



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2019 m. vasario 28 d.¹

Byla C-723/17

**Lies Craeynest ir kt.
prieš
Brussels Hoofdstedelijk Gewest ir kt.**

(*Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Nyderlandų kalba bylas nagrinėjantis Briuselio pirmosios instancijos teismas, Belgija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2008/50/EB – Aplinkos oro kokybė – Ribinės vertės – Mėginių ėmimo vietos – Diskrecija – Teisminė kontrolė – Ribinių verčių viršijimo nustatymo kriterijai“

I. Įvadas

1. Visai neseniai Briuselis kartu su Paryžiumi surėmė ietis dėl aplinkos oro kokybės ir pasiekė, kad būtų priimtas teismo sprendimas, kuriame Komisijos nustatytos azoto oksido išmetimo ribinės vertės atliekant naujus lengvųjų keleivinių ir komercinių transporto priemonių bandymus įprastinėmis važiavimo sąlygomis pripažintos negaliojančiomis². Vis dėlto šioje byloje gyventojai ir aplinkosaugos organizacija skundžia Briuselio sostinės regiono aplinkos oro kokybės vertinimą.

2. Šis ginčas susijęs su matavimais, kuriais turi būti nustatoma, kaip laikomasi ambicingų aplinkos oro kokybės ribinių verčių pagal Direktyvą 2008/50³ ir ar jos nepažeidžiamos. Viena vertus, būtina išaiškinti, koku mastu nacionaliniai teismai gali kontroliuoti mėginių ėmimo vietų įrengimą, kita vertus, ar, remiantis skirtingų mėginių ėmimo vietų rezultatais, gali būti apskaičiuojama vidutinė vertė, siekiant įvertinti, ar ribinių verčių laikomasi. Pirmasis klausimas yra ypatingos teisinės reikšmės, nes juo reikalaujama patikslinti teisminės kontrolės intensyvumą, kurį nacionaliniai teismai privalo užtikrinti pagal Sąjungos teisę.

II. Teisinis pagrindas

3. Direktyvos 2008/50 1 straipsnio 1 punkte nustatytas pagrindinis jos tikslas:

„Ši direktyva nustato priemones, kuriomis siekiama:

- 1) suformuluoti ir nustatyti aplinkos oro kokybės tikslus, skirtus išvengti, užkirsti kelią arba sumažinti žalingą poveikį žmonių sveikatai ir visai aplinkai;

¹ Originalo kalba: vokiečių.

² 2018 m. gruodžio 13 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Ville de Paris ir kt. / Komisija* (T-339/16, T-352/16 ir T-391/16, EU:T:2018:927).

³ 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje (OL L 152, 2008, p. 1), iš dalies pakeista 2015 m. rugpjūčio 28 d. Komisijos direktyva (ES) 2015/1480 (OL L 226, 2015, p. 4).

2) <...>“

4. Direktyvos 2008/50 2 straipsnio 25 ir 26 punktuose apibrėžti konkretūs matavimo metodai:

„25) fiksuoti matavimai – matavimai, vykdomi nustatytoje vietoje tiek nuolatos, tiek imant atsitiktinius mėginius, siekiant nustatyti taršos lygius pagal atitinkamus duomenų kokybės tikslus;

26) indikatoriniai matavimai – matavimai, kurie atitinka mažiau griežtus duomenų kokybės tikslus nei tie, kurie taikomi fiksuotiems matavimams.“

5. Direktyvos 2008/50 6 straipsnyje nustatyti aplinkos oro kokybės vertinimo kriterijai:

„1. Valstybės narės visose savo zonose ir aglomeracijose vertina aplinkos oro kokybę dėl 5 straipsnyje nurodytų teršalų, taikydamos šio straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse ir III priede nustatytus kriterijus.

2. Visose zonose ir aglomeracijose, kuriose 1 dalyje nurodytų teršalų lygis viršija tiems teršalams nustatytą viršutinę vertinimo ribą, aplinkos oro kokybė vertinama atliekant fiksuotus matavimus. Tie fiksuoti matavimai gali būti papildyti modeliavimo metodais ir (arba) indikatoriniais matavimais, kurie suteiktų tinkamos informacijos apie aplinkos oro kokybės geografinę pasiskirstymą.

3. Visose zonose ir aglomeracijose, kuriose 1 dalyje nurodytų teršalų lygis yra žemesnis už tiems teršalams nustatytą viršutinę vertinimo ribą, vertinant aplinkos oro kokybę galima derinti fiksuotus matavimus ir modeliavimo metodus ir (arba) indikatorinius matavimus.

