YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

25 päivänä heinäkuuta 2008 *

Asiassa C-237/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 29.3.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.5.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Dieter Janecek

vastaan

Freistaat Bayern,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk ja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.6.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Janecek, edustajanaan Rechtsanwalt R. Klinger,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. De Grave,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Erlbacher, A. Alcover San Pedro ja D. Recchia,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1; jäljempänä direktiivi 96/62), 7 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Janecek ja Freistaat Bayern ja jossa on kyse vaatimuksesta, jolla pyritään siihen, että Freistaat Bayern velvoitettaisiin laatimaan Landshuter Alleen alueella Münchenissä, missä Janecek asuu, sellainen ilmanlaatua koskeva toimintasuunnitelma, joka sisältää toimenpiteet, jotka lyhyellä aikavälillä on toteutettava yhteisön lainsäätäjän hyväksymän sellaisen rajaarvon noudattamisen varmistamiseksi, joka koskee pienten PM_{10}-hiukkasten päästöjä ilmassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

3 Direktiivin 96/62 johdanto-osan 12. perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”ympäristön kokonaisuudessaan ja ihmisten terveyden suojelemiseksi on tarpeen, että jäsenvaltioiden olisi raja-arvojen ylittyessä toteutettava tarvittavat toimenpiteet raja-arvojen saavuttamiseksi vahvistetun määräajan kuluessa”.

4 Direktiivin 96/62 liitteessä I on luettelo ilmanlaadun arvioinnissa ja hallinnassa huomioon otettavista ilman epäpuhtauksista. Kyseisen luettelon 3 kohdassa mainitaan ”pienet hiukkaset kuten noki (10 mikrometrin hiukkaset mukaan lukien)”.

5 Direktiivin 96/62 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Ilmanlaadun parantamisen yleiset vaatimukset” säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen raja-arvojen noudattamisen.

– –

3. Jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa, kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi. – –”

6 Mainitun direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Sovellettavat toimenpiteet alueilla, joilla tasot ylittävät raja-arvon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on laadittava luettelo alueista ja taajamista, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon.

Jos epäpuhtaudelle ei ole vahvistettu ylitysmarginaalia, alueet ja taajamat, joissa tämän epäpuhtauden taso ylittää raja-arvon, rinnastetaan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin alueisiin ja taajamiin, ja niihin sovelletaan 3, 4 ja 5 kohtaa.

2. Jäsenvaltioiden on laadittava luettelo alueista ja taajamista, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden taso on raja-arvon ja ylitysmarginaalin korotetun raja-arvon välissä.

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, joilla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.

Tässä suunnitelmassa tai ohjelmassa, jonka on oltava yleisön saatavilla, on oltava vähintään liitteessä IV luetellut tiedot.

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa, joissa useamman kuin yhden epäpuhtauden taso ylittää raja-arvon, jäsenvaltioiden on laadittava kokonaissuunnitelma, joka koskee kaikkia kyseeseen tulevia epäpuhtauksia.

– –”

7 Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY (EYVL L 163, s. 41) 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman PM_{10}-hiukkaspitoisuudet 7 artiklan mukaisesti arvioituina eivät ylitä liitteessä III olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja liitteessä määrätyistä määräajoista alkaen.

Liitteessä III olevan I jakson mukaisia ylitysmarginaaleja sovelletaan direktiivin 96/62/EY 8 artiklan mukaisesti.”

8 Direktiivin 1999/30 liitteen III ensimmäisen vaiheen 1 jaksossa esitetään taulukossa PM_{10}-hiukkasten raja-arvot.

Kansallinen säännöstö

9 Direktiivi 96/62 on pantu täytäntöön Saksan oikeudessa ilmansaasteiden, melun, tärinän ja vastaavien ilmiöiden haitallisilta ympäristövaikutuksilta suojaamisesta annetulla lailla (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), sellaisena kuin mainittu laki on julkaistu 26.9.2002 (BGBl. I, s. 3830), viimeksi muutettuna 25.6.2005 annetulla lailla (BGBl. I, s. 1865; jäljempänä saasteiden torjunnasta annettu liittovaltion laki).

10 Saasteiden torjunnasta annetun liittovaltion lain 45 §:ssä, jonka otsikko on ”Ilmanlaadun parantaminen”, säädetään seuraavaa:

”(1) Toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen 48 bis §:ssä vahvistettujen päästöarvojen noudattamisen varmistamiseksi erityisesti 47 §:ssä säädetyillä suunnitelmilla.

