# WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 25 lipca 2008 r. *

W sprawie C-237/07

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 29 marca 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 maja 2007 r., w postępowaniu:

**Dieter Janecek**

przeciwko

**Freistaat Bayern**,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk i J.C Bonichot (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: B. Fülop, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 czerwca 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu D. Janecka przez R. Klingera, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. De Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Erlbachera oraz A. Alcover San Pedro oraz D. Recchię, działające w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 3 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, s. 55), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, s. 1) (zwaną dalej „dyrektywą 96/62").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy D. Janeckiem a Freistaat Bayern w przedmiocie wniosku o sporządzenie planu działania dotyczącego jakości powietrza w sektorze Landshuter Allee, w Monachium, gdzie zainteresowany zamieszkuje, który to plan powinien zawierać środki, które należy podjąć w krótkim terminie w celu zapewnienia przestrzegania dopuszczonej przez prawo wspólnotowe wartości emisji pyłu PM10 do otaczającego powietrza.

## Ramy prawne

*Uregulowanie wspólnotowe*

3 Zgodnie z motywem dwunastym dyrektywy 96/62:

„w celu ochrony środowiska jako całości oraz zdrowia ludzkiego konieczne jest podjęcie przez państwa członkowskie działań w przypadkach przekroczenia wartości dopuszczalnych, w celu przestrzegania tych wartości w określonym czasie".

4 Załącznik I do dyrektywy 96/62 zawiera wykaz zanieczyszczeń powietrza, które należy brać pod uwagę przy ocenie i zarządzaniu jakością otaczającego powietrza. Punkt 3 tego wykazu wymienia „[d]robne cząstki stałe, np. sadza (włącznie z masą cząsteczkową 10 [pyłem PM10 ]".

5 Artykuł 7 dyrektywy 96/62, zatytułowany „Poprawa jakości otaczającego powietrza — Wymagania ogólne", stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

[…]

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej w przypadkach, gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. […]".

6 Artykuł 8 dyrektywy, zatytułowany „Środki stosowane w strefach, gdzie poziomy zawartości są wyższe niż wartości dopuszczalne", stanowi:

„1. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji.

Tam, gdzie marginesy tolerancji dla szczególnych zanieczyszczeń nie zostały określone, strefy i aglomeracje, w których poziom zawartości tych zanieczyszczeń przekracza wartości dopuszczalne, są traktowane w taki sam sposób jak strefy i aglomeracje określone w akapicie pierwszym, a ust. 3, 4 i 5 będą do nich stosowane.

2. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń mieszczą się między wartością dopuszczalną a wartością dopuszczalną powiększoną o margines tolerancji.

3. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągania wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, zawiera co najmniej informacje wymienione w załączniku IV.

4. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1, w których poziom zawartości więcej niż jednego zanieczyszczenia przewyższa wartości dopuszczalne, państwa członkowskie przygotowują zintegrowane plany dotyczące tych zanieczyszczeń.

[…]".

7 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41) stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM10 w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku III sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE".

8 Załącznik III etap 1 pkt 1 dyrektywy 1999/30 przedstawia w formie tabeli wartości dopuszczalne dla pyłu.

*Uregulowania krajowe*

9 Dyrektywa 96/62 została transponowana do prawa niemieckiego przez Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge [ustawę o ochronie przed szkodliwym wpływem na środowisko zanieczyszczenia powietrza, hałasu, tąpnięć i podobnych zjawisk] w brzmieniu z dnia 26 września 2002 r. (BGBl I, s. 3830), zmienionym ustawą z dnia 25 czerwca 2005 r. (BGBl I, s. 1865, zwaną dalej „ustawą krajową o ochronie przed zanieczyszczeniami").

10 Paragraf 45 ustawy krajowej o ochronie przed zanieczyszczeniami, zatytułowany „Poprawa jakości powietrza", stanowi:

„(1) Właściwe organy są zobowiązane do podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia, aby nie zostały przekroczone wartości emisji ustalone w § 48 bis, w szczególności w drodze planów, o których mowa w § 47.

[…]".

11 Paragraf 47 tej ustawy, zatytułowany „Plany dotyczące jakości powietrza, plany działania, prawo regionalne", stanowi:

„(1) W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, powiększonych o zgodny z prawem margines dopuszczalnego przekroczenia określony w rozporządzeniu na podstawie § 48 bis ust. 1, właściwe organy są zobowiązane do sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza, ze wskazaniem środków koniecznych dla trwałego zmniejszenia zanieczyszczeń atmosferycznych i zgodnie z wymogami rozporządzenia.

