DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 25 juli 2008 *

I mål C-237/07,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 29 mars 2007, som inkom till domstolen den 14 maj 2007, i målet

Dieter Janecek

mot

Freistaat Bayern,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk och J.-C Bonichot (referent),

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 juni 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Dieter Janecek, genom R. Klinger, Rechtsanwalt,

— Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. De Grave, båda i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Erlbacher samt A. Alcover San Pedro och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EUT L 284, s. 1)(nedan kallat direktiv 96/62).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Dieter Janecek och Freistaat Bayern och avser frågan om Freistaat Bayern ska förpliktas att upprätta en handlingsplan för luftkvaliteten avseende området Landshuter Allee i München, där sökanden är bosatt. Sökanden har begärt att handlingsplanen ska innehålla de åtgärder som ska vidtas på kort sikt för att säkerställa att de gränsvärden för utsläpp av fina partiklar PM10 i luften som föreskrivs i gemenskapsrätten respekteras.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I tolfte skälet till direktiv 96/62 anges att ”[för] att kunna skydda miljön som helhet och människors hälsa är det nödvändigt att medlemsstaterna, om gränsvärdena överskrids, vidtar åtgärder som gör det möjligt att säkerställa att värdena respekteras inom den angivna tidsfristen”.

4 Bilaga I till direktiv 96/62 innehåller en förteckning över luftföroreningar som ska beaktas vid utvärderingen och säkerställandet av luftkvaliteten. I punkt 3 i denna förteckning nämns ”[f]ina partiklar, t.ex. sot (inklusive PM10)”.

5 I artikel 7 i direktiv 96/62, som har rubriken ”Förbättrad luftkvalitet – Allmänna krav”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras.

…

3. Medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. …”

6 I artikel 8 i direktivet, som har rubriken ”Bestämmelser som gäller i zoner där nivåerna överskrider gränsvärdet”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider gränsvärdet plus toleransmarginalen.

Om ingen toleransmarginal fastställts för en viss förorening skall de zoner och den tätbebyggelse där nivån för föroreningen överskrider gränsvärdet jämställas med de zoner och den tätbebyggelse som avses i första stycket, och punkterna 3, 4 och 5 i det följande tillämpas.

2. Medlemsstaterna skall upprätta en förteckning över zoner och tätbebyggelse där nivåerna för en eller flera föroreningar ligger mellan gränsvärdet och gränsvärdet plus toleransmarginalen.

3. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 skall medlemsstaterna se till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts.

Planen eller programmet, till vilken eller vilket allmänheten skall ha tillgång, skall innehålla åtminstone de uppgifter som räknas upp i bilaga IV.

4. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 där nivån för mer än en förorening överskrider gränsvärdet skall medlemsstaterna utarbeta en samordnad plan som omfattar samtliga aktuella föroreningar.

…”

7 I artikel 5.1 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41), föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM10 i luften vid utvärdering enligt artikel 7 inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III från och med de datum som fastställs i bilagan.

De toleransmarginaler som anges i avsnitt I i bilaga III skall tillämpas enligt artikel 8 i direktiv 96/62/EG.”

8 I bilaga III, etapp 1, punkt 1, till direktiv 1999/30 anges i tabellform gränsvärdena för fina partiklar PM10.

De nationella bestämmelserna

9 Direktiv 96/62 har införlivats i tysk rätt genom lagen om skydd mot skadlig inverkan på miljön genom luftföroreningar, ljud, skakningar och liknande processer (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), som publicerades den 26 september 2002 (BGBl I, s. 3830), i dess lydelse enligt lagen av den 25 juni 2005 (BGBl I, s. 1865)(nedan kallad den tyska lagen om bekämpning av miljöförstöring).

10 I 45 § i den tyska lagen om bekämpning av miljöförstöring, under rubriken ”Förbättring av luftkvaliteten”, föreskrivs följande:

”1) Den behöriga myndigheten ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att föroreningsnivåerna enligt 48 a § inte överskrids. Med sådana åtgärder avses bland annat en handlingsplan enligt 4[7] §.

…”

11 I 47 § i lagen, under rubriken ”Luftkvalitetsplaner, handlingsplaner, delstaternas lagstiftning” föreskrivs följande:

”1) Om en miljökvalitetsnorm som fastställts genom en förordning enligt 48 a § första stycket plus fastställda marginaler överskrids, ska den behöriga myndigheten upprätta en handlingsplan för luftkvaliteten. Planen ska ange de åtgärder som är nödvändiga för att varaktigt reducera luftföroreningarna och uppfylla kraven i förordningen.

