ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

25 juli 2008 *

In zaak C-237/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 29 maart 2007, ingekomen bij het Hof op 14 mei 2007, in de procedure

Dieter Janecek

tegen

Freistaat Bayern,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk en J.-C. Bonichot (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 juni 2008,

gelet op de opmerkingen van:

— D. Janecek, vertegenwoordigd door R. Klinger, Rechtsanwalt,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Grave als gemachtigden,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, A. Alcover San Pedro en D. Recchia als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1; hierna: „richtlijn 96/62").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen D. Janecek en de Freistaat Bayern betreffende een verzoek om laatstgenoemde te gelasten een actieplan op te stellen voor de luchtkwaliteit in de sector van de Landshuter Allee te München, waar de belanghebbende woont. In dit plan moeten de maatregelen worden vastgelegd die op korte termijn dienen te worden genomen om ervoor te zorgen dat aan de door de gemeenschapsregeling toegestane grens voor de emissie van PM10 (zwevende deeltjes) in de lucht wordt voldaan.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 Volgens de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 96/62

„[moeten] de lidstaten, met het oog op de bescherming van het milieu als geheel en van de gezondheid van de mens, maatregelen […] nemen wanneer grenswaarden worden overschreden, opdat binnen de daarvoor gestelde termijn aan die waarden wordt voldaan".

4 Bijlage I bij richtlijn 96/62 bevat een lijst met verontreinigende stoffen die in aanmerking moet worden genomen in het kader van de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. Punt 3 van deze lijst vermeldt „[f]ijne deeltjes, zoals roet (inclusief PM10)".

5 Artikel 7 van richtlijn 96/62, met het opschrift „Verbetering van de luchtkwaliteit — Algemene eisen", bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

[…]

3. De lidstaten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. […]"

6 Artikel 8 van deze richtlijn, met het opschrift „Maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde", luidt:

„1. De lidstaten stellen de lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

Wanneer voor een bepaalde verontreinigende stof geen overschrijdingsmarge is vastgesteld, worden de zones en agglomeraties waar het niveau van deze verontreinigende stof de grenswaarde overschrijdt, gelijkgesteld met de in de vorige alinea bedoelde zones en agglomeraties en zijn de leden 3 tot en met 5 erop van toepassing.

2. De lidstaten stellen de lijst op van de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen.

3. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

4. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties waar het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, zorgen de lidstaten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen.

[…]"

7 Artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41), bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM10 in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage III, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage III, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 96/62/EG."

8 In bijlage III, fase 1, punt 1, van richtlijn 1999/30 worden in een tabel de grenswaarden voor PM10 aangegeven.

Nationale regeling

9 Richtlijn 96/62 is in Duits recht omgezet bij het Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (wet inzake de bescherming tegen schadelijke effecten voor het milieu als gevolg van luchtverontreiniging, geluid, trillingen en vergelijkbare aangelegenheden), in de op 26 september 2002 gepubliceerde versie (BGBl. I, blz. 3830), zoals gewijzigd bij wet van 25 juni 2005 (BGBl. I, blz. 1865; hierna „Umweltschutzgesetz").

10 § 45 van het Umweltschutzgesetz, met het opschrift „Verbetering van de luchtkwaliteit", bepaalt:

„(1) De bevoegde autoriteiten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in § 48a vastgestelde emissiewaarden worden nageleefd. Hiertoe behoren met name de in § 47 bedoelde plannen.

[…]"

11 § 47 van deze wet, met het opschrift „Plannen ter bescherming van de luchtkwaliteit, actieplannen, verordeningen van de Länder", luidt als volgt:

„(1) Wanneer de door een verordening krachtens § 48a, lid 1, vastgelegde emissiegrenswaarden, verhoogd met de vastgelegde tolerantiemarges, worden overschreden, dient de bevoegde autoriteit een plan ter bescherming van de luchtkwaliteit op te stellen, dat de nodige maatregelen voor een duurzame vermindering van luchtverontreinigingen vastlegt en voldoet aan de vereisten van de verordening.

(2) Bij een dreigende overschrijding van één of meer van de door een verordening krachtens § 48a, lid 1, vastgelegde emissiegrenswaarden of alarmdrempels, dient de bevoegde autoriteit een actieplan op te stellen waarin wordt vastgelegd welke maatregelen op korte termijn moeten worden genomen. De in het actieplan vastgelegde maatregelen moeten het risico van overschrijding kunnen verkleinen of het tijdvak waarin de waarden worden overschreden kunnen beperken. Actieplannen mogen deel uitmaken van een krachtens lid 1 opgesteld plan ter bescherming van de luchtkwaliteit.