_ _”

11 Mainitun lain 47 §:ssä, jonka otsikko on ”Ilmanlaatua koskevat suunnitelmat, toimintasuunnitelmat, alueellinen lainsäädäntö”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jos raja-arvot, joita on korotettu 48 bis §:n 1 momentin nojalla annetussa asetuksessa määritellyillä laillisilla ylitysmarginaaleilla, ylittyvät, toimivaltaisten viranomaisten on laadittava ilmanlaatua koskeva suunnitelma, jossa ilmoitetaan asetuksen vaatimusten mukaiset tarvittavat toimenpiteet ilman epäpuhtauksien kestäväksi vähentämiseksi.

(2) Jos on olemassa uhka 48 bis §:n 1 momentin nojalla annetussa asetuksessa määriteltyjen päästöjen raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisestä, toimivaltaisen viranomaisen on laadittava toimintasuunnitelma, jossa vahvistetaan toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä ja joiden on oltava omiaan vähentämään ylittymisen uhkaa ja lyhentämään sen kestoa. Toimintasuunnitelmat voivat sisältyä 1 momentissa tarkoitettuun ilmanlaatua koskevaan suunnitelmaan.

– –”

12 Saasteiden torjunnasta annetun liittovaltion lain 47 §:ssä mainitut päästöjen raja-arvot on vahvistettu mainitun lain 22. soveltamisasetuksen 4 §:n 1 momentissa, jossa säädetään seuraavaa:

”PM_{10}:n osalta keskimääräisten päästöjen raja-arvo 24 tunnissa on 50 $\mu g/m^3$, kun otetaan huomioon ihmisten terveyden suojelu. Kalenterivuoden aikana sallitaan 35 ylitystä. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Janecek asuu Münchenissä Mittlere Ringillä Landshuter Alleen varrella noin 900 metrin etäisyydellä ilmanlaadunmittausasemasta pohjoiseen.

14 Mainitulla asemalla suoritetut mittaukset ovat osoittaneet, että vuosina 2005 ja 2006 pienten PM_{10}-hiukkasten päästöjen raja-arvo ylittyi huomattavasti yli 35 kertaa, vaikka kyseinen ylitysmäärä oli saasteiden torjunnasta annetun liittovaltion lain mukaan suurin hyväksytty määrä.

15 Sitä, että Münchenin kaupungin alueen osalta on olemassa ilmanlaatua koskeva toimintasuunnitelma, joka on julistettu velvoittavaksi 28.12.2004, ei ole kiistetty.

16 Pääasian kantaja on kuitenkin nostanut Verwaltungsgericht Münchenissä kanteen, jolla hän vaatii Freistaat Bayernin velvoittamista laatimaan ilmanlaatua koskeva toimintasuunnitelma Landshuter Alleen alueen osalta, jotta määritettäisiin ne toimenpiteet, jotka lyhyellä aikavälillä on toteutettava, jotta pienten PM_{10}-hiukkasten päästöille vahvistetun raja-arvon ylitysten vuotuisen enimmäismäärän, 35 ylitystä, noudattaminen varmistettaisiin. Mainittu tuomioistuin hylkäsi kanteen perusteettomana.

17 Verwaltungsgerichtshof, joka käsitteli asiaa muutoksenhakuasteena, otti erilaisen kannan ja katsoi, että kyseessä olevat Landshuter Alleen varrella asuvat henkilöt voivat vaatia toimivaltaisia viranomaisia laatimaan toimintasuunnitelman mutta että he eivät voi vaatia, että toimintasuunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan, että pienten PM_{10}-hiukkasten päästöjen raja-arvoja noudatetaan lyhyellä aikavälillä. Mainitun tuomioistuimen mukaan kansallisilla viranomaisilla on vain velvollisuus varmistua siitä, että mainitunlaisella suunnitelmalla tavoitellaan kyseistä päämäärää siltä osin kuin se on mahdollista ja siltä osin kuin toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään. Näin ollen Verwaltungsgerichtshof velvoitti Freistaat Bayernin laatimaan näiden määräysten mukaisen toimintasuunnitelman.