2) Om det föreligger risk för att gränsvärden eller tröskelvärden som fastställts i en förordning enligt 48 a § första stycket överskrids, ska den behöriga myndigheten upprätta en handlingsplan som innehåller de åtgärder som ska vidtas på kort sikt. Åtgärderna i handlingsplanen måste vara ägnade att reducera faran för att föroreningsnivåerna ska överskridas eller begränsa den tid under vilken föroreningsnivåerna överskrids. Handlingsplaner kan utgöra en del av en plan för luftkvaliteten enligt första stycket.

…”

12 Föroreningsnivåerna som nämns i 47 § i den tyska lagen om bekämpning av miljöförstöring, har fastställts i den tjugoandra tillämpningsförordningen till lagen. I 4 § första stycket i förordningen föreskrivs följande:

”Föroreningsnivån för partiklar PM10 under ett dygn ska, med hänsyn till skyddet för människors hälsa, vara 50 µg/m^3 per dygn. Detta gränsvärde får överskridas 35 gånger under ett kalenderår …”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Dieter Janecek bor på Landshuter Allee vid den centrala ringvägen i München, ungefär 900 meter norr om en mätstation för luftföroreningar.

14 De mätningar som utförts vid stationen har visat att under åren 2005 och 2006 överskreds den föreskrivna miljönormen för fina partiklar PM10 vid betydligt fler än 35 tillfällen, vilket utgör det högsta tillåtna antalet tillfällen som normen får överskridas enligt den tyska lagen om bekämpningen av miljöförstöring.

15 Parterna är överens om att det finns en handlingsplan för luftkvaliteten för staden München, som förklarades bindande den 28 december 2004.

16 Dieter Janecek väckte likväl talan vid Verwaltungsgericht München och yrkade att Freistaat Bayern skulle förpliktas att upprätta en handlingsplan för luftkvaliteten för området runt Landshuter Allee och att det i planen skulle anges vilka åtgärder som skulle vidtas på kort sikt för att säkerställa att miljönormen för fina partiklar PM10 överskreds högst 35 gånger per år. Verwaltungsgericht München ogillade talan.

17 Domen överklagades till Verwaltungsgerichtshof, som ändrade domen och slog fast att de som bor längs den aktuella gatan kan kräva att de behöriga myndigheterna upprättar en handlingsplan, men att de inte kan kräva att handlingsplanen innehåller nödvändiga åtgärder för att på kort sikt säkerställa att miljönormen för utsläppen av fina partiklar PM10 inte överskrids. Enligt domen har de nationella myndigheterna endast en skyldighet att säkerställa att denna målsättning säkerställs genom en handlingsplan i den mån som det är möjligt och proportionerligt i förhållande till målsättningen. Följaktligen förpliktades Freistaat Bayern av domstolen att upprätta en handlingsplan i enlighet med domen.

18 Både Dieter Janecek och Freistaat Bayern överklagade domen från Verwaltungsgerichtshof till Bundesverwaltungsgericht. Enligt Bundesverwaltungsgericht kan Dieter Janecek inte kräva att det ska upprättas en handlingsplan med stöd av 47 § andra stycket i den tyska lagen om bekämpning av miljöförstöring. Bundesverwaltungsgericht anser vidare att det varken av syftet eller av ordalydelsen i artikel 7.3 i direktiv 96/62 framgår att enskilda har rätt att kräva att en handlingsplan ska upprättas.

19 Den hänskjutande domstolen påpekar att även om den rättsstridiga underlåtenheten att upprätta en handlingsplan enligt nationell rätt inte innebär att Janeceks rättigheter kränks, så har han inte berövats sina möjligheter att utverka att bestämmelserna följs. Skyddet mot den skadliga effekten av fina partiklar PM10 ska nämligen

säkerställas genom åtgärder oberoende av om en handlingsplan har upprättats eller inte, och berörda personer har rätt att kräva att behöriga myndigheter ska genomföra sådana åtgärder. Detta innebär att ett effektivt skydd säkerställs på samma sätt som om en handlingsplan hade upprättats.

20 Bundesverwaltungsgericht medgav emellertid att det i en del av litteraturen dras andra slutsatser beträffande hur de gemenskapsrättsliga bestämmelserna ska tolkas. Enligt denna tolkning har en berörd tredje man rätt att kräva att det upprättas en handlingsplan, en tolkning som verkar bekräftas genom dom av den 30 maj 1991 i mål C-59/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2607).

