DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

25. juli 2008 *

I sag C-237/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 29. marts 2007, indgået til Domstolen den 14. maj 2007, i sagen:

Dieter Janecek

mod

Freistaat Bayern,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk og J.-C. Bonichot (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülop,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juni 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Dieter Janecek ved Rechtsanwalt R. Klinger

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. De Grave, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Erlbacher, A. Alcover San Pedro og D. Recchia, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EUT L 284, s. 1, herefter »direktiv 96/62«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Dieter Janecek og Freistaat Bayern vedrørende en påstand om, at sidstnævnte tilpligtes at udarbejde en handlingsplan for luftkvaliteten i området Landshuter Allee i München, hvor den pågældende er bosat, og at denne plan skal omfatte de foranstaltninger, der skal iværksættes på kort sigt for at sikre overholdelsen af den i henhold til fællesskabslovgivningen tilladte grænse for så vidt angår udledning af småpartikler PM10 i luften.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 I henhold til 12. betragtning til direktiv 96/62, »[skal medlemsstaterne] for at beskytte miljøet som helhed og menneskers sundhed […] ved overskridelse af grænseværdierne træffe foranstaltninger, således at disse værdier overholdes inden for den fastsatte tidsfrist«.

4 Bilag I til direktiv 96/62 indeholder en liste over forurenende stoffer, som skal tages i betragtning ved vurdering og styring af luftkvaliteten. Denne listes punkt 3 nævner »[s]måpartikler som f.eks. sod (herunder PM10)«.

5 Artikel 7 i direktiv 96/62 med overskriften »Forbedring af luftkvaliteten — Generelle krav« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

[…]

3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes […]«

6 I direktivets artikel 8 med overskriften »Foranstaltninger, der finder anvendelse i zoner, hvor niveauerne overskrider grænseværdien« hedder det:

»1. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse.

Er der ikke fastsat en margen for overskridelse for et bestemt forurenende stof, sidestilles de zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for dette stof overskrider grænseværdien, med de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i første afsnit, og stk. 3, 4 og 5 nedenfor finder anvendelse.

2. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer ligger mellem grænseværdien og grænseværdien plus margen for overskridelse.

3. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.

Planen eller programmet, som skal være tilgængelig for offentligheden, skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV.

4. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, hvor niveauet for mere end ét forurenende stof overskrides, skal medlemsstaterne fremlægge en samlet plan for alle de pågældende forurenende stoffer.

[…]«

7 Artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41) bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af PM10 i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.

De tolerancemargener, der er anført i del I i bilag III, gælder i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF.«

8 Bilag III, fase 1, punkt 1, i direktiv 1999/30 viser i en tabel grænseværdierne for småpartikler PM10.

De nationale bestemmelser

9 Direktiv 96/62 blev gennemført i tysk ret ved lov om beskyttelse mod skadelig miljøpåvirkning som følge af luftforurening, støjgener, rystelser og lignende (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), i den affattelse, der blev offentliggjort den 26. september 2002 (BGBl. I, s. 3830), som ændret ved lov af 25. juni 2005 (BGBl. I, s. 1865, herefter »loven om bekæmpelse af forurening«).

10 § 45 i loven om bekæmpelse af forurening med overskriften »Forbedring af luftkvaliteten« bestemmer:

»1) De kompetente myndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at grænseværdierne for udledning, der er fastsat i § 48a, overholdes, navnlig ved hjælp af planerne i henhold til § 47.

[…]«

11 Denne lovs § 47, der har overskriften »Planer for luftkvalitet, handlingsplaner og regional lovgivning«, bestemmer:

»1) Hvis grænseværdierne plus den lovlige margen, der er fastsat i en bekendtgørelse i henhold til § 48a, stk. 1, overskrides, skal de kompetente myndigheder fastlægge en plan for luftkvaliteten, der fastlægger de nødvendige foranstaltninger for varigt at mindske luftforurenende stoffer, og som er forenelige med kravene i bekendtgørelsen.

2) Hvis der er risiko for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelsværdier for udledning, som fastsat i en bekendtgørelse i henhold til § 48a, stk. 1, skal den kompetente myndighed udarbejde en handlingsplan, der fastlægger de foranstaltninger, der skal iværksættes på kort sigt, og som skal mindske risikoen for overskridelse og begrænse varigheden heraf. Handlingsplanerne kan udarbejdes i forbindelse med en plan for luftkvalitet i henhold til stk. 1.