18 Janecek ja Freistaat Bayern valittivat Verwaltungsgerichtshofin tuomiosta Bundesverwaltungsgerichtiin. Viimeksi mainitun tuomioistuimen mukaan pääasian kantaja ei voi vedota mihinkään toimintasuunnitelman laatimista koskevaan oikeuteen saasteiden torjunnasta annetun liittovaltion lain 47 §:n 2 momentin nojalla. Lisäksi Bundesverwaltungsgericht katsoo, että subjektiivista oikeutta tällaisen suunnitelman laatimiseen ei seuraa myöskään direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan tarkoituksesta eikä sanamuodosta.

19 Bundesverwaltungsgericht selittää, että vaikka toimintasuunnitelman hyväksymättä jättäminen – edes lainvastaisesti – ei kansallisen oikeuden mukaan loukkaa pääasian kantajan oikeuksia, viimeksi mainitulla on kuitenkin keinoja saada viranomaiset noudattamaan säännöstöä. Pienten PM_{10}-hiukkasten haitallisilta vaikutuksilta

suojelu pitäisi nimittäin varmistaa mainitunlaisesta suunnitelmasta riippumattomilla toimenpiteillä, joiden toteuttamista kyseessä olevilla henkilöillä on oikeus vaatia toimivaltaisilta viranomaisilta. Tosiasiallinen suojelu on siis varmistettu edellytyksillä, jotka vastaavat toimintasuunnitelman laatimisesta seuraavia edellytyksiä.

20 Bundesverwaltungsgericht myöntää kuitenkin, että kyseessä olevista yhteisön säännöksistä on joiltakin osin tehty oikeuskirjallisuudessa erilaisia päätelmiä, joiden mukaan kolmansilla, joita asia koskee, on oikeus siihen, että toimintasuunnitelmat laaditaan, minkä asiassa C-59/89, komissio vastaan Saksa, 30.5.1991 annettu tuomio (Kok. 1991, s. I-2607) vaikuttaisi vahvistavan.

21 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – direktiivin 96/62 – – 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että kolmannella, jonka terveydelle on aiheutunut haittaa, on subjektiivinen oikeus toimintasuunnitelman laatimiseen jopa silloin, kun hän voi toimintasuunnitelmasta riippumatta toteuttaa oikeutensa suojautua haitallisilta terveysvaikutuksilta, jotka johtuvat pienten PM_{10}-hiukkasten päästöraja-arvon ylittymisestä, nostamalla kanteen, jotta viranomainen velvoitettaisiin ryhtymään toimenpiteisiin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kolmannella, joka on saanut terveydelle haitallisen kuormituksen pieniä PM_{10}-hiukkasia, oikeus siihen, että laaditaan sellainen toimintasuunnitelma, josta ilmenevät lyhyellä aikavälillä toteutettavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että pienten PM_{10}-hiukkasten päästöraja-arvoa noudatetaan tiukasti?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, missä määrin toimintasuunnitelmassa vahvistetuilla toimenpiteillä on vähennettävä uhkaa raja-arvon ylittymisestä ja lyhennettävä sen kestoa? Voidaanko toimintasuunnitelmassa asteittaisen lähestymistavan tavoin rajoittua toimenpiteisiin, joilla ei tosin taata raja-arvon

noudattamista mutta sentään myötävaikutetaan ilmanlaadun paranemiseen lyhyellä aikavälillä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

22 Pääasian kantaja tuo esiin, että kaikissa niissä tilanteissa, joissa se, että kansalliset viranomaiset eivät noudata sellaisen direktiivin säännöksiä, jonka tarkoituksena on kansanterveyden suojelu, voi vaarantaa ihmisten terveyden, heidän on voitava vedota direktiivin pakottaviin säännöksiin (ks. ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15.7.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/779/ETY (EYVL L 229, s. 30) osalta asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2567, 16 kohta; jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16.6.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26) ja jäsenvaltioissa sovellettavista juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden määritysmenetelmistä sekä näytteenotto- ja analysointitiheydestä 9.10.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/869/ETY (EYVL L 271, s. 44) osalta asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991, Kok. 1991, s. I-4983, 14 kohta).