4. Visose zonose ir aglomeracijose, kuriose 1 dalyje nurodytų teršalų lygis yra žemesnis už tiems teršalams nustatytą apatinę vertinimo ribą, vertinant aplinkos oro kokybę pakanka naudoti modeliavimo arba objektyvaus vertinimo metodus arba šiuos metodus kartu.

5. <...>“

6. Pagal Direktyvos 2008/50 7 straipsnio 1 dalį mėginių ėmimo vietos, skirtos sieros dioksidui, azoto dioksidui ir azoto oksidui, kietosioms dalelėms (KD_{10} ir $KD_{2,5}$), švinui, benzenui ir anglies monoksidui matuoti aplinkos ore, išdėstomos pagal III priede išvardytus kriterijus.

7. Mėginių ėmimo vietų skaičius nustatomas pagal Direktyvos 2008/50 7 straipsnio 2 dalį ir V priedą atsižvelgiant į atitinkamos zonos arba aglomeracijos gyventojus.

8. Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalyje įpareigojama laikytis įvairių ribinių verčių:

„Valstybės narės užtikrina, kad visose jų zonose ir aglomeracijose sieros dioksido, KD_{10} , švino ir anglies monoksido lygiai aplinkos ore neviršytų XI priede nustatytų ribinių verčių.

XI priede nustatytos azoto dioksido ir benzeno ribinės vertės negali būti viršijamos nuo tame priede nustatytų datų.

Šių reikalavimų laikymasis vertinamas pagal III priedą.

<...>“

9. Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalyje nurodyta, jog viršijus ribines vertes tam tikrose zonose arba aglomeracijose būtina parengti oro kokybės planus, kad būtų pasiektos nustatytos vertės.

10. Direktyvos 2008/50 III priedo B skirsnio 1 dalis susijusi su matavimų, atliekamų siekiant apsaugoti žmonių sveikatą, vieta:

- „a) mėginių, tiriamų siekiant apsaugoti žmonių sveikatą, ėmimo vietos išdėstomos taip, kad jose būtų galima gauti duomenis apie:
- zonose ir aglomeracijose esančias teritorijas, kuriose yra didžiausia teršalų koncentracija, galinti daryti tiesioginį arba netiesioginį poveikį gyventojams ilgesnį laiką nei ribinės vertės (-čių) vidurkinimo laikotarpis,
 - taršos lygius kitose zonų ir aglomeracijų teritorijose, kurios yra laikomos tipinėmis pagal poveikį visiems gyventojams;
- b) mėginių ėmimo vietos paprastai išdėstomos vengiant matavimų labai mažoje mikroaplinkoje, esančioje tokių vietų kaimynystėje, o tai reiškia, jog, kiek tai įmanoma, mėginių ėmimo vieta turi būti tokioje vietoje, kad būtų imami tipiniai oro mėginiai ne mažesnėje kaip 100 m ilgio gatvės atkarpoje eismo vietų atveju ir bent 250 m × 250 m ploto pramoninių vietų atveju;
- c) <...>
- f) be to, jei įmanoma, mėginių ėmimo vietos taip pat yra tipinės panašių vietovių, nesančių jų kaimynystėje, vietos.“

11. Iš bylos medžiagos matyti, kad Briuselio sostinės regionas tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę atitinkamas Direktyvos 2008/50 nuostatas.

III. Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

12. L. Craeynest, Ch. Lopez Devaux, F. Mertens, K. Goeyens ir K. De Schepper yra ar buvo Briuselio sostinės regiono gyventojai. Tiesa, K. Goeyens šiuo metu jau mirusi, jos teises byloje perėmė S. Vandermeulen. *ClientEarth* yra pagal Anglijos teisę įsteigta ne pelno asociacija, kurios veiklos centras yra Belgijoje. Jos tikslas, be kita ko, skatinti aplinkos apsaugą didinant informuotumą ir imantis teisiųjų veiksmų.