[…]"

12 De in § 47 van het Umweltschutzgesetz genoemde emissiegrenswaarden zijn vastgelegd in de 22e uitvoeringsverordening van deze wet. In § 4, lid 1, van deze verordening wordt bepaald:

„Voor PM10 bedraagt de gemiddelde emissiegrenswaarde over 24 uur, voor de bescherming van de menselijke gezondheid, 50 µg/m^3, bij 35 toegelaten overschrijdingen per jaar […]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Janecek woont aan de Landshuter Allee, op de middelste ringweg van München, ongeveer 900 m ten noorden van een meetstation voor luchtkwaliteit.

14 De in dit station verrichte metingen hebben aangetoond dat de voor PM10 vastgestelde emissiegrenswaarde in 2005 en 2006 veel vaker dan 35 keer werd overschreden, hoewel dit volgens het Umweltschutzgesetz het maximale aantal toegestane overschrijdingen is.

15 Niet betwist wordt dat er voor het grondgebied van de stad München een actieplan ter bescherming van de luchtkwaliteit bestaat, dat op 28 december 2004 verbindend werd verklaard.

16 Niettemin heeft verzoeker in het hoofdgeding beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht München opdat de Freistaat Bayern wordt gelast een actieplan ter bescherming van de luchtkwaliteit in de sector van de Landshuter Allee op te stellen, teneinde maatregelen te doen vaststellen die op korte termijn moeten worden genomen om te verzekeren dat het toegestane jaarlijkse maximum van 35 overschrijdingen van de grenswaarde voor de emissie van PM10 wordt nageleefd. Deze rechterlijke instantie heeft het beroep ongegrond verklaard.

17 Het Verwaltungsgerichtshof heeft in hoger beroep een ander standpunt ingenomen, door te oordelen dat de betrokken aanwonenden van de bevoegde autoriteiten kunnen verlangen dat deze een actieplan opstellen, maar dat zij er geen aanspraak op kunnen maken dat dit plan maatregelen bevat die ervoor zorgen dat de emissiegrenswaarden voor PM10 op korte termijn worden nageleefd. Volgens deze rechterlijke instantie zijn de nationale autoriteiten slechts gehouden om te verzekeren dat deze doelstelling door middel van een dergelijk plan wordt nagestreefd voor zover dit mogelijk is en evenredig is aan dit doel. Bijgevolg heeft zij de Freistaat Bayern veroordeeld tot het opstellen van een actieplan dat deze voorschriften in acht neemt.

18 Janecek en de Freistaat Bayern hebben tegen het arrest van het Verwaltungsgerichtshof beroep in Revision ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. Volgens laatstgenoemde rechtelijke instantie kan verzoeker in het hoofdgeding geen recht doen gelden op de opstelling van een actieplan krachtens § 47, lid 2, van het Umweltschutzgesetz. De genoemde rechtelijke instantie is bovendien van oordeel dat noch de letter noch de geest van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 een subjectief recht toekent op de opstelling van een dergelijk plan.

19 De verwijzende rechter zet uiteen dat hoewel het verzuim om een actieplan op te stellen — ook al is dit onrechtmatig — naar nationaal recht geen afbreuk doet aan de rechten van verzoeker in het hoofdgeding, laatstgenoemde niet is verstoken van middelen om de regelgeving te doen naleven. De bescherming tegen de schadelijke

gevolgen van PM10 moet namelijk worden verzekerd door maatregelen die onafhankelijk zijn van een dergelijk plan. De betrokken personen hebben het recht om te eisen dat de bevoegde autoriteiten deze maatregelen uitvoeren. Aldus wordt een effectieve bescherming verzekerd, onder voorwaarden die gelijk zijn aan die welke voortvloeien uit de opstelling van een actieplan.

20 Het Bundesverwaltungsgericht erkent evenwel dat in een deel van de doctrine uit de aan de orde zijnde communautaire bepalingen andere conclusies worden getrokken, volgens welke betrokken derden recht hebben op de opstelling van actieplannen, hetgeen lijkt te worden bevestigd door het arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607).