21 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 7.3 i … direktiv 96/62 … tolkas på så sätt att tredje man vars hälsa påverkas negativt tillerkänns en subjektiv rättighet att kräva att en handlingsplan upprättas även om han oberoende av om en handlingsplan har upprättats eller inte har möjlighet att hävda sin rätt att skyddas mot negativa hälsoeffekter orsakade av att utsläppsgränsvärdet för fina partiklar PM10 överskrids genom att i domstol yrka att myndigheten ska förpliktas att ingripa?

2) Har tredje man som utsätts för hälsovådliga koncentrationer av fina partiklar PM10, för det fall den första frågan besvaras jakande, rätt att kräva att det upprättas en sådan handlingsplan i vilken det fastställs vilka åtgärder som ska vidtas på kort sikt för att säkerställa att utsläppen av fina partiklar PM10 håller sig inom gränsvärdet?

3) I vilken utsträckning måste, för det fall den andra frågan besvaras nekande, risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för ett sådant överskridande begränsas genom de i handlingsplanen fastställda åtgärderna? Får handlingsplanen begränsas, genom att vidtas i flera steg, till att omfatta åtgärder som i

och för sig inte säkerställer att gränsvärdet respekteras, men på kort sikt i alla fall bidrar till att förbättra luftkvaliteten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Yttranden som har inkommit till domstolen

22 Dieter Janecek har gjort gällande att när folkhälsan hotas på grund av att de nationella myndigheterna inte följer föreskrifterna i ett direktiv som syftar till att skydda enskilda personers hälsa, har de senare alltid rätt att åberopa tvingande bestämmelser i direktiven (se, avseende rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar (EGT L 229, s. 30; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 22), dom av den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-2567, punkt 16, och, avseende rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232) och rådets direktiv 79/869/EEG av den 9 oktober 1979 om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna (EGT L 271, s. 44; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 190), dom av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-4983, punkt 14).

23 Dieter Janecek, som anser att syftet med direktiv 96/62 är att skydda människors hälsa, har påpekat att artikel 7.3 i direktivet utgör en tvingande regel enligt vilken det krävs att en handlingsplan upprättas så snart det föreligger en risk för att gränsvärdena ska överskridas. Skyldigheten att upprätta en handlingsplan, en skyldighet som inte har ifrågasatts i målet vid den nationella domstolen, kan följaktligen göras gällande med stöd av den rättspraxis som nämnts i punkt 22 i denna dom.

24 I fråga om innehållet i handlingsplanen har Dieter Janecek gjort gällande att planen måste innehålla föreskrifter om samtliga lämpliga åtgärder för att perioden under vilken gränsvärdena överskrids ska bli så kort som möjligt. Detta följer av systematiken i artikel 7.3 i direktiv 96/62, av vilken det tydligt framgår att handlingsplaner ska upprättas om det finns en risk för att gränsvärdena kommer att överskridas, och av artikel 8.3 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna, om gränsvärdena redan har överskridits, ska utarbeta eller genomföra en plan eller ett program som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den fastställda tidsfristen.

25 Den nederländska regeringen har påpekat att artikel 7.3 i direktiv 96/62 inte medför någon rätt för tredje man att kräva att det upprättas en handlingsplan. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, såväl att anta handlingsplaner som att bestämma deras innehåll.

26 Det framgår av samma bestämmelse att gemenskapslagstiftaren har lämnat medlemsstaterna möjlighet att införa en handlingsplan och att vidta de kringåtgärder som medlemsstaterna anser nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det avsedda syftet.

27 Följaktligen åläggs medlemsstaterna enligt artikel 7.3 i direktiv 96/62 inte någon skyldighet att uppnå ett visst resultat. Medlemsstaternas stora utrymme för skönsmässig bedömning medför att de får göra en avvägning mellan olika intressen och vidta konkreta åtgärder med hänsyn till såväl gränsvärdena som andra intressen och skyldigheter, såsom den fria rörligheten inom Europeiska unionen.

28 Därigenom har medlemsstaterna endast en skyldighet att anta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som ska vidtas på kort sikt för att minska risken för att gränsvärdena överskrids eller för att begränsa deras varaktighet.

29 Den österrikiska regeringen har erinrat om att domstolen har uttalat att de gemenskapsrättsliga bestämmelser i vilka gränsvärdena till skydd för människors hälsa fastslås ger berörda personer rätt att göra dessa gränsvärden gällande inför domstol (domen av den 30 maj 1991 i det ovannämnda målet C-59/89, kommissionen mot Tyskland).