13. Nyderlandų kalba bylas nagrinėjančiame Briuselio pirmosios instancijos teisme šie asmenys nesutaria su Briuselio sostinės regionu ir Briuselio aplinkosaugos valdymo institutu dėl to, ar buvo parengtas pakankamas Briuselio zonos oro kokybės planas. Šioje byloje teismas teikia Teisingumo Teismui tokius klausimus:

- „1. Ar Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 3 dalį ir 19 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, siejamas su Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnio trečia pastraipa ir Direktyvos 2008/50 6 ir 7 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad tuo atveju, jeigu tvirtinama, jog mėginių ėmimo vietas tam tikroje zonoje valstybė narė įrengė nesilaikydama minėtos direktyvos III priedo B skirsnio 1 dalies a punkte nurodytų kriterijų, nacionaliniai teismai asmenų, kuriems direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodytų ribinių verčių viršijimas turėjo tiesioginį poveikį, prašymu privalo patikrinti, ar mėginių ėmimo vietos buvo įrengtos pagal šiuos kriterijus, ir, jei taip nėra, taikyti nacionalinėms valdžios institucijoms visas būtinas priemones, pavyzdžiui, priimti nurodymą, kad mėginių ėmimo vietos būtų įrengtos laikantis šių kriterijų?
2. Ar ribinė vertė, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalį ir 23 straipsnio 1 dalį, viršijama jau tuo atveju, jei ribinės vertės viršijimas, apskaičiuotas per vieną kalendorinių metų vidurkinimo laikotarpį, kaip reikalaujama šios direktyvos XI priede, buvo nustatytas remiantis

tik vienos mėginių ėmimo vietos, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 7 straipsnį, matavimo rezultatais, o gal toks viršijimas yra tik tuo atveju, jei tai paaiškėja iš matavimų, atliktų pagal šią direktyvą visose mėginių ėmimo vietose konkrečioje zonoje, rezultatų vidurkio?“

14. Rašytines pastabas pateikė L. Craeynest ir kt., Briuselio regionas, Nyderlandų Karalystė, Čekijos Respublika ir Europos Komisija. Visos šalys, išskyrus Nyderlandus, dalyvavo 2019 m. sausio 10 d. teismo posėdyje.

IV. Teisinis vertinimas

15. Prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti, pirma, koku mastu nacionaliniai teismai gali kontroliuoti mėginių ėmimo vietų įrengimą, ir, antra, ar remiantis įvairių mėginių ėmimo vietų rezultatais gali būti apskaičiuota vidutinė vertė siekiant įvertinti, ar laikomasi ribinių verčių.

A. Dėl mėginių ėmimo vietų

16. Pirmuoju klausimu siekiama išsiaiškinti, ar nacionaliniai teismai gali patikrinti mėginių ėmimo vietas, siekdami kontroliuoti ribinių verčių pagal Direktyvą 2008/50 laikymąsi, ir kokių priemonių jie gali arba privalo imtis, jei buvo pažeisti direktyvoje įtvirtinti vietos nustatymo kriterijai.

17. Galima suprasti, kad šiuo klausimu siekiama išsiaiškinti, ar nacionaliniai teismai turi turėti tam tikrus įgaliojimus, visų pirma įgaliojimą duoti *nurodymus* institucijoms. Dar opesnis šis klausimas – kitame nagrinėjamame Vokietijos prašyme priimti prejudicinį sprendimą, kuriame Teisingumo Teismo klausama, ar nacionaliniai teismai gali būti įpareigoti sulaikyti pareigūnus, kad taip būtų įgyvendinta pareiga atnaujinti aplinkos oro kokybės planą pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnį⁴.

18. Reikėtų atsakyti, kad Sąjungos teisėje iš esmės nesiekama Sąjungos teisės laikymosi tikslu sukurti nacionaliniuose teismuose įgyvendinamų papildomų teisinių priemonių, be tų, kurios jau įtvirtintos nacionalinėje teisėje⁵. Kitaip būtų tik tuo atveju, jei iš nagrinėjamos nacionalinės teisinės sistemos organizavimo būtų matyti, kad nėra jokių gynybos priemonių, leidžiančių, kad ir netiesiogiai, užtikrinti iš Sąjungos teisės kylančių asmenų teisių laikymąsi⁶.

19. Vis dėlto nagrinėjamoje byloje nėra reikalo išsamiau nagrinėti šio klausimo aspekto, nes nacionalinis teismas neginčijamai kompetentingas duoti nurodymus. Svarbu išsiaiškinti, kokius kriterijus nacionalinis teismas turi taikyti mėginių ėmimo vietos kontrolei.

20. Kaip matyti iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir kaip išsamiau paaiškinta toliau, taikant mėginių ėmimo vietos taisykles turi būti įgyvendinama diskrecija, susijusi su kompleksiniu mokslinių klausimų vertinimu ir palyginimu.