23 Pääasian kantaja katsoo, että direktiivin 96/62 tarkoituksena on ihmisten terveyden suojelu, ja väittää, että kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohta on pakottava säännös, joka edellyttää toimintasuunnitelman laatimista silloinkin, kun on olemassa vain uhka raja-arvon ylittymisestä. Velvollisuus laatia tällainen suunnitelma mainitunlaisessa tilanteessa, jollainen pääasiassa kiistatta on käsillä, on näin ollen säännös, johon pääasian kantaja voi vedota tämän tuomion edeltävässä kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella.

24 Toimintasuunnitelman sisällöstä pääasian kantaja tuo esiin, että siinä on määrättävä kaikista asianmukaisista toimenpiteistä, jotta raja-arvojen ylitysjakso olisi mahdollisimman lyhyt. Tämä seikka ilmenee erityisesti direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan systematiikasta, sillä kyseisessä kohdassa ilmoitetaan selvästi, että toimintasuunnitelmat on laadittava silloin, kun on pelkkä uhka kyseisten arvojen ylittymisestä, ja kyseisen direktiivin 8 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan silloin, kun raja-arvot ovat jo ylittyneet, jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sellaisen suunnitelman tai ohjelman laatimiseksi tai toteuttamiseksi, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.

25 Alankomaiden hallitus väittää, että direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa ei anneta kolmansille subjektiivista oikeutta siihen, että toimintasuunnitelma laaditaan. Jäsenvaltioilla on mainitun jäsenvaltion mukaan laaja harkintavalta sekä toimintasuunnitelmien hyväksymisessä että niiden sisällön määrittämisessä.

26 Samasta säännöksestä ilmenee Alankomaiden hallituksen mukaan, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut jättää jäsenvaltioille vallan toteuttaa toimintasuunnitelma ja sellaiset siihen liittyvät toimenpiteet, jotka jäsenvaltio katsoo tarpeellisiksi ja joiden se katsoo olevan oikeassa suhteessa tavoitellun tuloksen saavuttamiseen.

27 Direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa ei näin ollen Alankomaiden hallituksen mukaan aseteta jäsenvaltioille mitään tulosta koskevia velvoitteita. Jäsenvaltioilla oleva laaja harkintavalta antaa niille mahdollisuuden tasapainottaa eri intressejä ja hyväksyä konkreettiset toimenpiteet niin, että sekä raja-arvojen noudattaminen että muut intressit ja velvoitteet, kuten vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa, otetaan huomioon.

28 Alankomaiden hallituksen mukaan jäsenvaltioiden on siis vain laadittava sellaiset toimintasuunnitelmat, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka lyhyellä aikavälillä on toteutettava mainittujen arvojen ylittymisen uhan vähentämiseksi tai sen keston lyhentämiseksi.

29 Itävallan hallitus muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteisön oikeuden säännökset, joilla määrätään raja-arvot, joiden tarkoituksena on ihmisten terveyden suojelu, antavat niille, joita asia koskee, myös oikeuden vaatia kyseisten arvojen noudattamista oikeudessa (em. asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991).

30 Mainittu hallitus katsoo kuitenkin, että vaikka direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdalla voi olla välitön oikeusvaikutus, siitä ei seuraa, että mainitulla säännöksellä luotaisiin yksityisille oikeussubjekteille subjektiivinen oikeus siihen, että toimintasuunnitelmat laaditaan, koska kyseisen hallituksen mukaan mainittu säännös koskee vain sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat omiaan edistämään raja-arvojen noudattamisen varmistamista kansallisten ohjelmien puitteissa.

31 Komissio tuo esiin, että direktiivin 96/62 sanamuodosta ja erityisesti 7 artiklan 3 kohdan ja 2 artiklan 5 alakohdan säännöksistä sekä johdanto-osan 12. perustelukappaleesta, kun niitä tarkastellaan yhdessä, ilmenee, että pienten PM_{10}-hiukkasten raja-arvojen vahvistamisen tarkoituksena on ihmisten terveyden suojelu. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut analogisten säännösten osalta, että kaikissa niissä tilanteissa, joissa raja-arvojen ylittyminen voi vaarantaa ihmisten terveyden, heidän on voitava vedota mainittuihin säännöksiin saattaakseen oikeutensa voimaan (em. asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, 16 kohta ja em. asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, 19 kohta sekä em. asia komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991, 14 kohta).