[…]«

12 Grænseværdierne for udledning, som er nævnt i § 47 i loven om bekæmpelse af forurening, er fastlagt i den 22. bekendtgørelse om anvendelse af nævnte lov, hvori § 4, stk. 1, bestemmer:

»For PM10 er den gennemsnitlige grænseværdi over 24 timer henset til beskyttelsen af den menneskelige sundhed på 50 $\mu g/m^3$, hvor 35 overskridelser er tilladt i løbet af kalenderåret […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Dieter Janecek er bosat i udkanten af Landshuter Allee i Münchens mellemste bælte, omkring 900 meter nord for en luftkvalitetsstation.

14 Målingerne i denne station viste i løbet af 2005 og 2006, at den fastsatte grænseværdi for udledning af småpartikler PM10 blev overskredet langt flere end 35 gange, selv om dette antal overskridelser i henhold til loven om bekæmpelse af forurening var det tilladte maksimum.

15 Det er ubestridt, at der for så vidt angår byen Münchens område eksisterer en plan for luftkvalitet, der blev erklæret for bindende den 28. december 2004.

16 Sagsøgeren i hovedsagen har imidlertid anlagt sag ved Verwaltungsgericht München med påstand om, at Freistaat Bayern tilpligtes at udarbejde en handlingsplan for luftkvaliteten i området Landshuter Allee, således at de foranstaltninger, der skal iværksættes på kort sigt, fastlægges for at sikre, at de tilladte 35 overskridelser pr. år af grænseværdier, der er fastlagt for udledning af småpartikler PM10, overholdes. Denne ret gav ikke sagsøgeren medhold.

17 Ved appellen indtog Verwaltungsgerichthof et andet standpunkt, idet den fandt, at de berørte beboere kan kræve, at de kompetente myndigheder udarbejder en handlingsplan, men at de ikke kan kræve, at denne plan omfatter de foranstaltninger, der skal sikre overholdelsen på kort sigt af grænseværdierne for udledning af småpartikler PM10. Ifølge denne ret er de nationale myndigheder alene forpligtede til at sikre, at dette mål forfølges ved hjælp af en sådan plan, for så vidt som det er muligt og afpasset efter dette mål. Den pålagde derfor Freistaat Bayern at udarbejde en handlingsplan, der overholder forskrifterne.

18 Dieter Janecek og Freistaat Bayern appellerede Verwaltungsgerichtshofs dom til Bundesverwaltungsgericht. Ifølge denne ret kunne sagsøgeren i hovedsagen ikke påberåbe sig en ret til at få udarbejdet en handlingsplan i henhold til § 47, stk. 2, i loven om bekæmpelse af forurening. Retten var desuden af den opfattelse, at hverken ånden i eller ordlyden af artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 gav en individuel ret til at få udarbejdet en sådan plan.

19 Den forelæggende ret har anført, at selv hvis den ulovlige manglende vedtagelse af en handlingsplan ikke i henhold til national ret tilsidesætter sagsøgeren i hovedsagens rettigheder, er denne ikke uden midler til at tilskynde til, at reglerne overholdes. Beskyttelsen mod småpartiklerne PM10 's skadelige virkninger skal sikres ved

foranstaltninger, der er uafhængige af en sådan plan, som de berørte personer har ret til at kræve, at de kompetente myndigheder iværksætter. En effektiv beskyttelse sikres således under betingelser, der svarer til dem, der følger af udarbejdelsen af en handlingsplan.

20 Bundesverwaltungsgericht anerkender imidlertid, at en del af litteraturen udleder andre konklusioner af de omhandlede fællesskabsbestemmelser, hvorefter berørte tredjemænd har ret til at få udarbejdet handlingsplaner, hvilket synes at være bekræftet ved dom af 30. maj 1991, Kommissionen mod Tyskland (sag C-59/89, Sml. I, s. 2607).

