EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

25. juuli 2008 *

Kohtuasjas C-237/07,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa) 29. märtsi 2007. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. mail 2007, menetluses

Dieter Janecek

versus

Freistaat Bayern,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk ja J.-C Bonichot (ettekandja),

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: ametnik B. Fülop,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. juuni 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– D. Janecek, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Klinger,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels ja M. De Grave,

– Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: F. Erlbacher ning A. Alcover San Pedro ja D. Recchia,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiivi 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta (EÜT L 296, lk 55; ELT eriväljaanne 15/03, lk 95), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (ELT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 447; edaspidi „direktiiv 96/62"), artikli 7 lõike 3 tõlgendamist.

2 Nimetatud eelotsusetaotlus esitati D. Janeceki ja Freistaat Bayerni vahelises kohtuvaidluses kaebuse üle nõudes, et viimast kohustataks koostama tegevuskava huvitatud isiku elukohaks oleva Müncheni Landshuter Allee piirkonna välisõhu puhtana hoidmiseks, kusjuures see kava pidi sisaldama kiiresti võetavaid meetmeid tagamaks kinnipidamist ühenduse seadusandja poolt välisõhus lubatud peenosakeste PM10 piirtasemest.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Vastavalt direktiivi 96/62 põhjendusele 12:

„[…] kaitsmaks kogu keskkonda ja inimeste tervist, on vaja, et liikmesriigid võtavad piirtasemete rikkumise korral meetmeid nende tasemete täitmiseks kindlaksmääratud aja jooksul”.

4 Direktiivi 96/62 I lisas on toodud loetelu õhusaasteainetest, mida tuleb välisõhu kvaliteedi hindamisel ja juhtimisel arvesse võtta. Selle loetelu punktis 3 on nimetatud „[peenosakestest] koosnev aine, näiteks tahm (kaasa arvatud PM10)”. [Direktiivi tõlget täpsustatud Euroopa Kohtus.]

5 Direktiivi 96/62 artikkel 7 „Välisõhu kvaliteedi parandamine – Üldnõuded” sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad piirtasemetest kinnipidamiseks vajalikke meetmeid.

[…]

3. Liikmesriigid koostavad tegevuskavad ja näitavad neis ära meetmed, mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada. […]”

6 Selle direktiivi artiklis 8 „Meetmed, mida kohaldatakse piirkondades, kus saasteainete tase ületab piirtasemeid” on kirjas:

„1. Liikmesriigid koostavad nimekirjad piirkondade ja aglomeraatide kohta, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab nii piirtaset kui ka selle ületamismäära.

Kui mõnele saasteainele ei ole ületamismäära kehtestatud, koheldakse piirkondi ja aglomeraate, milles selle saasteaine tase ületab piirtaset, esimeses lõigus osutatud piirkondade ja aglomeraatidena ning nende suhtes kohaldatakse lõikeid 3–5.

2. Liikmesriigid koostavad nimekirjad piirkondade ja aglomeraatide kohta, kus ühe või mitme saasteaine tase jääb piirtaseme ja selle ületamismäära vahele.

3. Liikmesriigid võtavad lõikes 1 osutatud piirkondades ja aglomeraatides meetmeid, tagamaks et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul.

Kõnealune kava või programm, mis peab olema kättesaadav avalikkusele, peab sisaldama vähemalt IV lisas kirjeldatud teavet.

4. Liikmesriigid koostavad lõikes 1 osutatud piirkondade ja aglomeraatide kohta, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab piirtaset, kompleksse kava, mis hõlmab kõiki asjaomaseid saasteaineid.

[…]”.

7 Nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/30/EÜ vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus (EÜT L 163, lk 41; ELT eriväljaanne 15/04, lk 164) artikli 5 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et artikli 7 kohaselt hinnatud PM10 sisaldus välisõhus ei ületaks III lisa I jaos ettenähtud piirtasemeid alates selles lisas märgitud tähtaegadest.

III lisa I jaos ettenähtud lubatud ületamismäärasid kohaldatakse kooskõlas direktiivi 96/62/EÜ artikli 8 nõuetega.”