21 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Dient artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62[…] aldus te worden uitgelegd dat de derde wiens gezondheidstoestand wordt aangetast een subjectief recht wordt toegekend op het opstellen van een actieplan, zelfs wanneer hij zijn recht op het afweren van aantasting van zijn gezondheidstoestand als gevolg van overschrijding van de emissiegrenswaarde voor PM10, los van een actieplan, door middel van een vordering tot optreden van de overheid kan doen gelden?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt: heeft een derde die wordt geraakt door een voor zijn gezondheid schadelijke vervuiling door PM10, recht op het opstellen van een dergelijk actieplan, waarin de op korte termijn te treffen maatregelen worden vastgelegd die verzekeren dat de emissiegrenswaarde voor PM10 strikt in acht wordt genomen?

3) Indien het antwoord op de tweede vraag ontkennend luidt: in hoeverre dienen de in een actieplan vastgestelde maatregelen het risico van overschrijding van de grenswaarde te verkleinen en de duur ervan te beperken? Mag het actieplan zich, zoals een stappenplan, beperken tot maatregelen die weliswaar niet verzekeren

dat de grenswaarde in acht wordt genomen, maar op korte termijn toch bijdragen tot een verbetering van de luchtkwaliteit?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bij het Hof ingediende opmerkingen

22 Verzoeker in het hoofdgeding betoogt dat in alle gevallen waarin de niet-inachtneming door de nationale autoriteiten van de voorschriften van een richtlijn ter bescherming van de volksgezondheid de gezondheid van personen in gevaar zou kunnen brengen, deze personen zich moeten kunnen beroepen op de daarin opgenomen dwingende regels [zie, wat betreft richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes (PB L 229, blz. 30), arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, Jurispr. blz. I-2567, punt 16, en, wat betreft richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26) en richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 271, blz. 44), arrest van 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland, C-58/89, Jurispr. blz. I-4983, punt 14].

23 Van mening dat richtlijn 96/62 de bescherming beoogt van de menselijke gezondheid, betoogt verzoeker in het hoofdgeding dat artikel 7, lid 3, van die richtlijn een dwingende rechtregel is, die vereist dat er zelfs wanneer er enkel een dreiging van overschrijding van een grenswaarde bestaat, een actieplan wordt opgesteld. De verplichting om in deze situatie, waarvan in het hoofdgeding niet wordt betwist dat die zich voordoet, een dergelijk plan op te stellen, vormt derhalve een rechtsregel waarop hij zich op basis van de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kan beroepen.

24 Wat de inhoud van het actieplan betreft, betoogt verzoeker in het hoofdgeding dat hierin alle passende maatregelen moeten worden vastgesteld opdat de overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk duurt. Dit volgt met name uit de opzet van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, dat duidelijk aangeeft dat ook wanneer er enkel sprake is van een dreigende overschrijding van deze waarden, actieplannen moeten worden opgesteld, en van artikel 8, lid 3, van deze richtlijn, volgens hetwelk, wanneer de grenswaarden reeds zijn overschreden, de lidstaten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

25 De Nederlandse regering betoogt dat artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 derden geen subjectief recht verleent op het opstellen van een actieplan. De lidstaten komt zowel bij het vaststellen van actieplannen als bij het bepalen van de inhoud ervan een ruime beoordelingsmarge toe.

26 Uit diezelfde bepaling volgt haars inziens dat de gemeenschapswetgever het aan de bevoegdheid van de lidstaten heeft willen overlaten om een actieplan op te stellen en de bijbehorende maatregelen uit te voeren die zij noodzakelijk en evenredig achten om het beoogde resultaat te bereiken.

27 Derhalve legt artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 de lidstaten geen resultaatsverbintenis op. De ruime beoordelingsmarge waarover zij beschikken stelt hen in staat de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en concrete maatregelen te nemen die zowel rekening houden met de naleving van de grenswaarden als met andere belangen en verplichtingen, zoals het vrij verkeer binnen de Europese Unie.

28 Bijgevolg zijn de lidstaten slechts gehouden om actieplannen op te stellen waarin wordt vermeld welke maatregelen op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding van deze waarden te verkleinen of de duur ervan te beperken.

29 De Oostenrijkse regering herinnert eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat de bepalingen van gemeenschapsrecht die grenswaarden vastleggen ter bescherming van de menselijke gezondheid, belanghebbenden tevens een recht op eerbiediging van deze grenswaarden toekent, dat zij voor de rechter geldend kunnen maken (arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-59/89, reeds aangehaald).