21 Bundesverwaltungsgericht har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 3, i [direktiv 96/62] fortolkes således, at en tredjemand, hvis sundhed er påvirket, har en individuel ret til at få udarbejdet en handlingsplan, selv når den pågældende uafhængigt af en handlingsplan er i stand til at hævde sin ret til beskyttelse mod sundhedsmæssig påvirkning, der skyldes overskridelse af grænseværdien for udledning af småpartikler PM10, ved at anlægge sag ved domstolene med henblik på at formå myndigheden til at skride ind?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, har en tredjemand, der er berørt af sundhedsskadelig belastning af småpartikler PM10, da et krav på udarbejdelsen af en sådan handlingsplan, der fastlægger foranstaltninger, der kan iværksættes på kort sigt, hvorved det sikres, at grænseværdien for udledning af småpartikler PM10 er nøje overholdt?

3) I hvilket omfang skal, hvis det andet spørgsmål besvares benægtende, faren for overskridelse af grænseværdien formindskes og dens varighed begrænses gennem de i en handlingsplan fastlagte foranstaltninger? Kan handlingsplanen efter et trin for trin-koncept begrænse sig til foranstaltninger, der ganske vist

ikke garanterer overholdelsen af grænseværdien, men som på kort sigt trods alt bidrager til forbedring af luftkvaliteten?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indlæg for Domstolen

22 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at i alle de tilfælde, hvor de nationale myndigheders manglende overholdelse af forskrifterne i et direktiv, der har til formål at beskytte den offentlige sundhed, kan bringe menneskers helbred i fare, har disse personer ret til at påberåbe sig de bindende retsregler, som direktivet indeholder (jf. vedrørende Rådets direktiv 80/779/EØF af 15.7.1980 om grænseværdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT L 229, s. 30) dom af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 16, og for så vidt angår Rådets direktiv 75/440/EØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26), og Rådets direktiv 79/869/EØF af 9.10.1979 om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44), dom af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 14).

23 Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at direktiv 96/62 har til formål at beskytte menneskers sundhed, og har gjort gældende, at dette direktivs artikel 7, stk. 3, udgør en bindende retsregel, der medfører krav om, at der udarbejdes en handlingsplan, hvis der er en risiko for, at en grænseværdi overskrides. Pligten til at udarbejde en sådan plan i dette tilfælde, hvis realitet ikke er anfægtet i tvisten i hovedsagen, udgør derfor en regel, som sagsøgeren kan påberåbe sig, på grundlag af den i nærværende doms foregående præmis nævnte retspraksis.

24 For så vidt angår handlingsplanens indhold har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at alle de nødvendige foranstaltninger for, at perioden for overskridelsen af grænseværdierne bliver så kort som mulig, skal træffes. Dette fremgår bl.a. af opbygningen af artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, der klart angiver, at handlingsplanerne skal være fastlagt, hvis der er risiko for, at disse værdier overskrides, og af direktivets artikel 8, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne, når grænseværdierne allerede er overskredet, skal træffe foranstaltninger for at udarbejde eller iværksætte en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.

25 Den nederlandske regering har gjort gældende, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 ikke giver tredjemænd en individuel ret til at få udarbejdet en handlingsplan. Medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser såvel for vedtagelsen af handlingsplaner som for fastlæggelsen af indholdet heri.

26 Det fremgår af samme bestemmelse, at fællesskabslovgiver har villet give medlemsstaterne beføjelse til at iværksætte en handlingsplan og træffe de tilhørende foranstaltninger, som de finder nødvendige og passende for at nå det ønskede resultat.

27 Medlemsstaterne er derfor ikke i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 underlagt nogen resultatforpligtelse. Den vide skønsbeføjelse giver dem mulighed for at skabe balance mellem de forskellige interesser og vedtage konkrete foranstaltninger under hensyntagen til såvel overholdelsen af grænseværdierne som andre interesser og forpligtelser, såsom den frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union.

28 Medlemsstaterne er således alene forpligtede til at iværksætte handlingsplaner, der angiver de foranstaltninger, som skal træffes på kort sigt for at mindske risikoen for, at nævnte værdier overskrides, eller begrænse deres varighed.

29 Den østrigske regering bemærker, at Domstolen har fastslået, at de fællesskabsretlige bestemmelser, som fastlægger grænseværdierne med det formål at beskytte den menneskelige sundhed, ligeledes giver de berørte parter en ret til at få overholdt disse værdier, som kan gøres gældende ved et søgsmål (dommen af 30.5.1991 i sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland).