4 2018 m. lapkričio 9 d. *Bayrischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos vyriausiasis administracinis teismas) nutartis *Deutsche Umwelthilfe* (22 C 18.1718, ECLI:DE:BAYVGH:2018:1109.22C18.1718.00), Teisingumo Teisme šiuo metu nagrinėjama byloje C-752/18.

5 2007 m. kovo 13 d. Sprendimas *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 40 punktas) ir 2018 m. spalio 24 d. Sprendimas *XC ir kt.* (C-234/17, EU:C:2018:853, 51 punktas).

6 2007 m. kovo 13 d. Sprendimas *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 41 punktas).

21. Šiuo klausimu taip pat galėtų kilti abejonių, ar tos taisyklės pakankamai tikslios, kad galėtų būti taikomos tiesiogiai⁷. Vis dėlto, net jeigu direktyvų nuostatos negali būti taikomos tiesiogiai, asmenys turi teisę teisme patikrinti, ar nacionalinės teisės aktai priimti ir taikomi neviršijant direktyvoje nustatytų diskrecijos⁸.

22. Šiuo atveju galiausiai, kaip teisingai pažymi Komisija, svarbus ne tiesioginis Sąjungos teisės taikymas, nes Direktyvos 2008/50 nuostatos buvo perkeltos į nacionalinę teisę. Vis dėlto dėl nacionalinės teisės taikymo pagrindinėje byloje taip pat svarbu nustatyti atsakingų institucijų diskrecijos ribas. Tam būtina tiksliau apibrėžti pagal Sąjungos teisę reikalaujamos tam tikrų teisės normų taikymo teisminės kontrolės minimalią apimtį.

23. Taigi toliau pirmiausia nagrinėsiu vietų nustatymo taisykles, o vėliau – šiuo klausimu pagal Sąjungos teisę reikalaujamą teisminės kontrolės intensyvumą.

24. Vis dėlto reikia iškart pažymėti, kad Direktyvos 2008/50 nuostatos dėl Komisijos vykdomos direktyvos įgyvendinimo priežiūros negali sumažinti nacionalinių teismų atsakomybės. Šiose teisės normose tik konkrečiau apibrėžiama bendroji Komisijos užduotis pagal ESS 17 straipsnio 1 dalies antrą ir trečią sakinius, t. y. užduotis apskritai prižiūrėti Sąjungos teisės taikymą.

1. Vietų nustatymo taisyklės

25. Visų pirma prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar mėginių ėmimo vietų nustatymo taisyklėse nustatytos besąlyginės pareigos, kurių vykdymą teismai gali prižiūrėti tiesiog asmenų prašymu. Atrodo, kad nėra išsamesnių nuostatų, reglamentuojančių, kaip reikia nustatyti ar apibrėžti „teritorijas, kuriose yra didžiausia <...> koncentracija“.

26. Tai reiškia, kad reikia atsižvelgti į Direktyvos 2008/50 7 straipsnio 1 dalį ir III priedo B skirsnio 1 dalies a punkto pirmą įtrauką. Pagal šią nuostatą mėginių ėmimo vietos išdėstomos taip, kad jose būtų galima gauti duomenis apie zonose ir aglomeracijose esančias teritorijas, kuriose yra didžiausia teršalų koncentracija, galinti daryti tiesioginį arba netiesioginį poveikį gyventojams ilgesnį laiką nei ribinės vertės (-čių) vidurkinimo laikotarpis.

27. Be to, mėginių ėmimo vietos pagal Direktyvos 2008/50 7 straipsnio 1 dalį ir III priedo B skirsnio 1 dalies b punktą paprastai išdėstomos vengiant matavimų labai mažoje mikroaplinkoje, esančioje tokių vietų kaimynystėje. Patikslinama, jog tai reiškia, kad, kiek tai įmanoma, mėginių ėmimo vieta turi būti tokioje vietoje, kad būtų imami tipiniai oro mėginiai ne mažesnėje kaip 100 m ilgio gatvės atkarpoje eismo vietų atveju ir bent 250 m × 250 m ploto pramoninių vietų atveju.

28. Vadinas, galimų teritorijų, kuriose yra didžiausia teršalų koncentracija, matmenys nustatyti. Tiesa, jų negalima identifikuoti vien teisės mokslo priemonėmis, būtina naudotis atitinkamais gamtos mokslų metodais; vis dėlto tai netrukdo taikyti teisminės kontrolės.