8 Direktiivi 1999/30 III lisa I jao punktis 1 on tabeli kujul esitatud peenosakeste PM10 piirtasemed.

Siseriiklik õigus

9 Direktiivi 96/62 on Saksamaa õigusesse üle võetud õhusaastest, mürast, vibratsioonist ja muudest sarnastest mõjutustest tingitud kahjulike keskkonnamõjude kontrolli seadusega (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge) 26. septembril 2002 avaldatud redaktsioonis (*BGBl* I, lk 3830), muudetud 25. juuni 2005. aasta seadusega (*BGBl* I, lk 1865; edaspidi „saastevastane föderaalseadus").

10 Saastevastase föderaalseaduse § 45 „Õhukvaliteedi parandamine" sätestab:

„(1) Pädevad ametiasutused võtavad eeskätt § 47 ette nähtud kavade abil vajalikud meetmed § 48a kehtestatud heitmetasemetest kinnipidamise tagamiseks.

[…]".

11 Selle seaduse § 47 „Õhukvaliteedi kavad, tegevuskavad, piirkondlikud õigusaktid" sätestab:

„(1) Nii § 48a lõike 1 alusel määrusega kehtestatud piirtasemete kui nende ületamismäärade ületamise korral koostavad pädevad ametiasutused õhukvaliteedi kava, näidates ära vajalikud meetmed atmosfääri saasteainete püsivaks vähendamiseks ja määruse nõuete täitmiseks.

(2) § 48a lõike 1 alusel määrusega kehtestatud emissioonide piir- või häiretasemete ületamise ohu korral koostab pädev ametiasutus tegevuskava, mis määratleb meetmed, mida tuleb võtta kiiresti ning mis peavad vähendama nimetatud ületamise ohtu ja piirama sellise olukorra kestvust. Tegevuskavad koostatakse õhukvaliteedi kava raames vastavalt lõikele 1.

[…]".

12 Saastevastase föderaalseaduse § 47 nimetatud emissioonide piirtasemed on kehtestatud nimetatud seaduse 22. rakendamismääruses, mille § 4 lõige 1 sätestab:

„Inimtervist arvestades võib PM10 emissiooni 24 tunni keskmine piirtase olla 50 $\mu g/m^3$, seda väärtust ei tohi ületada rohkem kui 35 korral kalendriaasta jooksul […]".

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

13 D. Janecek elab Müncheni keskvööndis Landshuter Allee kõrval, umbes 900 meetri kaugusel õhukvaliteedi mõõtejaamast.

14 Selles mõõtejaamas registreeritud andmetel ületati peenosakeste PM10 piirtaset aastail 2005 ja 2006 palju rohkem kui 35 korda, mis on saastevastase föderaalseadusega lubatud suurim ületamiste arv.

15 Vaidlust ei ole selle üle, et Müncheni linna territooriumi kohta on koostatud 28. detsembril 2004 kohustuslikuks tunnistatud tegevuskava.

16 Põhikohtuasja kaebaja esitas sellegipoolest Verwaltungsgericht Münchenile (Müncheni halduskohus) kaebuse, milles nõudis, et Freistaat Bayernit kohustataks koostama õhukvaliteedi tegevuskava Landshuter Allee sektori jaoks, milles kehtestataks kiiresti võetavad meetmed peenosakeste PM10 emissiooni kehtestatud suurima lubatud arvu ületamiste – s.o mitte rohkem kui 35 ületamist aastas – nõudest kinnipidamise tagamiseks. Nimetatud kohus jättis kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

17 Verwaltungsgerichtshof (teise astme halduskohus) võttis talle esitatud apellatsioonkaebuse peale teistsuguse seisukoha, leides et puudutatud elanikel on õigus nõuda pädevatelt ametiasutustelt tegevuskava koostamist, kuid nad ei saa nõuda, et see sisaldaks meetmeid, mis kiiresti tagaksid peenosakeste PM10 emissiooni piirtasemetest kinnipidamise. Nimetatud kohtu väitel on riiklikud ametiasutused kohustatud üksnes tagama, et oleks koostatud kava, mis oleks suunatud selle eesmärgi saavutamisele niivõrd, kui see on võimalik ja selle eesmärgiga proportsionaalne. Seetõttu kohustas ta Freistaat Bayernit koostama tegevuskava neid juhiseid järgides.