30 Deze regering is evenwel van mening dat hoewel artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 rechtstreekse werking kan hebben, hieruit niet voortvloeit dat deze bepaling ten gunste van particulieren een subjectief recht op de opstelling van actieplannen in het leven roept, aangezien zij er volgens haar enkel op ziet dat in het kader van de nationale programma's maatregelen worden vastgesteld die bevorderlijk kunnen zijn voor de naleving van de grenswaarden.

31 De Commissie betoogt dat uit de bewoordingen van richtlijn 96/62, en met name uit artikel 7, lid 3, juncto artikel 2, punt 5, alsmede uit de twaalfde overweging van de considerans ervan, blijkt dat de vaststelling van de grenswaarden voor PM10 strekt ter bescherming van de menselijke gezondheid. Het Hof heeft naar aanleiding van soortgelijke bepalingen beslist dat de betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van de grenswaarden de gezondheid van personen kan bedreigen, op deze bepalingen moeten kunnen beroepen om hun rechten te kunnen doen gelden (reeds aangehaalde arresten van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, punt 16, en Commissie/Duitsland, C-59/89, punt 19, en 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland, punt 14).

32 De in deze arresten ontwikkelde beginselen zijn van toepassing op de in richtlijn 96/62 voorziene actieplannen. De bevoegde autoriteit is dus gehouden om deze plannen op te stellen wanneer de in deze richtlijn neergelegde voorwaarden zijn vervuld. Hieruit volgt dat een derde die wordt geraakt door de overschrijding van grenswaarden, zijn recht kan doen gelden op opstelling van een actieplan, dat nodig is ter bereiking van het in deze richtlijn vastgestelde doel met betrekking tot deze grenswaarden.

33 Wat de inhoud van de actieplannen betreft, baseert de Commissie haar antwoord op de formulering van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, volgens welke deze actieplannen maatregelen moeten behelzen die „op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te

beperken". Volgens haar beschikt de bevoegde autoriteit over een beoordelingsmarge om de maatregelen te nemen die haar het meest geschikt lijken, op voorwaarde dat deze binnen het kader van hetgeen daadwerkelijk mogelijk en juridisch evenredig is zodanig gestalte krijgen, dat zo snel mogelijk kan worden teruggekeerd naar niveaus die onder de voorgeschreven grenswaarden liggen.

Antwoord van het Hof

Opstelling van actieplannen

34 Met zijn eerste vraag wenst het Bundesverwaltungsgericht te vernemen of een particulier van de nationale bevoegde autoriteiten kan verlangen dat deze een actieplan opstellen wanneer zich een, in artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 bedoelde, dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels voordoet.

35 Deze bepaling legt de lidstaten een duidelijke verplichting op om actieplannen op te stellen zowel bij een dreigende overschrijding van grenswaarden, als bij een dreigende overschrijding van alarmdrempels. Deze uitlegging, die reeds voortvloeit uit de tekst van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, wordt overigens bevestigd door de twaalfde overweging van de considerans ervan. Wat wordt vastgesteld omtrent de grenswaarden, geldt a fortiori voor de alarmdrempels, ten aanzien waarvan artikel 2 van diezelfde richtlijn, waarin de verschillende hierin gehanteerde uitdrukkingen worden gedefinieerd, overigens bepaalt dat de lidstaten „onmiddellijk overeenkomstig deze richtlijn maatregelen nemen".

36 Bovendien kunnen particulieren zich volgens vaste rechtspraak van het Hof tegenover de overheid beroepen op onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke bepalingen van een richtlijn (zie in die zin arrest van 5 april 1979, Ratti, 148/78, Jurispr. blz. 1629, punt 20). De bevoegde nationale autoriteiten en rechters dienen aan bepalingen van

nationaal recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk verenigbaar is met de doelstellingen van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 13 november 1990, Marleasing, C-106/89, Jurispr. blz. I-4135, punt 8). Wanneer een dergelijke uitlegging niet kan worden gegeven, dienen zij nationale voorschriften die onverenigbaar zijn met deze richtlijn, buiten toepassing te laten.

37 Het Hof heeft herhaaldelijk in herinnering gebracht dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die in artikel 249 EG aan de richtlijn wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen kan worden ingeroepen. Deze overweging geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in de beheersing en vermindering van de luchtverontreiniging, en die derhalve strekt ter bescherming van de volksgezondheid.