(2) W przypadku zagrożenia przekroczeniem dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych określonych w rozporządzeniu na podstawie § 48 bis ust. 1, właściwy organ powinien ustalić środki, które zostaną podjęte w krótkim terminie, które powinny pozwolić na zmniejszenie zagrożenia przekroczeniem i zmniejszyć czas jego trwania. Plany działania mogą być zawarte w planach dotyczących jakości powietrza na podstawie ust. 1.

[…]".

12 Dopuszczalne wartości, o których mowa w § 47 ustawy krajowej o ochronie przed zanieczyszczeniami, zostały określone w 22 rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy, które w § 4 ust. 1 stanowi:

„Dla pyłu PM10, dopuszczalna średnia wartość emisji na 24 godziny, ze względów ochrony zdrowia ludzkiego, wynosi 50 $\mu g/m^3$, przy czym w ciągu roku kalendarzowego dopuszczalne jest 35 przekroczeń […]".

**Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

13 D. Janecek zamieszkuje na pograniczu Landshuter Allee, w pasie środkowym Monachium, około 900 metrów na północ od stacji pomiaru jakości powietrza.

14 Pomiary dokonane przez tę stację wykazały, że w latach 2005 i 2006, dopuszczalna wartość określona dla pyłu PM10 została przekroczona o wiele więcej niż 35 razy, podczas gdy owa liczba przekroczeń stanowi maksymalną liczbę, na którą zezwala ustawa krajowa o ochronie przed zanieczyszczeniami.

15 Nie zaprzeczono temu, iż w odniesieniu do obszaru miasta Monachium istnieje plan działania dotyczący jakości powietrza, który uznano za obowiązkowy z dniem 28 grudnia 2004 r.

16 Niemniej jednak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wniósł do Verwaltungsgericht München skargę zmierzającą do nakazania Freistaat Bayern sporządzenia planu działania dotyczącego jakości powietrza w sektorze Landshuter Allee w celu ustalenia środków, które mają zostać podjęte w krótkim terminie, aby zapewnić przestrzeganie maksymalnej dopuszczalnej liczby 35 przekroczeń w ciągu roku maksymalnej dopuszczalnej wartości emisji pyłu PM10. Sąd ten oddalił skargę jako bezzasadną.

17 Rozpatrujący odwołanie Verwaltungsgerichthof zajął odmienne stanowisko, orzekając, że zainteresowani mieszkańcy mogą występować do właściwych organów o sporządzenie planu działania, jednakże nie mogą wnioskować o to, aby ów plan zawierał środki właściwe dla zagwarantowania, iż w krótkim terminie będą przestrzegane dopuszczalne wartości emisji. Zdaniem tego sądu organy krajowe mają jedynie obowiązek upewnienia się, że do takiego celu dąży się za pomocą takiego planu, w zakresie, w jakim jest to możliwe i proporcjonalne do tego celu. W związku z tym nakazał Freistaat Bayern ustalenie planu zgodnego z tymi instrukcjami.

18 D. Janecek i Freistaat Bayern wnieśli rewizję od wyroku Verwaltungsgerichtshof do Bundesverwaltungsgericht. Zdaniem ostatniego z wymienionych sądów, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym nie może powoływać się na żadne prawo o żądania ustanowienia planu działania na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy krajowej o ochronie przed zanieczyszczeniami. Sąd ten uważa ponadto, że ani duch, ani treść art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 nie przyznają prawa podmiotowego do ustanowienia takiego planu.

19 Sąd krajowy wskazuje, że o ile brak przyjęcia planu działania, nawet sprzecznie z prawem, nie stanowi w prawie krajowym naruszenia praw skarżącego w postępowaniu przed sadem krajowym, to jednak ów skarżący nie jest pozbawiony środków, służących do doprowadzenia do stanu, w którym rozporządzenie będzie

przestrzegane. W rzeczywistości bowiem, ochrona przed szkodliwym działaniem pyłu PM10 powinna być zapewniona przez środki niezależne od takiego planu, których ustanowienia przez właściwe organy mogą domagać się zainteresowane osoby. W ten sposób zostanie zapewniona rzeczywista ochrona na warunkach odpowiadających warunkom, które wynikałyby z ustanowienia planu działania.

20 Bundesverwaltungsgericht przyznaje jednak, że część doktryny wyciąga ze spornych przepisów wspólnotowych odmienne wnioski, zgodnie z którymi zainteresowanym osobom trzecim przysługuje prawo do występowania o ustalenie planów działania, co wydaje się potwierdzać wyrok z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-2607.