18 D. Janecek ja Freistaat Bayern esitasid Verwaltungsgerichtshofi otsuse peale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgericht'ile. Viimati nimetatud kohtu arvates ei ole põhikohtuasja kaebajal õigust nõuda tegevuskava koostamist saastevastase föderaalseaduse § 47 lõike 2 alusel. Lisaks ei anna direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 nimetatud kohtu hinnangul subjektiivset õigust nõuda sellise kava koostamist.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob välja, et kuigi tegevuskava koostamata jätmine, olgugi et see on õigusvastane, ei riku siseriikliku õiguse kohaselt põhikohtuasja kaebaja õigusi, on viimase käsutuses siiski vahendeid vastava regulatsiooni järgimise saavutamiseks. Kaitse peenosakeste PM10 kahjuliku mõju eest tuleks tagada

kõnealusest kavast sõltumatute meetmetega, mille rakendamist huvitatud isikutel on pädevatelt ametiasutustelt õigus nõuda. Seeläbi tagatakse tegelik kaitse samadel tingimustel, mille annaks tegevuskava koostamine.

20 Bundesverwaltungsgericht möönab siiski, et teatav osa õigusdoktriinist teeb kõnealustest ühenduse õiguse sätetest teistsugused järeldused, mille kohaselt kolmandatel huvitatud isikutel on õigus nõuda tegevuskava koostamist, mida tundub kinnitavat ka 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-59/89: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1991, lk I-2607).

21 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas […] direktiivi 96/62 […] artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kolmandal isikul, kelle tervist on kahjustatud, on subjektiivne õigus nõuda tegevuskava koostamist isegi siis, kui tal on tegevuskavast olenemata võimalus teostada oma õigust kaitsele peenosakeste PM10 emissiooni piirtaseme ületamisest tekkivate tervisekahjustuste eest, nõudes kohtu teel ametiasutuse sekkumist?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, on peenosakeste PM10 põhjustatud tervistkahjustavast saastest puudutatud kolmandal isikul õigus nõuda sellise tegevuskava koostamist, mis näeb ette kiiresti võetavad meetmed tagamaks, et peenosakeste PM10 emissiooni piirtasemest peetakse rangelt kinni?

3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis millises ulatuses peab tegevuskavas ette nähtud meetmete abil piirtaseme ületamise oht või sellise olukorra kestvus vähenema? Kas järkjärgulist lähenemist järgiv tegevuskava võib piirduda nende

meetmetega, mis ei taga küll piirtasemest kinnipidamist, kuid aitavad siiski kiiresti parandada välisõhu kvaliteeti?"

Eelotsuse küsimused

Euroopa Kohtule esitatud märkused

22 Põhikohtuasja kaebaja märgib, et kõigil juhtudel, kui rahvatervise kaitsmiseks ettenähtud direktiivi ettekirjutuste järgimata jätmine pädevate ametiasutuste poolt võib inimeste tervise ohtu seada, võivad viimased tugineda nende direktiivide kohustuslikele normidele (vt seoses nõukogu 15. juuli 1980. aasta direktiiviga 80/779/EMÜ õhu kvaliteedi piirtasemete ning vääveldioksiidi ja hõljuvate tahkete osakeste taseme soovituslike arvväärtuste kohta (EÜT L 229, lk 30; ELT eriväljaanne 15/01, lk 142) 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-361/88: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 1991, lk I-2567, punkt 16; ning seoses nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiiviga 75/440/EMÜ liikmesriikides joogivee võtmiseks mõeldud pinnavee nõutava kvaliteedi kohta (EÜT L 194, lk 26; ELT eriväljaanne 15/01, lk 17) ja nõukogu 9. oktoobri 1979. aasta direktiiviga 76/869/EMÜ joogivee võtmiseks mõeldud pinnavee mõõtmismeetodite ning proovide võtmise ja analüüside tegemise sageduse kohta liikmesriikides (EÜT L 271, lk 44; ELT eriväljaanne 15/01, lk 118) 17. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-58/89: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 1991, lk I-4983, punkt 14).

23 Leides, et direktiivi 96/62 eesmärk on kaitsta inimese tervist, väidab põhikohtuasja kaebaja, et selle direktiivi artikli 7 lõike 3 puhul on tegemist kohustusliku normiga, mis nõuab tegevuskava koostamist isegi juhul, kui esineb kasvõi piirtaseme ületamise oht. Sellise eelduse korral, mille paikapidavust ei ole põhikohtuasjas vaidlustatud, on tegevuskava koostamise kohustus norm, millele kaebaja võib tugineda käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis viidatud kohtupraktika alusel.