30 Denne regering er imidlertid af den opfattelse, at selv hvis artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 har direkte virkning, følger det ikke heraf, at denne bestemmelse skaber en individuel ret til fordel for borgerne til at få udarbejdet en handlingsplan, eftersom direktivet ifølge regeringen alene vedrører vedtagelsen af foranstaltninger, der kan medvirke til at sikre overholdelsen af grænseværdier i forbindelse med de nationale programmer.

31 Kommissionen har gjort gældende, at det fremgår af ordlyden af direktiv 96/62, navnlig af artikel 7, stk. 3, og artikel 2, nr. 5, sammenholdt, samt af direktivets tolvte betragtning, at fastsættelsen af grænseværdierne for småpartikler PM10 har til formål at beskytte den menneskelige sundhed. Domstolen har imidlertid i forbindelse med tilsvarende bestemmelser fastlagt, at der i alle tilfælde, hvor der ved en overskridelse af grænseværdierne vil kunne opstå fare for menneskers sundhed, består en mulighed for de pågældende for at gøre deres rettigheder gældende (dommen af 30.5.1991 i sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, præmis 16, og i sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, præmis 19, samt dommen af 17.10.1991 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 14).

32 Principperne opstillet i disse domme finder anvendelse på de handlingsplaner, der er foreskrevet ved direktiv 96/62. Den kompetente myndighed skal derfor udarbejde sådanne planer, når de i dette direktiv fastsatte betingelser er opfyldt. Det følger heraf, at en tredjemand, der er berørt af overskridelsen af grænseværdier, kan gøre sine rettigheder gældende, således at der bliver udarbejdet en handlingsplan, der er nødvendig for at nå målet vedrørende disse grænseværdier, der er fastsat ved nævnte direktiv.

33 Angående handlingsplanernes indhold har Kommissionen baseret sit svar på ordlyden af artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, hvorefter disse handlingsplaner skal foreskrive de foranstaltninger, »der skal iværksættes på kort sigt […], således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes«. Kommissionen er af den opfattelse, at

den kompetente myndighed har en skønsmargen med henblik på at træffe de foranstaltninger, der forekommer mest egnede, under betingelse af at de udformes inden for rammerne af det faktisk mulige og det juridisk proportionale, således at det bliver muligt at vende tilbage til et niveau, der ligger under de foreskrevne grænseværdier, så hurtigt som muligt.

Domstolens bemærkninger

Angående udarbejdelsen af handlingsplaner

34 Med sit første spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht oplyst, om en borger kan kræve, at de kompetente nationale myndigheder udarbejder en handlingsplan, i tilfælde af, som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, at der er risiko for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier.

35 Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en klar pligt til at udarbejde handlingsplaner såvel i tilfælde af risiko for overskridelse af grænseværdier som i tilfælde af risiko for overskridelse af varslingstærskelværdier. Denne fortolkning, der følger af ordlyden af artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, er i øvrigt bekræftet ved direktivets 12. betragtning. Det, der er fremført for grænseværdierne, gælder så meget desto mere for varslingstærskelværdierne, for hvilke bl.a. samme direktivs artikel 2, der fastlægger de forskellige udtryk, der anvendes i direktivet, foreskriver, at medlemsstaterne »øjeblikkelig skal træffe foranstaltninger efter dette direktiv«.

36 Desuden kan borgerne i henhold til Domstolens faste retspraksis over for de offentlige myndigheder påberåbe sig et direktivs ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser (jf. i denne retning dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 20). Det tilkommer de nationale myndigheder og domstole i videst muligt

omfang at fortolke de nationale bestemmelser på en måde, der er forenelig med dette direktivs formål (jf. i denne retning dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8). I tilfælde af at en sådan fortolkning ikke er mulig, skal de fravige de nationale regler, der er uforenelige med nævnte direktiv.

37 Som Domstolen således flere gange har bemærket, vil det være uforeneligt med den bindende karakter, som direktivet ifølge artikel 249 EF har, principielt at udelukke, at den pligt, som pålægges ved direktivet, kan påberåbes af de berørte personer. Denne betragtning gælder navnlig for et direktiv, hvis mål er at styre såvel som at mindske luftforureningen, og som derfor har til formål at beskytte den offentlige sundhed.