38 Zo heeft het Hof geoordeeld dat in alle gevallen waarin de niet-naleving van door de richtlijnen inzake de lucht- en drinkwaterkwaliteit vereiste maatregelen die strekken ter bescherming van de volksgezondheid, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, de betrokkenen zich moeten kunnen beroepen op de daarin vervatte dwingende voorschriften (zie reeds aangehaalde arresten van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, en Commissie/Duitsland, C-59/89, en 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland).

39 Uit het voorgaande volgt dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, moeten kunnen bewerkstelligen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties, dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zich een dergelijke dreiging voordoet, een actieplan opstellen.

40 Dat deze personen beschikken over andere mogelijkheden, en met name over de bevoegdheid waarin, zoals de verwijzende rechter aangeeft, het Duitse recht voorziet om te eisen dat de bevoegde autoriteiten concrete maatregelen uitvaardigen ter beperking van verontreiniging, is daarbij irrelevant.

41 Richtlijn 96/62 bevat namelijk enerzijds geen enkel voorbehoud in verband met maatregelen die kunnen worden genomen krachtens andere bepalingen van nationaal recht, en voert anderzijds een zeer specifiek planningskader in dat, zoals de twaalfde overweging van de considerans ervan aangeeft, strekt ter bescherming van het milieu „als geheel", en rekening houdt met alle elementen die in aanmerking moeten worden genomen, zoals met name de vereisten van de werking van industriële installaties of de vereisten van vervoer.

42 Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 aldus moet worden uitgelegd dat bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, particulieren die rechtstreeks worden getroffen, moeten kunnen bewerkstelligen dat de bevoegde nationale autoriteiten een actieplan opstellen, ook wanneer zij, krachtens nationaal recht, beschikken over andere mogelijkheden om deze autoriteiten maatregelen te doen uitvaardigen ter bestrijding van luchtverontreiniging.

Inhoud van de actieplannen

43 Met zijn tweede en zijn derde vraag wenst het Bundesverwaltungsgericht te vernemen of de bevoegde nationale autoriteiten verplicht zijn om maatregelen uit te vaardigen die het mogelijk maken dat op korte termijn de grenswaarde wordt bereikt, dan wel of zij zich mogen beperken tot maatregelen die de overschrijding kunnen verminderen en de duur ervan kunnen beperken en die derhalve kunnen leiden tot een geleidelijke verbetering van de situatie.

44 Volgens artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, dienen de actieplannen maatregelen te bevatten die „bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken". Uit deze bewoordingen volgt dat de lidstaten niet verplicht zijn om zodanige maatregelen te nemen dat zich geen enkele overschrijding voordoet.

45 Uit de opzet van de richtlijn, die een geïntegreerde vermindering van de verontreiniging beoogt, volgt integendeel dat de lidstaten maatregelen dienen te nemen die geschikt zijn om, rekening houdend met alle omstandigheden van het moment en de betrokken belangen, het risico van overschrijding en de duur ervan tot een minimum te beperken.

46 Vanuit die optiek dient te worden opgemerkt dat hoewel de lidstaten dus beschikken over een beoordelingsmarge, artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 aan de uitoefening hiervan grenzen stelt, die voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden ingeroepen (zie in die zin arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 59), wanneer het gaat om de vraag of de in het actieplan op te nemen maatregelen — rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen — afdoende zijn met het oog op de doelstelling van verkleining van het risico van overschrijding en beperking van de duur ervan.

47 Op de tweede en de derde vraag moet derhalve worden geantwoord dat de lidstaten slechts verplicht zijn om, onder het toezicht van de nationale rechter, binnen het kader van een actieplan en op korte termijn, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het risico van overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden en alle betrokken belangen, tot een minimum te beperken en geleidelijk terug te keren naar een niveau onder deze waarden of deze drempels.

Kosten

48 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, moet aldus worden uitgelegd dat bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, particulieren die rechtstreeks worden getroffen, moeten kunnen bewerkstelligen dat de bevoegde nationale autoriteiten een actieplan opstellen, ook wanneer zij, krachtens nationaal recht, beschikken over andere mogelijkheden om deze autoriteiten maatregelen te doen uitvaardigen ter bestrijding van luchtverontreiniging.**

2) **De lidstaten zijn slechts verplicht om, onder het toezicht van de nationale rechter, binnen het kader van een actieplan en op korte termijn, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het risico van overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden en alle betrokken belangen, tot een minimum te beperken en geleidelijk terug te keren naar een niveau onder deze waarden of deze drempels.**

ondertekeningen