24 Seoses tegevuskava sisuga väidab põhikohtuasja kaebaja, et see peab ette nägema kõik kohased meetmed selleks, et ajavahemik, mil piirtasemeid ületatakse, oleks võimalikult lühike. See tuleneb eelkõige direktiivi 96/62 artikli 7 lõike 3 ülesehitusest, millest ilmneb selgelt, et tegevuskava tuleb koostada lihtsalt ohu korral, et piirtasemeid ületatakse, ning selle direktiivi artikli 8 lõike 3 ülesehitusest, mille kohaselt peavad liikmesriigid juhul, kui piirtasemed on juba ületatud, võtma meetmed tagamaks, et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul.

25 Madalmaade valitsus väidab, et direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 ei anna kolmandatele isikutele subjektiivset õigust nõuda tegevuskava koostamist. Liikmesriikidel on suur kaalutlusõigus nii tegevuskavade vastuvõtmisel kui nende sisu kindlaksmääramisel.

26 Samast sättest tuleneb, et ühenduse seadusandja soovis liikmesriikidele jätta pädevuse tegevuskava kehtestamise ning nende kaasnevate meetmete osas, mida liikmesriigid peavad taotletava eesmärgi seisukohalt vajalikuks ja proportsionaalseks.

27 Teiseks, direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 ei pane liikmesriikidele tulemuse saavutamise kohustust. Nende käsutuses olev suur kaalutlusõigus võimaldab neil kaaluda erinevaid huve ning võtta vastu konkreetseid meetmeid, mis arvestavad ühtaegu nii piirtasemetest kinnipidamist kui teisi huve ja kohustusi, nagu näiteks Euroopa Liidu sisest liikumisvabadust.

28 Niisiis on liikmesriikidel üksnes kohustus kehtestada tegevuskavad, mis näevad ette kiiresti võetavad meetmed nimetatud tasemete ületamise ohu vähendamiseks või sellise olukorra kestvuse piiramiseks.

29 Austria valitus meenutab, et Euroopa Kohus on otsustanud, et ühenduse õiguse sätted, mis kehtestavad piirtasemed eesmärgiga kaitsta inimeste tervist, annavad ka huvitatud isikutele kohtulikult kaitstava õiguse nõuda nendest piirtasemetest kinnipidamist (eespool viidatud 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-59/89: komisjon *vs.* Austria).

30 Nimetatud valitsus leiab siiski, et kuigi direktiivi 96/62 artikli 7 lõikel 3 võib olla vahetu õigusmõju, ei tähenda see siiski, et see säte annaks üksikisikutele subjektiivse õiguse nõuda tegevuskava koostamist, kuna kõnealuse valitsuse väitel on selle sätte eesmärk üksnes selliste meetmete vastuvõtmine, mis siseriiklike programmide raames aitaksid kaasa piirtasemetest kinnipidamise tagamisele.

31 Komisjon märgib, et nii direktiivi 96/62 sõnastusest, eeskätt selle artikli 7 lõike 3 ja artikli 2 punkti 5 sätete koostoimest, kui ka selle põhjendusest 12 ilmneb, et peenosakeste PM10 piirtasemete kehtestamise eesmärk on inimeste tervise kaitse. Samas on Euroopa Kohus seoses analoogsete sätetega leidnud, et juhtudel, kui piirtasemete ületamine võib ohtu seada inimeste tervise, võivad viimased oma õiguste kaitsmiseks tugineda neile normidele (eespool viidatud 30. mai 1991. aasta kohtuotsus C-361/88: komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 16, ja kohtuotsus C-59/89: komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 19, ning 17. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 14).

32 Nendes kohtuasjades välja toodud põhimõtted on kohaldatavad direktiivis 96/62 ette nähtud tegevuskavadele. Pädevad ametiasutused on seega kohustatud sellised kavad koostama, kui selles direktiivis sätestatud tingimused on täidetud. Sellest tuleneb, et kolmas isik, keda piirtasemete ületamine puudutab, võib tugineda oma õigusele nõuda tegevuskava koostamist, kui see on vajalik selles direktiivis kehtestatud piirtasemetega seotud objektiivse eesmärgi saavutamiseks.