21 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 […] należy interpretować w ten sposób, że osobie trzeciej, w przypadku której ma miejsce negatywny wpływ na zdrowie, przysługuje również wówczas prawo podmiotowe do domagania się sporządzenia planu działań, gdy niezależnie od planu działań może ona dochodzić swego prawa do ochrony przed negatywnym wpływem na zdrowie wskutek przekroczenia dopuszczalnej wartości emisji pyłu PM10 w drodze skargi o podjęcie działań przez władze?

2) Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź pozytywna, to czy osoba trzecia dotknięta szkodliwym dla zdrowia działaniem pyłu PM10 ma prawo żądać sporządzenia takiego planu działań wskazującego środki, które mają zostać podjęte w krótkim terminie w celu zapewnienie ścisłego przestrzegania dopuszczalnej wartości emisji pyłu PM10 ?

3) Jeżeli na pytanie drugie zostanie udzielona odpowiedź negatywna, to w jakim zakresie środki określone w planie działań powinny służyć zmniejszeniu niebezpieczeństwa przekroczenia wartości dopuszczalnej i ograniczeniu czasu jego trwania? Czy plan działania może się ograniczać, na zasadzie koncepcji stopni

[ochrony], jedynie do środków, które wprawdzie nie zapewniają dochowania dopuszczalnej wartości, jednak w krótkim czasie przyczyniają się do poprawy jakości powietrza?".

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

*Uwagi przedstawione Trybunałowi*

22 Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym podnosi, że w każdym przypadku, w którym nieprzestrzeganie przez organy krajowe przepisów dyrektywy zmierzającej do ochrony zdrowia publicznego może zagrażać zdrowiu osób, osoby te powinny mieć możliwość powołania się na zawarte w niej przepisy imperatywne [zob. w odniesieniu do dyrektywy Rady 80/779/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych (Dz.U. L 229, s. 30),wyrok z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-2567, pkt 16, oraz w odniesieniu do dyrektywy Rady 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotyczącej wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w państwach członkowskich (Dz.U. L 194, s. 26) oraz dyrektywy 79/869/EWG z dnia 9 października 1979 r. dotyczącej metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w państwach członkowskich (Dz.U. L 271, s. 44) wyrok z dnia 17 października 1991 r. w sprawie C-58/89 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-4983, pkt 14].

23 Twierdząc, że dyrektywa 96/62 zmierza do ochrony zdrowia ludzkiego, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym uważa, że art. 7 ust. 3 tej dyrektywy jest przepisem imperatywnym, który wymaga sporządzenia planu działania z chwilą pojawienia się minimalnego zagrożenia przekroczeniem dopuszczalnej wartości. Obowiązek sporządzenia planu w takiej hipotezie, której prawdziwość nie została zakwestionowana w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowi zatem zasadę, na którą można się powoływać na podstawie orzecznictwa przywołanego w poprzedzającym punkcie niniejszego wyroku.

24 Odnośnie do treści planu działania skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzi, że powinien on przewidywać wszystkie środki służące temu, aby okres przekraczania dopuszczalnych wartości był jak najkrótszy. Wynika to między innymi z systematyki art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, która wyraźnie wskazuje na to, że plany działania powinny być ustanowione z chwilą zaistnienia minimalnego zagrożenia przekroczenia tych wartości, oraz z art. 8 ust. 3 tej dyrektywy, zgodnie z którym w przypadku, gdy dopuszczalne wartości zostały już przekroczone, państwa członkowskie powinny przyjąć środki w celu sporządzenia lub wykonania programu umożliwiającego osiągnięcie dopuszczalnej wartości w ustalonym terminie.

25 Rząd niderlandzki twierdzi, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 nie przyznaje osobom trzecim prawa podmiotowego do domagania się sporządzenia planu działania. Państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania zarówno w odniesieniu do przyjęcia planu działania, jak i przy określaniu jego treści.

26 Zdaniem tego rządu z przepisu tego wynika również, że prawodawca wspólnotowy chciał pozostawić państwom członkowskim kompetencję do ustanowienia planu działania oraz do przyjęcia środków pomocniczych, które uznają za konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia zamierzonego rezultatu.

27 Następnie art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 nie nakłada na państwa członkowskie żadnego zobowiązania co do rezultatu. Duży zakres swobodnego uznania, jakim dysponują, pozwala im na wyważenie różnych interesów i na przyjęcie konkretnych środków uwzględniających zarówno przestrzeganie dopuszczalnych wartości, jak i pozostałych interesów i zobowiązań, takich jak swobodny przepływ w obrębie Unii Europejskiej.