30 Den österrikiska regeringen anser emellertid att även om artikel 7.3 i direktiv 96/62 har direkt effekt, innebär detta inte att det genom denna bestämmelse skapas en subjektiv rätt för enskilda att kräva att en handlingsplan upprättas, eftersom bestämmelsen endast syftar till att det vidtas åtgärder som kan bidra till att säkerställa att de gränsvärden som fastställts inom ramen för nationella program inte överskrids.

31 Kommissionen har gjort gällande att det framgår av ordalydelsen i direktiv 96/62, bland annat av bestämmelserna i artikel 7.3, artikel 2 punkt 5 samt det tolfte skälet i direktivet, att gränsvärden för fina partiklar PM10 ska fastställas för att skydda människor hälsa. Domstolen har, beträffande liknande bestämmelser, slagit fast att i samtliga fall där ett överskridande av gränsvärdena kan medföra en fara för enskilda personers hälsa, har dessa personer möjlighet att göra sina rättigheter gällande inför domstol (domarna av den 30 maj 1991 i de ovannämnda målen C-361/88, kommissionen mot Tyskland, punkt 16, och C-59/89, kommissionen mot Tyskland, punkt 19, samt domen av den 17 oktober 1991 i det ovannämnda målet C-59/89, kommissionen mot Tyskland, punkt 14).

32 Principerna som följer av dessa domar är tillämpliga på sådana handlingsplaner som avses i direktiv 96/62. Den behöriga myndigheten har således en skyldighet att upprätta sådana planer om förutsättningarna enligt direktivet är uppfyllda. Detta innebär att en tredje man som berörs av att gränsvärdena överskrids inför domstol kan göra gällande att det ska upprättas en handlingsplan som är nödvändig för att uppnå syftet med de gränsvärden som föreskrivs i direktivet.

33 Vad beträffar frågan om handlingsplanernas innehåll har kommissionen grundat sitt svar på ordalydelsen av artikel 7.3 i direktiv 96/62, enligt vilken bestämmelse det i planerna ska föreskrivas vilka åtgärder som ska ”vidtas på kort sikt, … så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas”. Kommissionen

anser att den behöriga myndigheten har ett utrymme för skönsmässig bedömning att vidta de åtgärder som den bedömer vara mest lämpade, under förutsättning att dessa åtgärder vidtas på ett sätt som är faktiskt möjligt och rättsligt proportionerligt och som bidrar till att nivåerna sjunker under de föreskrivna gränsvärdena så snabbt som möjligt.

Domstolens svar

Upprättandet av handlingsplaner

34 Bundesverwaltungsgericht har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida en enskild kan kräva att behöriga nationella myndigheter upprättar en handlingsplan enligt artikel 7.3 i direktiv 96/62, när det föreligger risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids.

35 I denna bestämmelse åläggs medlemsstaterna en klar skyldighet att upprätta handlingsplaner såväl när det finns en risk för att gränsvärden överskrids, som när det finns en risk för att tröskelvärden överskrids. Denna tolkning, som tydligt framgår av artikel 7.3 i direktiv 96/62, bekräftas för övrigt av det tolfte skälet i direktivet. Det som föreskrivs beträffande gränsvärden gäller i än högre grad för tröskelvärden. Beträffande tröskelvärden föreskrivs det för övrigt i artikel 2 i direktivet, som innehåller definitioner av termer som används i direktivet, att medlemsstaterna ”omedelbart skall vidta åtgärder enligt detta direktiv”.

36 Härtill kommer att det följer av fast rättspraxis att enskilda gentemot en statlig myndighet kan åberopa bestämmelser i ett direktiv som är ovillkorliga och tillräckligt precisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 1979 i mål 148/78, Ratti, REG 1979, s. 1629, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439). Det ankommer

på de nationella myndigheterna och domstolarna att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990 i mål C-106/89, Marleasing, REG 1990, s. I-4135, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 10, s. 575). I de fall som en sådan tolkning inte är möjlig, ankommer det på dessa organ att bortse från de nationella bestämmelser som inte är förenliga med direktivet.

37 Domstolen har vid flera tillfällen erinrat om att det vore oförenligt med den bindande karaktär som tillkommer direktiv enligt artikel 249 EG att i princip utesluta enskilda från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktiven. Detta gäller särskilt när det är fråga om ett direktiv vars mål är att bemästra och reducera nedsmutsningen av utomhusluften och vars syfte följaktligen är att skydda människors hälsa.