33 Tegevuskavade sisu osas rajab komisjon oma vastuse direktiivi 96/62 artikli 7 lõike 3 sõnastusele, mille kohaselt peavad tegevuskavades olema ette nähtud meetmed, „mida tuleb võtta kiiresti […], et [kehtestatud tasemete ületamise] ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada". Komisjon leiab, et pädeval ametiasutusel on kaalutlusruum

talle kohastena tunduvate meetmete võtmiseks, tingimusel et viimased jäävad tegelikult võimaliku ja õiguslikult proportsionaalse raamidesse, nii et võimalikult kiiresti saaks jõuda tagasi kehtestatud piirtasemetest allpool asuvatele tasemetele.

Euroopa Kohtu vastus

Tegevuskava koostamine

34 Esimese küsimusega soovib Bundesverwaltungsgericht teada, kas üksikisik võib pädevatelt liikmesriigi ametiasutustelt nõuda tegevuskava koostamist direktiivi 96/62 artikli 7 lõikes 3 ette nähtud juhul, s.o ohu korral, et piir- või häiretasemed ületatakse.

35 See säte paneb liikmesriikidele selge kohustuse koostada tegevuskavad nii juhul, kui on oht, et piirtasemed ületatakse, kui ka juhul, kui on oht, et ületatakse häiretasemed. Seda tõlgendust, mis tuleneb direktiivi 96/62 artikli 7 lõike 3 sõnastusest, kinnitab muu hulgas selle direktiivi põhjendus 12. Piirväärtuste kohta sätestatu kehtib veelgi enam häiretasemete puhul, mille kohta sama direktiivi artikkel 2, mis määratleb direktiivis kasutatud erinevad mõisted, näeb ette, et liikmesriigid „peavad viivitamata võtma käesoleva direktiivi kohaseid meetmeid".

36 Lisaks võivad üksikisikud Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt vaidluses ametiasutusega tugineda direktiivi tingimusteta ja piisavalt täpsetele sätetele (vt selle kohta 5. aprilli 1979. aasta otsus kohtuasjas 148/78: Ratti, EKL 1979, lk 1629, punkt 20). Liikmesriigi pädevatel ametiasutustel ja kohtutel on kohustus tõlgendada

siseriikliku õiguse sätteid nii suures ulatuses kui võimalik ja viisil, mis oleks kooskõlas selle direktiivi eesmärkidega (vt selle kohta 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-106/89: Marleasing, EKL 1990, lk I-4135, punkt 8). Juhul, kui sellist tõlgendust ei ole võimalik anda, tuleb asjaomase direktiiviga vastuolus olevad siseriikliku õiguse sätted kohaldamata jätta.

37 Nagu Euroopa Kohus on paljudel juhtudel märkinud, oleks direktiivi siduvusega, mis on sätestatud EÜ artiklis 249, põhimõtteliselt vastuolus välistada huvitatud isikute võimalus tugineda direktiiviga kehtestatud kohustusele. See seisukoht kehtib iseäranis sellise direktiivi osas, mille eesmärk on saada välisõhu saaste kontrolli alla ja seda vähendada ning mis on seega suunatud rahvatervise kaitsmisele.

38 Niisiis on Euroopa Kohus otsustanud, et juhtudel, kui õhukvaliteedi ja joogiveega seotud ning rahvatervise kaitsmisele suunatud direktiividega nõutud meetmete järgimata jätmine võib seada ohtu inimeste tervise, võivad viimased tugineda nende direktiivide kohustuslikele normidele (vt eespool viidatud 30. mai 1991. aasta kohtuotsus C-361/88: komisjon *vs.* Saksamaa, ja kohtuotsus C-59/89: komisjon *vs.* Saksamaa; ning 17. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa).

39 Eelnevast tuleneb, et füüsilised või juriidilised isikud, keda häire- või piirtasemete ületamise oht otseselt puudutab, võivad pädevatelt ametiasutustelt nõuda, vajadusel pädeva kohtu poole pöördudes, et koostataks tegevuskava, kui selline oht esineb.