32 Näistä tuomioista ilmenevät periaatteet soveltuvat komission mukaan direktiivillä 96/62 säädettyihin toimintasuunnitelmiin. Toimivaltaisella viranomaisella on siis velvollisuus laatia kyseiset suunnitelmat silloin, kun direktiivissä asetetut edellytykset täyttyvät. Tästä seuraa, että kolmas, jota raja-arvojen ylittyminen koskee, voi vedota oikeuteensa siihen, että laaditaan toimintasuunnitelma, joka on tarpeen, jotta mainitulla direktiivillä määrätty raja-arvoja koskeva tavoite saavutetaan.

33 Toimintasuunnitelmien sisällön osalta komissio perustaa vastauksensa direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan sanamuoto, jonka mukaan kyseisissä toimintasuunnitelmissa on määrättävä toimenpiteet, ”jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä – – [ylittymisen] uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi”. Komissio katsoo,

että toimivaltaisella viranomaisella on harkintavaltaa niiden toimenpiteiden toteuttamisen osalta, jotka viranomaisesta vaikuttavat asianmukaisimmilta, sillä edellytyksellä, että kyseiset toimenpiteet suunnitellaan sen rajoissa, mikä on tosiasiallisesti mahdollista ja oikeudellisesti oikeasuhteista, niin, että määrättyjen raja-arvojen alapuolella oleville tasoille voidaan palata mitä pikimmin.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

Toimintasuunnitelmien laatiminen

34 Ensimmäisellä kysymyksellään Bundesverwaltungsgericht kysyy, voiko yksityinen oikeussubjekti vaatia toimivaltaisia kansallisia viranomaisia laatimaan toimintasuunnitelman direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa, jossa on raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisen uhka.

35 Mainitussa säännöksessä jäsenvaltiolle asetetaan selkeä velvollisuus laatia toimintasuunnitelmat sekä silloin, kun on raja-arvojen ylittymisen uhka, että silloin, kun on varoituskynnysten ylittymisen uhka. Tämä tulkinta, joka seuraa pelkästä direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan lukemisesta, on lisäksi vahvistettu kyseisen direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleessa. Raja-arvoista todettu pätee lisäksi vielä suuremmalla syyllä varoituskynnyksiin, joiden osalta mainitun direktiivin 2 artiklassa, jossa määritellään kyseisessä direktiivissä käytetyt käsitteet, säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden ”on ryhdyttävä välittömästi tämän direktiivin mukaisiin toimiin”.

36 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vedota viranomaisia vastaan direktiivin ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin (ks. vastaavasti asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979, Kok. 1979, s. 1629, Kok. Ep. IV, s. 473, 20 kohta). Aina kun se on mahdollista,

toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on tulkittava kansallisen oikeuden säännöksiä niin, että tulkinta on sopusoinnussa kyseisen direktiivin tavoitteiden kanssa (ks. vastaavasti asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta). Silloin kun tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, niiden on jätettävä mainitun direktiivin kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säännökset huomiotta.

37 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useissa yhteyksissä muistuttanut, olisi sen pakottavan luonteen, jonka EY 249 artikla direktiiveille myöntää, kanssa ristiriidassa se, että henkilöt, joita asia koskee, eivät lähtökohtaisesti voisi vedota direktiivillä asetettuihin velvollisuuksiin. Mainittu näkökohta pätee aivan erityisesti direktiiviin, jonka tavoitteena on ilmansaasteiden hallitseminen ja vähentäminen ja jonka tarkoituksena on siis kansanterveyden suojelu.

38 Yhteisöjen tuomioistuin on siis katsonut, että kaikissa niissä tilanteissa, joissa ilman ja juomaveden laatua koskevien direktiivien edellyttämien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on kansanterveyden suojelu, toteuttamatta jättäminen voi vaarantaa ihmisten terveyden, heidän on voitava vedota direktiivien sisältämiin pakottaviin säännöksiin (ks. em. asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991; em. asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991).

39 Edellä esitetystä seuraa, että luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisuhka koskee suoraan, on voitava saada toimivaltaiset viranomaiset laatimaan toimintasuunnitelma silloin, kun mainitunlainen uhka on olemassa, tarvittaessa saattamalla asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi.

40 Sillä, että kyseisillä henkilöillä on muita menettelymahdollisuuksia, muun muassa mahdollisuus vaatia toimivaltaisia viranomaisia määräämään konkreettisista toimenpiteistä saasteiden vähentämiseksi, kuten kansallinen tuomioistuin on ilmoittanut Saksan oikeudessa säädettävän, ei ole tältä osin merkitystä.