38 Domstolen har tillika slagit fast att i samtliga fall där de åtgärder som krävs enligt direktiven om luftkvalitet och kvaliteten på dricksvatten – vars syfte är att skydda människors hälsa – inte har vidtagits och därmed hotar enskildas hälsa, har enskilda rätt att åberopa de tvingande bestämmelserna i dessa direktiv (se domen av den 30 maj 1991 i det ovannämnda målet C-361/88, kommissionen mot Tyskland och domen av den 17 oktober 1991 i det ovannämnda målet C-59/89, kommissionen mot Tyskland).

39 Av vad som anförts ovan följer således att fysiska och juridiska personer som omedelbart berörs av en risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids har rätt att kräva att behöriga myndigheter, i förevarande fall genom att vända sig till behöriga domstolar, upprättar en handlingsplan från den tidpunkt då en sådan risk föreligger.

40 Den omständigheten att dessa personer har tillgång till alternativa rättsliga medel, bland annat rätten att kräva att behöriga myndigheter ska förordna om konkreta åtgärder för att minska miljöförstöringen, vilka den hänskjutande domstolen har hänvisat till i detta mål, saknar betydelse.

41 Det föreskrivs nämligen inga begränsningar i direktiv 96/62 avseende de åtgärder som får vidtas med stöd av annan nationell lagstiftning. I direktiv 96/62 anges bestämmelser som, vilket även framgår av det tolfte skälet i direktivet, helt tar sikte på att skydda miljön ”som helhet” och som tar hänsyn till samtliga de element som ska beaktas, bland annat kraven på hur fabriker drivs eller placeras.

42 Den första frågan ska således besvaras så, att artikel 7.3 i direktiv 96/62 ska tolkas på så sätt att om det finns risk för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan, även om de enligt nationell rätt har tillgång till andra rättsliga medel för att utverka att dessa myndigheter vidtar åtgärder för att bekämpa föroreningar i utomhusluften.

Innehållet i handlingsplanerna

43 Genom den andra och den tredje frågan vill Bundesverwaltungsgericht få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna har en skyldighet att vidta åtgärder som innebär att gränsvärdena uppnås på kort sikt eller om de får begränsa sig till att vidta sådana åtgärder som medför att överskridandet minskas och att dess varaktighet begränsas, åtgärder som följaktligen tillåter att situationen förbättras stegvis.

44 Enligt artikel 7.3 i direktiv 96/62 ska det i handlingsplanerna ”anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas”. Härav följer att medlemsstaterna inte är skyldiga att vidta åtgärder för att säkerställa att dessa värden aldrig överskrids.

45 Tvärtom framgår det av systematiken i direktivet, vars syfte är att minska miljöförstöringen i dess helhet, att det ankommer på medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är lämpliga för att minimera risken för att värdena överskrids och att minimera överträdelsens varaktighet med hänsyn taget till samtliga omständigheter och samtliga relevanta intressen.

46 Det ska vidare påpekas att även om medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning finns det i artikel 7.3 i direktiv 96/62 begränsningar av hur denna befogenhet utövas som kan åberopas vid nationella domstolar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403). Dessa begränsningar avser att de åtgärder som ska ingå i handlingsplanen är ändamålsenliga, detta för att minska risken för att värdena överskrids och för att begränsa deras varaktighet. Härvidlag ska det säkerställas en balans mellan ovannämnda mål och olika relevanta allmänna och enskilda intressen.

47 Den andra och den tredje tolkningsfrågan ska således besvaras på så sätt att medlemsstaterna endast har en skyldighet, som är föremål för kontroll genom de nationella domstolarna, att genom en kortsiktig handlingsplan vidta de åtgärder som är lämpliga för att reducera risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids till ett minimum och att stegvis uppnå en nivå som ligger under dessa gränsvärden eller tröskelvärden, med hänsyn tagen till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.

Rättegångskostnader

48 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, i dess lydelse enligt parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003, ska tolkas på så sätt att om det finns risk att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids, har enskilda som är omedelbart berörda rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en handlingsplan, även om de enligt nationell rätt har tillgång till andra rättsliga medel för att utverka att dessa myndigheter vidtar åtgärder för att bekämpa föroreningar i utomhusluften.**

2) **Medlemsstaterna har endast en skyldighet, som är föremål för kontroll genom de nationella domstolarna, att genom en kortsiktig handlingsplan vidta de åtgärder som är lämpliga för att reducera risken för att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids till ett minimum och att stegvis uppnå en nivå som ligger under dessa gränsvärden eller tröskelvärden, med hänsyn tagen till de faktiska omständigheterna och samtliga relevanta intressen.**

Underskrifter