40 Asjaolul, et neil isikutel on ka teisi tegutsemisvahendeid, eeskätt õigus nõuda pädevatelt ametiasutustelt konkreetsete saastet vähendavate meetmete vastuvõtmist, nagu eelotsusetaotlusest nähtuvalt näeb ette Saksamaa õigus, ei ole selles osas tähtsust.

41 Esiteks ei kehtesta direktiiv 96/62 ühtegi erandit meetmete osas, mida võidakse võtta liikmesriigi õiguse muude sätete alusel, ning teiseks näeb see ette täiesti konkreetse planeerimiskohustuse, mis vastavalt selle põhjendusele 12 on mõeldud „kaitsmaks kogu keskkonda" ning mille puhul tuleb arvestada paljusid asjaolusid, nagu näiteks tööstusrajatiste käitamise või ümberpaigutamise nõudeid.

42 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 96/62 artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et häire- või piirtasemete ületamise ohu korral võivad üksikisikud, keda nimetatud tasemete ületamine otseselt puudutab, nõuda pädevatelt ametiasutustelt tegevuskava koostamist, isegi kui neil on liikmesriigi õiguse alusel teisi tegutsemisvahendeid, nõudmaks neilt ametiasutustelt õhusaastet vähendavate meetmete vastuvõtmist.

Tegevuskavade sisu

43 Teise ja kolmanda küsimusega soovib Bundesverwaltungsgericht teada, kas liikmesriigi pädevatel ametiasutustel on kohustus võtta vastu meetmed, mis võimaldaksid piirtaseme kiiresti saavutada, või võivad nad piirduda meetmetega, mis võimaldavad vähendada piirtasemete ületamist ja piirata sellise olukorra kestvust ning mis seega parandavad olukorda järk-järgult.

44 Direktiivi 96/62 artikli 7 lõike 3 kohaselt peavad tegevuskavad sisaldama meetmeid, „mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada". Samast sättest ilmneb, et liikmesriikidel ei ole kohustust võtta meetmeid, mille tagajärjel nimetatud tasemeid üldse ei ületataks.

45 Nimetatud direktiivi loogikast, mis on suunatud saastuse komplekssele vältimisele, tuleneb vastupidi, et liikmesriikidel on kohustus võtta meetmeid, mis on sobivad nimetatud tasemete ületamise ohu miinimumini vähendamiseks ja sellise olukorra kestvuse piiramiseks, arvestades kõiki antud hetkel valitsevaid tingimusi ja esindatud huve.

46 Sellest seisukohast on oluline välja tuua, et kuigi liikmesriikidel on kaalutlusõigus, seab direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 selle kasutamisele piirangud, millele võib siseriiklikus kohtus tugineda (vt selle kohta 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt, EKL 1996, lk I-5403, punkt 59) ning mis puudutavad tegevuskavas sisalduma pidavate meetmete vastavust kehtestatud tasemete ületamise ohu vähendamise ja sellise olukorra kestvuse piiramise eesmärgile, arvestades tasakaalu, mis tuleb tagada selle eesmärgi ja erinevate olemasolevate avalike ja erahuvide vahel.

47 Seetõttu tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et liikmesriikidel on siseriikliku kohtu kontrollile alluv kohustus võtta tegevuskava raames ja kiiresti meetmeid, mis on sobivad piir- või häiretasemete ületamise ohu miinimumini viimiseks ja nimetatud tasemetest allapoole jääva taseme järkjärguliseks saavutamiseks, arvestades antud hetke faktilisi asjaolusid ja kõiki esindatud huve.

Kohtukulud

48 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiivi 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003, artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et häire- või piirtasemete ületamise ohu korral võivad üksikisikud, keda nimetatud tasemete ületamine otseselt puudutab, nõuda pädevatelt ametiasutustelt tegevuskava koostamist, isegi kui neil on liikmesriigi õiguse alusel teisi tegutsemisvahendeid, nõudmaks pädevatelt ametiasutustelt õhusaastet vähendavate meetmete vastuvõtmist.**

2. **Liikmesriikidel on siseriikliku kohtu kontrollile alluv kohustus võtta tegevuskava raames ja kiiresti meetmeid, mis on sobivad piir- või häiretasemete ületamise ohu miinimumini viimiseks ja nimetatud tasemetest allapoole jääva taseme järkjärguliseks saavutamiseks, arvestades antud hetke faktilisi asjaolusid ja kõiki esindatud huve.**

Allkirjad