41 Direktiivissä 96/62 ei nimittäin yhtäältä tehdä mitään varaumaa niiden toimenpiteiden osalta, jotka voidaan toteuttaa muiden kansallisen oikeuden säännösten nojalla, ja toisaalta siinä on aivan erityinen suunnittelua koskeva säännös, jonka tarkoituksena on – kuten direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleesta ilmenee – ympäristön suojelu ”kokonaisuudessaan” siten, että kaikki huomioon otettavat seikat, kuten erityisesti teollisuuslaitosten toimintaa tai liikkumista koskevat vaatimukset otetaan huomioon.

42 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa yksityisten oikeussubjektien, joita ylittymisen uhka koskee suoraan, on voitava saada toimivaltaiset kansalliset viranomaiset laatimaan toimintasuunnitelma, vaikka heillä olisi kansallisen oikeuden mukaan muita menettelymahdollisuuksia saada kyseiset viranomaiset toteuttamaan ilmansaasteiden torjumista koskevia toimenpiteitä.

Toimintasuunnitelmien sisältö

43 Toisella ja kolmannella kysymyksellään Bundesverwaltungsgericht haluaa tietää, onko toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla velvollisuus määrätä toimenpiteistä, joiden avulla raja-arvo voidaan saavuttaa lyhyellä aikavälillä, vai voivatko ne tyytyä toteuttamaan vain sellaisia toimenpiteitä, joilla ylitystä voidaan vähentää ja sen kestoa lyhentää ja jotka siis mahdollistavat tilanteen asteittaisen paranemisen.

44 Direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan mukaan toimintasuunnitelmien on sisällettävä toimenpiteet, ”jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa, kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi”. Jo näistä sanoista ilmenee, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, ettei mitään ylitystä tapahdu.

45 Mainitun direktiivin, jolla pyritään saasteiden vähentämiseen kokonaisuudessaan, systematiikasta päinvastoin seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet, joilla ylittymisen ja sen keston uhka voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi, kun otetaan huomioon kaikki senhetkiset olosuhteet ja käsillä olevat intressit.

46 Tästä näkökulmasta katsottuna on todettava, että vaikka jäsenvaltioilla siis on harkintavaltaa, direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohta sisältää kyseisen harkintavallan käytön rajat, joihin kansallisessa tuomioistuimessa voidaan vedota (ks. vastaavasti asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5403, 59 kohta) siltä osin kuin kyse on niiden toimenpiteiden riittävyydestä, jotka toimintasuunnitelman on sisällettävä, ylityksen uhan vähentämisen ja sen keston lyhentämisen tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon tasapaino, joka tämän tavoitteen ja käsillä olevien eri julkisten ja yksityisten intressien välillä on varmistettava.

47 Toiseen ja kolmanteen kysymykseen on siis vastattava, että jäsenvaltioilla on, kansallisen tuomioistuimen valvonnan alaisena, vain velvollisuus toteuttaa toimintasuunnitelmassa lyhyellä aikavälillä toimenpiteet, joilla raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisen uhka voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi ja jotka mahdollistavat asteittaisen palaamisen näiden arvojen tai kynnysten alapuolella olevalle tasolle, kun otetaan huomioon tosiasiallinen tilanne ja kaikki käsillä olevat intressit.

Oikeudenkäyntikulut

48 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003, 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa yksityisten oikeussubjektien, joita ylittymisen uhka koskee suoraan, on voitava saada toimivaltaiset kansalliset viranomaiset laatimaan toimintasuunnitelma, vaikka heillä olisi kansallisen oikeuden mukaan muita menettelymahdollisuuksia saada kyseiset viranomaiset toteuttamaan ilmansaasteiden torjumista koskevia toimenpiteitä.**

2) **Jäsenvaltioilla on, kansallisen tuomioistuimen valvonnan alaisena, vain velvollisuus toteuttaa toimintasuunnitelmassa lyhyellä aikavälillä toimenpiteet, joilla raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisen uhka voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi ja jotka mahdollistavat asteittaisen palaamisen näiden arvojen tai kynnysten alapuolella olevalle tasolle, kun otetaan huomioon tosiasiallinen tilanne ja kaikki käsillä olevat intressit.**

Allekirjoitukset