29. Nors Direktyvoje 2008/50 nėra aiškiai apibrėžti gamtamoksliniai teritorijų, kuriose yra didžiausia teršalų koncentracija, nustatymo metodai, vis dėlto iš bendro direktyvos reglamentavimo konteksto matyti, kad kompetentingos institucijos šiuo tikslu privalo atlikti matavimus, naudoti modeliavimą ir kitą informaciją.

7 Dėl tiesioginio direktyvų taikymo žr. 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimą *van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, 6 punktas), 1982 m. sausio 19 d. Sprendimą *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, 25 punktas) ir 2018 m. spalio 17 d. Sprendimą *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:833, 28 punktas).

8 1996 m. spalio 24 d. Sprendimas *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 56 punktas), 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 66 punktas), 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 46 punktas), 2011 m. gegužės 26 d. Sprendimas *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 100–103 punktai), 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 punktas) ir 2016 m. lapkričio 8 d. Sprendimas *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, 44 punktas).

30. Tai visų pirma matyti iš teisės normos, kuria vadovaujantis nustatomi aplinkos oro kokybės ribinių verčių laikymosi kontrolės metodai. Pagal Direktyvos 2008/50 5 straipsnį ir II priedo B skirsnį zonų ir aglomeracijų tarša nustatoma arba remiantis penkerių metų koncentracijos lygiais, arba bent derinant išmetamųjų teršalų aprašų ir modeliavimo informaciją su nedidelės trukmės matavimo kampanijų, vykdytų, kada ir kur taršos lygiai galėjo pasiekti aukščiausių lygį, rezultatais.

31. Remiantis tokiu būdu gautais duomenimis galima įvertinti, ar viršijama viršutinė, ar apatinė vertinimo riba. Žemiau apatinės ribos, t. y. kai ribinių verčių viršijimas yra labai mažai tikėtinas, prižiūrint ribinių verčių laikymąsi pagal Direktyvos 2008/50 6 straipsnio 4 dalį pakanka naudoti modeliavimo arba objektyvaus vertinimo metodus arba šiuos metodus kartu. Tarp šių dviejų ribų, kai ribinės vertės gali būti viršijamos, pagal 6 straipsnio 3 dalį galima derinti fiksuotus matavimus (2 straipsnio 25 punktą) ir modeliavimo metodus ir (arba) indikatorinius matavimus (2 straipsnio 26 punktą). Tuo atveju, jei viršijama viršutinė riba, t. y. kai ribinių verčių viršijimas yra labiausiai tikėtinas, pagal 6 straipsnio 2 dalį aplinkos oro kokybę vertinama atliekant fiksuotus matavimus. Fiksuoti matavimai gali būti papildyti modeliavimo metodais ir (arba) indikatoriniais matavimais, siekiant gauti tinkamą informaciją apie oro kokybės geografinį pasiskirstymą.

32. Šie galimi aplinkos oro kokybės nustatymo metodai, t. y. visų pirma matavimai ir modeliavimo metodai, turi būti taikomi jau nustatant fiksuotas mėginių ėmimo vietas.

33. Jei – kaip pagrindinėje byloje – nesutariama dėl mėginių ėmimo vietų, kompetentingos institucijos privalo paaiškinti, kokia tinkama informacija apie oro kokybės geografinį pasiskirstymą jos rėmėsi nustatydamos atitinkamas vietas ir kaip jos gavo šią informaciją.

2. Teisminės kontrolės intensyvumas

34. Tiesa, dar liko nenustatyta, kaip nacionaliniai teismai kontroliuoja teisės aktų dėl mėginių ėmimo vietų laikymąsi.

35. Kompetentingos institucijos akivaizdžiai pažeidžia šias taisykles, jei įrengia mėginių ėmimo vietas ne ten, kur susidaro pačios didžiausios koncentracijos, net ir žinodamos šį faktą, arba jei nustato vietas be jokio mokslinio pagrindimo. Nacionaliniai teismai turi turėti galimybę konstatuoti tokius pažeidimus.

36. Be to, iš pateiktų paaiškinimų matyti, kad teritorijos, kuriose susidaro pačios didžiausios koncentracijos, bent paprastai turi būti nustatytos derinant matavimus, modeliavimo metodus ir kitą informaciją. Vis dėlto šiuo klausimu palikta plati erdvė nesutarimams – pavyzdžiui, dėl matavimų vietos, laiko ir dažnumo, visų pirma, dėl taikytų modeliavimo metodų.