28 W ten sposób państwa członkowskie są zobowiązane jedynie do wprowadzenia planów działania ustanawiających środki, które powinny zostać przyjęte w krótkim czasie w celu zmniejszenia zagrożenia przekroczenia tych wartości lub w celu ograniczenia czasu trwania tego stanu.

29 Rząd austriacki przypomina, że Trybunał orzekł, że przepisy prawa wspólnotowego określające dopuszczalne wartości w celu ochrony zdrowia ludzkiego przyznają jednocześnie zainteresowanym prawo do domagania się przestrzegania tych wartości, którego mogą dochodzić przed sądami (ww. wyrok z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom).

30 Niemniej jednak rząd ten twierdzi, że pomimo iż art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 może wywoływać bezpośredni skutek, to jednak nie wynika z tego, że przepis ten przyznaje jednostkom podmiotowe prawo do domagania się sporządzenia planu działania, ponieważ jego zdaniem przewiduje on jedynie przyjęcie środków, które mogą przyczynić się do zapewnienia przestrzegania dopuszczalnych wartości w ramach programów krajowych.

31 Komisja podnosi, że z treści dyrektywy 96/62, w szczególności z art. 7 ust. 3 i ust. 2 pkt 5 w związku z jej dwunastym motywem wynika, że ustalenie dopuszczalnych wartości pyłu PM10 ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego. Trybunał orzekł w odniesieniu do analogicznych przepisów, że w każdym przypadku, gdy przekroczenie dopuszczalnych limitów może stanowić zagrożenie dla zdrowia osób, osoby te mogą powoływać się na te przepisy w celu dochodzenia swoich praw (ww. wyroki z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 16 oraz w sprawie C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 19, a także z dnia 17 października 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 14).

32 Ustalone w tych wyrokach zasady mają zastosowanie do planów działania przewidzianych w dyrektywie 96/62. Właściwy organ władzy będzie zatem zobowiązany do sporządzenia takiego planu wówczas, gdy zostaną spełnione przesłanki przewidziane przez tę dyrektywę. Z powyższego wynika, że osoba trzecia, dotknięta przekroczeniem dopuszczalnych wartości może powoływać się na przysługujące jej prawo do domagania się, aby został sporządzony plan działania konieczny dla osiągnięcia ustalonego przez dyrektywę.

33 Jeżeli chodzi o treść planu działania, Komisja opiera swoją odpowiedź na brzmieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, zgodnie z którym plany działania powinny przewidywać środki, „jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej […] w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu".

Uważa ona, że właściwy organ dysponuje szerokim zakresem uznania przy przyjmowaniu środków, które wydają mu się najwłaściwsze, pod warunkiem że mieszczą się one w ramach tego, co jest rzeczywiście możliwe i prawnie proporcjonalne, w taki sposób, aby umożliwić powrót do poziomów znajdujących się poniżej przepisanych dopuszczalnych wartości w jak najkrótszym terminie.

*Odpowiedź Trybunału*

Jeżeli chodzi o ustanowienie planu działania

34 W pytaniu pierwszym Bundesverwaltungsgericht zmierza do ustalenia tego, czy jednostka może wymagać od właściwych organów krajowych sporządzenia planu działania w przewidzianym w art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 przypadku niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych.

35 Przepis ten nakłada na państwa członkowskie wyraźny obowiązek ustanowienia planów działania zarówno w przypadku zagrożenia przekroczenia dopuszczalnych wartości, jak i w przypadku zagrożenia przekroczenia progów alarmowych. Wykładnia ta, która wynika z samej treści art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, znajduje potwierdzenie w motywie dwunastym tej dyrektywy. To, co zostało stwierdzone w odniesieniu do dopuszczalnych wartości, zachowuje swą ważność a fortiori w odniesieniu do progów alarmowych, w stosunku do których art. 2 tej dyrektywy, definiujący poszczególne zastosowane w niej terminy, przewiduje, że państwa członkowskie „podejmują natychmiastowe kroki, ustanowione w niniejszej dyrektywie".

36 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jednostki mogą powoływać się wobec organów publicznych na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti, Rec. s. 1629, pkt 20). Do właściwych organów i sądów krajowych należy

wykładnia przepisów krajowych w miarę możliwości w jak największym stopniu zgodnie z celami tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing, Rec. s. I-4135, pkt 8). W przypadku gdy dokonanie takiej wykładni jest niemożliwe, powinny one wyłączyć przepisy krajowe sprzeczne z tą dyrektywą.

37 Zgodnie z tym, o czym Trybunał wielokrotnie przypominał, sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 249 WE, byłoby zasadnicze wyłączenie tego, aby na ustanowiony przez nią obowiązek mogły powoływać się zainteresowane osoby. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest kontrola i zmniejszenie ograniczenia zanieczyszczenia atmosferycznego i która w związku z tym zmierza do ochrony zdrowia publicznego.

