιαίτερες ενοχλήσεις στο κοινωνικό σύνολο ή τις γειτνιάζουσες περιοχές. Η ίδια παράγραφος επιβάλλει υποχρεώσεις στις διοικητικές αρχές ουσιαστικά μόνον ως προς την εξέταση των αιτήσεων περί εγκρίσεως

κατασκευής, λειτουργίας ή μετατροπής τέτοιων εγκαταστάσεων ή όταν επιβάλλονται μεταγενέστερα υποχρεώσεις στις εγκαταστάσεις αυτές ή ακόμη σε περίπτωση έρευνας ως προς τη φύση και την έκταση των εκπομπών που προέρχονται από τις εγκαταστάσεις αυτές ή ως προς τις εκπομπές που προέρχονται από τη ζώνη στην οποία λειτουργούν.

22 Η εγκύκλιος έχει έτσι ως πεδίο εφαρμογής την άμεση γειτνίαση σαφώς καθορισμένων κτιρίων ή κατασκευών, ενώ η οδηγία έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής που αφορά το έδαφος των κρατών μελών στο σύνολό του. Λόγω του γενικού χαρακτήρα της οδηγίας δεν θεωρείται επομένως ως μεταφορά στο εθνικό δίκαιο αυτή που περιορίζεται σαφώς σε ορισμένες πηγές υπερβάσεως της οριακής τιμής που καθορίζει και σε ορισμένες πράξεις των διοικητικών αρχών.

23 Δεύτερον, πρέπει να προστεθεί ότι ούτε η επιδίωξη παροχής στους ιδιώτες της δυνατότητας να προβάλλουν τα δικαιώματά τους λαμβάνεται υπόψη στο καθ' αυτό πεδίο εφαρμογής της εγκυκλίου, δηλαδή ως προς τις εγκαταστάσεις που υπόκεινται σε έγκριση. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Επιτροπή έχουν πράγματι διαφορετική άποψη ως προς το ζήτημα κατά πόσον η γερμανική επιστήμη και νομολογία αναγνωρίζουν αναγκαστικό χαρακτήρα στις τεχνικές εγκυκλίους. Η Επιτροπή αναφέρθηκε σε νομολογία που δεν δέχεται τον χαρακτήρα αυτό, ιδίως στον φορολογικό τομέα· η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρθηκε σε νομολογία που αναγνωρίζει τον χαρακτήρα αυτό στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι στην ειδική περίπτωση της τεχνικής εγκυκλίου «αέρας» η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν ανέφερε καμία εθνική δικαστική απόφαση αναγνωρίζουσα ρητώς ότι η εγκύκλιος αυτή παράγει άμεσα αποτελέσματα έναντι των τρίτων πέραν των δεσμευτικών αποτελεσμάτων που έχει για τη διοίκηση. Επομένως, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι ιδιώτες είναι σε θέση να γνωρίζουν με βεβαιότητα την έκταση των δικαιωμάτων τους προκειμένου να τα επικαλεστούν ενδεχομένως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, αλλά ούτε και αυτοί των οποίων οι δραστηριότητες είναι δυνατό να προκαλέσουν επιβλαβείς εκπομπές έχουν επαρκή γνώση για την έκταση των υποχρεώσεών τους.

24 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι δεν αποδείχθηκε ότι η εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας έγινε κατά τρόπο που να παράγει αναμφισβητήτως δεσμευτικά αποτελέσματα, αλλά ούτε και με την εξειδίκευση του αντικειμένου, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτούνται από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκειμένου να τηρείται η απαίτηση της ασφάλειας δικαίου.

**Όσον αφορά την έλλειψη καταλλήλων μέτρων για την τήρηση της οριακής τιμής**

25 Η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλιστεί ότι πράγματι τηρείται η οριακή τιμή που ορίζεται στην οδηγία, όπως απαιτείται από το άρθρο 3 της οδηγίας. Υπογραμμίζει ότι τα σχέδια για την προστασία της ατμόσφαιρας που πρέπει να καταρτίζονται και να εφαρμόζονται δυνάμει των άρθρων 44 έως 47 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως, όταν η ατμοσφαιρική ρύπανση απειλεί να προκαλέσει βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον, δεν διασφαλίζουν την πραγματική τήρηση της οριακής τιμής που καθορίζεται με την οδηγία διότι: πρώτον, τα μέτρα αυτά αφορούν μόνο καθορισμένες ζώνες και δεν διασφαλίζουν την τήρηση της οριακής τιμής ως προς το εθνικό έδαφος στο σύνολό του· δεύτερον, οι διοικητικές αρχές διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως ως προς την απόφαση περί εφαρμογής αυτών των σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας· τρίτον, οι προβλεπόμενες διαδικασίες απαιτούν τόσο χρόνο ώστε δεν είναι δυνατό να διασφαλιστεί αποτελεσματικά και σε βραχύ χρόνο η τήρηση της οριακής τιμής.

26 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει καταρχάς ότι οι διαπιστούμενες τιμές επιβλαβών εκπομπών στη Γερμανία βρίσκονται πολύ κάτω από την τιμή των δύο μικρογραμμαρίων μολύβδου ανά κυβικό μέτρο που καθορίζει η οδηγία.