37. Taigi reikia aptarti pagal Sąjungos teisę reikalaujamą teisminės kontrolės intensyvumą, t. y. kompetentingų institucijų teisę savo nuožiūra taikyti kriterijus priimant sprendimą dėl vietų. Nacionalinis teismas siekia išsiaiškinti, kiek Direktyva 2008/50 leidžiama pagal (nacionalinį) kompetencijų padalijimo principą riboti jo įgaliojimus kontroliuoti administravimo veiklą įrengiant mėginių ėmimo vietas.

a) Valstybių narių procesinė autonomija

38. Į šį klausimą reikia atsakyti atsižvelgiant į valstybių narių procesinę autonomiją. Jei nėra Sąjungos teisės nuostatų dėl Direktyvos 2008/50 įgyvendinimo administracinių sprendimų teisminės kontrolės vykdymo tvarkos, ši tvarka turi būti reglamentuota kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemoje pagal procesinės autonomijos principą, bet ji negali būti mažiau palanki nei panašioms vidaus situacijoms taikoma tvarka (lygiavertiškumo principas) ir dėl jos neturi būti neįmanoma ar nepagrįstai

sunku naudotis Sąjungos teisėje įtvirtintomis teisėmis (veiksmingumo principas)⁹.

39. Negalima atmesti galimybės, kad valstybės narės, naudodamosi procesine autonomija, suteikia savo teismams labai didelius įgaliojimus kontroliuoti, kurie galbūt net leidžia jiems priimti administracinės valdžios institucijų vaidmenį ir pakeisti jų sprendimus arba vietoj vienu sprendimų priimti kitus. Jei tokie teismo sprendimai atitinka Sąjungos teisės reikalavimus, keliamus administraciniams sprendimams, ir visų pirma yra pakankamai pagrįsti moksliskai ir jei laikomasi procedūrinių taisyklių, jiems galima tik pritarti¹⁰.

40. Vis dėlto prašymas priimti prejudicinį sprendimą nėra grindžiamas tokia teisine situacija, juo veikiau siekiama nustatyti būtinąjį teisminės kontrolės įgaliojimų minimumą. Atsižvelgiant į tai, kad šiame prašyme nėra jokios informacijos apie tai, kad galėtų būti pažeistas lygiavertiškumo principas, šiuo atveju svarbus tik veiksmingumo principas, t. y. klausimas, kokia taikytinos teisminės kontrolės apimtis būtina tam, kad netaptų pernelyg sudėtinga remtis taikytinomis Sąjungos teisės nuostatomis.

b) Moksliniu požiūriu sudėtingo vertinimo kontrolė

41. Dėl veiksmingos mėginių ėmimo vietos nustatymo kontrolės pirmiausia reikia pažymėti, kad pagal išdėstytas taisykles reikalaujama atlikti sudėtingą mokslinį vertinimą. Pirmiausia turi būti sprendžiama, kokiais metodais bus gauti tinkami duomenys, kuriais bus grindžiamas vietos pasirinkimas, vėliau šiuos duomenis reikės įvertinti nustatant atitinkamą vietą.

42. Apie minimalius standartus, kurių nacionaliniai teismai privalo laikytis atlikdami tokio sprendimo kontrolę, galima spręsti iš teisminės kontrolės kriterijų, kuriuos taiko Sąjungos teismai, vertindami panašias institucijų priemones. Pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad valstybės narės įtvirtintų tokią nacionalinių sprendimų teisminės kontrolės procedūrą dėl Sąjungos teisės nuostatų taikymo, kuri būtų platesnė už Teisingumo Teismo kontrolę panašiais atvejais¹¹.

43. Atitinkamai nustatomi kriterijai ypatingi tuo, kad atliekant ir svarstant sudėtingus mokslinius ar techninius įvertinimus paprastai turima didelė diskrecija, o galimybės ją kontroliuoti yra ribotos. Vis dėlto ši diskrecija tam tikrais atvejais yra ribota, todėl turi būti daugiau kontroliuojama, ypač tais atvejais, jei smarkiai apribotos pagrindinės teisės.

44. Didelė diskrecija, kurią turi Sąjungos institucijos, atlikdamos sudėtingus mokslinius ir techninius vertinimus, visų pirma susijusi su faktinių aplinkybių, kuriomis buvo nustatytas priemonių pobūdis ir apimtis, įvertinimu, taip pat tam tikru mastu taikoma faktinėms aplinkybėms, kuriomis pagrįsti jų veiksmi, nustatyti¹².

9 Šiuo klausimu žr. 1976 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *Rewe-Zentralfinanz ir Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, 5 punktas), 2013 m. birželio 27 d. Sprendimą *Agrokonsulting*, C-93/12, EU:C:2013:432, 35 ir 36 punktai) ir 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *INEOS Köln* (C-572/16, EU:C:2018:100, 42 punktas).