38 Domstolen har således fastslået, at i alle tilfælde, hvor manglende opfyldelse af de foranstaltninger, der kræves af direktiverne om luftkvalitet og drikkevand, og som har til formål at beskytte den offentlige sundhed, vil kunne bringe menneskers sundhed i fare, skal disse kunne påberåbe sig de bindende retsregler, som er indeholdt i direktivet (jf. dommen af 30.5.1991 i sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, og i sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, samt dommen af 17.10.1991 i sagen Kommissionen mod Tyskland).

39 Det følger af det foregående, at fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af en risiko for overskridelse af varslingstærskelværdier eller grænseværdier, fra de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, skal kunne opnå, at der udarbejdes en handlingsplan, når en sådan risiko er til stede.

40 Den omstændighed, at disse personer har andre handlemuligheder, bl.a. at kunne kræve af de kompetente myndigheder, at der fastsættes konkrete foranstaltninger for at mindske forureningen, som det ifølge den forelæggende ret er foreskrevet i tysk ret, er uden betydning i denne henseende.

41 På den ene side er der i direktiv 96/62 ikke taget forbehold for de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til andre bestemmelser i national ret; på den anden side etablerer direktivet et meget specifikt system for den kommende planlægning, som det fremgår af dets 12. betragtning, med hensyn til beskyttelse af miljøet »som helhed«, og under hensyntagen til alle de elementer, der skal tages i betragtning, bl.a. forskrifter for drift af industrielle anlæg eller for flytning heraf.

42 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 skal fortolkes således, at i tilfælde af risiko for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier skal borgere, der er direkte berørt, kunne opnå, at de kompetente nationale myndigheder udarbejder en handlingsplan, selv om de i henhold til national ret har andre handlingsmuligheder til rådighed med henblik på at opnå, at disse myndigheder træffer foranstaltninger til bekæmpelse af luftforurening.

Angående handlingsplanernes indhold

43 Med det andet og tredje spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht oplyst, om de kompetente nationale myndigheder er forpligtede til at fastsætte foranstaltninger, som på kort sigt giver mulighed for at nå grænseværdien, eller om det er tilstrækkeligt at træffe foranstaltninger, der giver mulighed for at mindske overskridelsen samt at begrænse varigheden heraf, og som derfor giver mulighed for en gradvis forbedring af situationen.

44 Ifølge artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 skal handlingsplanerne omfatte iværksættelsen af foranstaltninger »på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes«. Det følger af denne ordlyd, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at træffe foranstaltninger, medmindre en overskridelse finder sted.

45 Derimod fremgår det af nævnte direktivs opbygning, hvis formål er en integreret forureningskontrol, at det tilkommer medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der er egnede til at mindske risikoen for overskridelse og varigheden heraf mest muligt under hensyntagen til samtlige omstændigheder på det relevante tidspunkt og de berørte interesser.

46 Det skal ud fra dette synspunkt bemærkes, at selv hvis medlemsstaterne således har en skønsbeføjelse, medfører artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 begrænsninger i udøvelsen af denne, som kan påberåbes ved de nationale domstole (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 59), for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som handlingsplanen skal omfatte, er tilstrækkelige i forhold til formålet om at mindske risikoen for overskridelse og om begrænsning af dens varighed under hensyntagen til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser.

47 Det andet og tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at medlemsstaterne under de nationale retters kontrol alene er forpligtede til i forbindelse med en handlingsplan på kort sigt at træffe de foranstaltninger, der kan mindske risikoen for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier mest muligt, og gradvist at vende tilbage til et niveau, der ligger under disse værdier eller tærskler, under hensyntagen til de faktiske omstændigheder og samtlige de berørte interesser.

Sagens omkostninger

48 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003, skal fortolkes således, at i tilfælde af risiko for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier skal borgere, der er direkte berørt, kunne opnå, at de kompetente nationale myndigheder udarbejder en handlingsplan, selv om de i henhold til national ret har andre handlingsmuligheder til rådighed med henblik på at opnå, at disse myndigheder træffer foranstaltninger til bekæmpelse af luftforurening.**

2) **Medlemsstaterne er under de nationale retters kontrol alene forpligtede til i forbindelse med en handlingsplan på kort sigt at træffe de foranstaltninger, der kan mindske risikoen for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier mest muligt, og gradvist at vende tilbage til et niveau, der ligger under disse værdier eller tærskler, under hensyntagen til de faktiske omstændigheder og samtlige de berørte interesser.**

Underskrifter