27 Εξάλλου, εκθέτει ότι είναι σε θέση να διασφαλίσει την πραγματική τήρηση της εν λόγω οριακής τιμής. Εν προκειμένω, επικαλείται ιδίως τα άρθρα 44 έως 47 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως που επιβάλλουν στις αρμόδιες αρχές των ομοσπόνδων κρατών να καθορίζουν εκτεθειμένες στη ρύπανση ζώνες και να καταρτίζουν για τις ζώνες αυτές σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας. Όσον αφορά τη μομφή ότι τέτοια σχέδια έχουν καταρτιστεί μόνο για μέρος του ομοσπονδιακού εδάφους, υποστηρίζει ότι είναι τελείως περιττό να καταρτιστούν τα σχέδια αυτά για περιοχές στις οποίες δεν υφίσταται κανένας κίνδυνος υπερβάσεως της οριακής τιμής. Προσθέτει ότι οι διοικητικές αρχές δεν έχουν περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την απόφαση περί εφαρμογής των σχεδίων προστασίας της ατμόσφαιρας, όταν γίνονται ορατές συγκεκριμένες απειλές. Διευκρινίζει τέλος ότι από την 1η Σεπτεμβρίου 1990 τα σχέδια αυτά πρέπει να ανταποκρίνονται στις οριακές τιμές της οδηγίας.

28 Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι το σύμφωνο μιας ακολουθουμένης πρακτικής προς τις σχετικές με την προστασία επιταγές μιας οδηγίας δεν μπορεί να αποτελεί λόγο για

τη μη μεταφορά της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη με διατάξεις δυνάμενες να δημιουργήσουν μια κατάσταση επαρκώς ακριβή, σαφή και διαφανή ώστε να έχουν οι ιδιώτες τη δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους 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. 851, σκέψη 25), προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών, από νομικής και όχι μόνο από πραγματικής απόψεως, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν πρόνοια για την ύπαρξη επακριβούς νομικού πλαισίου στον οικείο τομέα.

29 Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι δεν διαπιστώθηκε πλέον στην πράξη καμία περίπτωση που να βρίσκεται σε αντίθεση προς την οδηγία.

30 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν οι διατάξεις που επικαλείται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή της οδηγίας.

31 Κατά το άρθρο 44 του νόμου για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν, σύμφωνα με το δίκαιο που ισχύει στα ομόσπονδα κράτη, να καθορίζουν συνεχώς το είδος και την έκταση ορισμένων ατμοσφαιρικών ρυπάνσεων που μπορούν να προκληθούν από τα βλαπτικά αποτελέσματα επί του περιβάλλοντος ορισμένων ιδιαίτερα εκτεθειμένων ζωνών. Κατά το άρθρο 47, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο της ασκήσεως της προσφυγής, αν από τις διαπιστώσεις αυτές καταφαίνεται ότι η ατμοσφαιρική ρύπανση προκαλεί βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον ή ότι πρέπει να αναμένονται τέτοια αποτελέσματα για το σύνολο της εκτεθειμένης ζώνης ή για μέρος αυτής, οι ίδιες οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να καταρτίσουν ένα σχέδιο προστασίας της ατμόσφαιρας για τη ζώνη αυτή.

32 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίζεται ότι οι συγκεντρώσεις μολύβδου που περιέχονται στην ατμόσφαιρα δεν υπερβαίνουν την οριακή τιμή των δύο μικρογραμμαρίων ανά κυβικό μέτρο.

33 Πρέπει συναφώς να τονιστεί ότι οι αρμόδιες αρχές των ομοσπόνδων κρατών οφείλουν να εφαρμόζουν τα σχέδια προστασίας της ατμόσφαιρας μόνον όταν διαπιστώνουν

βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον. Όπως τονίστηκε προηγουμένως, ο νόμος για την καταπολέμηση της ρυπάνσεως δεν διευκρινίζει το όριο από το οποίο μπορούν να διαπιστώνονται βλαπτικά αποτελέσματα για το περιβάλλον. Η τεχνική εγκύκλιος « αέρας » επιβάλλει υποχρεώσεις στις δοικητικές αρχές μόνον ως προς σαφώς καθορισμένες πράξεις και σε σχέση με συγκεκριμένες εγκαταστάσεις. Επομένως, δεν υφίστανται γενικοί και δεσμευτικοί κανόνες βάσει των οποίων να υποχρεούνται οι διοικητικές αρχές να λαμβάνουν μέτρα σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίσταται κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών της οδηγίας.

34 Κατά συνέπεια, το άρθρο 3 της οδηγίας δεν έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη κατά τρόπο ώστε να καλύπτονται όλες οι περιπτώσεις που μπορούν να ανακύψουν, η δε εθνική ρύθμιση δεν έχει τον απαιτούμενο δεσμευτικό χαρακτήρα προς τήρηση της απαιτήσεως της ασφάλειας δικαίου.

35 Το γεγονός ότι, μετά την άσκηση της παρούσας προσφυγής, η γερμανική νομοθεσία τροποποιήθηκε δεν μπορεί να μεταβάλει την κρίση αυτή. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία το αντικείμενο προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσδιορίζεται με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η παράβαση εξαλειφθεί μετά την προθεσμία που τάχθηκε βάσει του δευτέρου εδαφίου του εν λόγω άρθρου, η συνέχιση της διαδικασίας εξακολουθεί να δικαιολογείται προκειμένου να προσδιορισθεί η βάση της ευθύνης του κράτους μέλους που μπορεί ενδεχομένως να στοιχειοθετηθεί συνεπεία της παραβάσεώς του έναντι άλλων κρατών μελών, της Κοινότητας ή ιδιωτών.

36 Ενόψει όλων των προηγουμένων σκέψεων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις διατάξεις της οδηγίας 82/884, για την οριακή τιμή του μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

**Επί των δικαστικών εξόδων**

37 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

αποφασίζει:

**1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις διατάξεις της οδηγίας 82/884/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982, για την οριακή τιμή του μολύβδου που περιέχεται στην ατμόσφαιρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.**

**2) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας 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