10 Šiuo klausimu žr. 2008 m. balandžio 24 d. Sprendimą *Arcor* (C-55/06, EU:C:2008:244, 164–169 punktai).

11 1999 m. sausio 21 d. Sprendimas *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 35 punktas), 2005 m. birželio 9 d. Sprendimas *HLH Warenvertrieb ir Orthica* (C-211/03, C-299/03 ir C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 76 punktas); šiuo klausimu taip pat žr. 2010 m. kovo 9 d. Sprendimą *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 60 ir 61 punktai) ir 2017 m. balandžio 4 d. Sprendimą *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2017:255, 46 punktas).

12 2007 m. liepos 18 d. Sprendimas *Industrias Químicas del Vallés / Komisija* (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 75 punktas), 2009 m. spalio 15 d. Sprendimas *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, EU:C:2009:635, 47 ir 62 punktai), 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimas *Gowan Comércio Internacional e Serviços* (C-77/09, EU:C:2010:803, 55 punktas), 2016 m. birželio 9 d. Sprendimas *Pesce ir kt.* (C-78/16 ir C-79/16, EU:C:2016:428, 49 punktas) ir 2017 m. gegužės 11 d. Sprendimas *Dyson / Komisija* (C-44/16 P, EU:C:2017:357, 53 punktas).

45. Tokiu atveju Sąjungos teismo vykdoma kontrolė materialinės teisės požiūriu apsiriboja nagrinėjimu, ar įgyvendinant šią pasirinkimo laisvę akivaizdžiai neviršyta diskrecija. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teismas negali savo faktinių mokslinio ir techninio pobūdžio aplinkybių vertinimu pakeisti institucijų, kurioms vienintelėms teisės aktų leidėjas nustatė šią pareigą, vertinimo¹³.

46. Vis dėlto tokiomis aplinkybėmis kompetentinga institucija privalo atidžiai ir nešališkai išnagrinėti visas reikšmingas konkretaus atvejo aplinkybes¹⁴, laikytis proceso teisės normų¹⁵ ir visų pirma pakankamai motyvuoti savo sprendimą, kad Sąjungos teismai galėtų patikrinti, ar būta faktinių ir teisinių aplinkybių, nuo kurių priklauso diskrecijos įgyvendinimas¹⁶.

47. Teisingumo Teismas taip pat yra konstatavęs, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo diskrecija, kai ribojamos teisės yra pagrindinės, atsižvelgiant į proporcingumo principą gali būti apribota pagal kelis kriterijus. Tai yra, be kita ko, atitinkama sritis, Chartija užtikrintos atitinkamos teisės pobūdis, apribojimo pobūdis, dydis ir tikslas¹⁷. Pavyzdžiui, Direktyvai 2006/24¹⁸ dėl ypatingos asmens duomenų apsaugos svarbos pagrindinei teisei į privataus gyvenimo gerbimą ir dėl šios teisės apribojimo, kuri lėmė nepagrįstas visų ryšio duomenų saugojimas, masto ir sunkumo, turėjo būti taikoma griežta kontrolė¹⁹ ir galiausiai Teisingumo Teismas pripažino ją negaliojančia.

48. Apskritai, pagal Sąjungos teisę suteiktos teisės negali tapti neveiksmingos, visų pirma jos negali prarasti esmės, t. y. netekti savo prasmės²⁰.

49. Tokie yra reikalaujamos Sąjungos teisės laikymosi valstybėse narėse teisminės kontrolės minimumo kriterijai. Vis dėlto Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, kad bet kokia nacionalinių institucijų sprendimų teisminės kontrolės nacionalinė procedūra privalo suteikti juos nagrinėjančiam teismui galimybę vertinant sprendimo teisėtumą veiksmingai taikyti atitinkamus Sąjungos teisės principus ir normas²¹.

50. Mano supratimu, šia sąlyga primenama, kad nacionaliniai teismai privalo kruopščiai atskirti, ar tam tikram klausimui taikoma didelė diskrecija, todėl teisminė kontrolė yra ribota, ar nagrinėjami klausimai, kuriems būtina griežtesnė teisminė kontrolė, visų pirma, ar tai susiję su diskrecijos ribomis, ar su kaltinimais dėl procedūrinių pažeidimų.