38 W ten sposób, we wszystkich przypadkach, w których nieprzestrzeganie środków wymaganych przez dyrektywę dotyczących jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego, mogło stanowić zagrożenie dla zdrowia osób, Trybunał orzekł, że osoby te powinny mieć możliwość powołania się na zawarte w tych dyrektywach przepisy imperatywne (zob. ww. wyroki: z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom i C-59/89 Komisja przeciwko Niemcom, a także z dnia 17 października 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom).

39 Z powyższego wynika, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia progów alarmowych lub dopuszczalnych wartości powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sadowej, sporządzenia planu działania z chwilą zaistnienia takiego niebezpieczeństwa.

40 Okoliczność, iż osobom tym przysługują inne środki, w szczególności prawo domagania się od właściwych organów przyjęcia konkretnych środków w celu zmniejszenia zanieczyszczenia, na co wskazuje sąd krajowy i co przewiduje prawo niemieckie, jest bez znaczenia w tym względzie.

41 W rzeczywistości bowiem, po pierwsze, dyrektywa nie ustanawia żadnego ograniczenia w odniesieniu do środków, które mogą zostać przyjęte na podstawie pozostałych przepisów prawa krajowego; po drugie, stosuje całkowicie specyficzną dyspozycję dotyczącą planowania, w celu ochrony środowiska „jako całości", o czym mowa w jej motywie dwunastym, oraz z uwzględnieniem wszystkich czynników, które należy wziąć pod uwagę, takich jak między innymi wymagania dotyczące funkcjonowania obiektów przemysłowych lub przekroczenia emisji.

42 W związku z tym na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 powinien być interpretowany w ten sposób, że w przypadku niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych bezpośrednio dotknięte tym jednostki mogą domagać się od właściwych organów krajowych sporządzenia planu działań, także wówczas gdy na podstawie prawa krajowego przysługują im inne środki umożliwiające wystąpienie do tych organów o podjęcie środków w celu zwalczania zanieczyszczenia atmosferycznego.

Co do treści planów działań

43 W drugim i trzecim pytaniu Bundesverwaltungsgericht usiłuje ustalić, czy właściwe organy krajowe są zobowiązane do przyjęcia środków, które w krótkim czasie umożliwią osiągnięcie dopuszczalnej wartości, czy też mogą one się ograniczyć do podjęcia takich środków, które umożliwią zmniejszenie tego przekroczenia, a także skrócenie czasu jego trwania, i które w związku z tym mogą umożliwić stopniową poprawę sytuacji.

44 Zgonie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 plany działania powinny zawierać środki, „jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej w przypadkach, gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu". Z tego sformułowania wynika, ze państwa członkowskie nie mają obowiązku podejmowania takich środków, które doprowadzą do tego, iż nie dojdzie do żadnego przekroczenia.

45 Z kolei z systematyki dyrektywy, której celem jest integralne zmniejszenie zanieczyszczenia, wynika, że państwa członkowskie powinny przyjąć środki, które umożliwią zmniejszenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia i czasu jego trwania z uwzględnieniem ogółu okoliczności w danej chwili oraz wchodzących w grę interesów.

46 Z tej perspektywy należy wskazać, że o ile państwom członkowskim przysługuje swobodne uznanie, to jednak art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 określa granice jego wykonania, na które można powoływać się przed sądami krajowymi (wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 59) dotyczące adekwatności środków, które powinien zawierać plan działania w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa przekroczenia oraz skrócenia czasu jego trwania, z uwagi na równowagę, jaką należy zapewnić pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi.

47 W związku z tym na drugie i trzecie pytanie należy odpowiedzieć, że państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tych wartości lub progów, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów.

**W przedmiocie kosztów**

48 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r., powinien być interpretowany w ten sposób, że w przypadku niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych, bezpośrednio dotknięte tym jednostki mogą domagać się od właściwych organów krajowych sporządzenia planu działań, także wówczas gdy na podstawie prawa krajowego przysługują im inne środki umożliwiające wystąpienie do tych organów o podjęcie środków w celu zwalczania zanieczyszczenia atmosferycznego.**

2) **Państwa członkowskie w ramach planu działań i w perspektywie krótkoterminowej są zobowiązane, pod kontrolą sądów krajowych, do przyjęcia środków, które umożliwią ograniczenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych i stopniowe osiągnięcie poziomów znajdujących się poniżej tych wartości lub progów, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i ogółu wchodzących w grę interesów.**

Podpisy