13 2009 m. spalio 15 d. Sprendimas *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, EU:C:2009:635, 47 punktas), 2011 m. liepos 21 d. Sprendimas *Etimine* (C-15/10, EU:C:2011:504, 60 punktas), 2013 m. sausio 24 d. Sprendimas *Frucona Košice / Komisija* (C-73/11 P, EU:C:2013:32, 75 išnaša) ir 2018 m. birželio 14 d. Sprendimas *Lubrizol France / Taryba* (C-223/17 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:442, 38 punktas).

14 1991 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, 14 punktas), 2007 m. liepos 18 d. Sprendimas *Industrias Químicas del Vallés / Komisija* (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 76 ir 77 punktai) ir 2009 m. spalio 15 d. Sprendimas *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, EU:C:2009:635, 62 punktas).

15 2014 m. liepos 3 d. Sprendimas *Taryba / In't Veld* (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 63 punktas).

16 1991 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, 14 punktas) ir 2008 m. liepos 10 d. Sprendimas *Bertelsmann ir Sony Corporation of America / Impala* (C-413/06 P, EU:C:2008:392, 69 punktas).

17 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Digital Rights Ireland ir kt.* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 47 punktas).

18 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/24/EB dėl duomenų, generuojamų arba tvarkomų teikiant viešai prieinamas elektroninių ryšių paslaugas arba viešuosius ryšių tinklus, saugojimo ir iš dalies keičianti Direktyvą 2002/58/EB (OL L 105, 2006 4 13, p. 54).

19 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Digital Rights Ireland ir kt.* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 48 punktas). Taip pat žr. 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, 78 punktas).

20 Šiuo klausimu žr. 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, 46 ir 48 punktai).

21 1999 m. sausio 21 d. Sprendimas *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 36 punktas), 2005 m. birželio 9 d. Sprendimas *HLH Warenvertrieb ir Orthica* (C-211/03, C-299/03 ir C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 77 punktas) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58 punktas).

c) *Taikymas nagrinėjamam klausimui*

51. Atskaitos taškas taikant šiuos kriterijus sprendimui dėl mėginių ėmimo vietų aplinkos oro kokybei įvertinti nustatymo yra sudėtingas vertinimas, kurį privalo atlikti kompetentingos institucijos, siekdamos nuspręsti dėl mėginių ėmimo vietų. Jos privalo parinkti reikiamos informacijos gavimo mokslinius metodus, palygindamos reikiamas tyrimų sąnaudas, ir galiausiai įvertinti jų rezultatus.

52. Paprastai joms pagal Sąjungos teisę būtų suteikiama didelė diskrecija atliekant tokį vertinimą ir būtų reikalaujama tik ribotos teisminės kontrolės.

53. Vis dėlto reikia pabrėžti Komisijos išaiškintą didelę teisės normų dėl aplinkos oro kokybės reikšmę. Direktyva 2008/50 grindžiama prielaida, kad ribinių verčių viršijimas lemia daug ankstyvos mirties atvejų²². Taigi teisės normomis dėl aplinkos oro kokybės konkrečiau apibrėžiama Sąjungos pareiga užtikrinti apsaugą, kylanti iš pagrindinės teisės į gyvybę pagal Chartijos 2 straipsnio 1 dalį ir iš aukšto lygio aplinkos apsaugos, reikalaujamos ESS 3 straipsnio 3 dalyje, Chartijos 37 straipsnyje ir SESV 191 straipsnio 2 dalyje. Tad priemonės, kurios gali trukdyti veiksmingai taikyti Direktyvą 2008/50, pagal jų svarbą galima neabejotinai palyginti su drastišku kišimusi į pagrindines teises, dėl kurio Teisingumo Teismas teisės normoms dėl ryšių duomenų saugojimo taikė griežtą kontrolę.

54. Jei mėginių ėmimo vietos būtų įrengtos ne tose teritorijose, kuriose iš tikrųjų susidaro pačios didžiausios koncentracijos, galėtų būti labai pakenkta Direktyvos 2008/50 veiksmingumui. Plačiausio užmojo ribinės vertės neturės poveikio, jei jų laikymasis bus kontroliuojamas netinkamoje vietoje. Tokiu atveju galėtų susidaryti situacija, kai ribinių verčių viršijimas liks neatskleistas, todėl nebus imtasi reikiamų priemonių aplinkos oro kokybei užtikrinti.

55. Ši grėsmė ir visų pirma Direktyvos 2008/50 1 straipsnyje įtvirtintas tikslas užtikrinti tinkamą oro kokybę siekiant apsaugoti vietos gyventojų gyvybę ir sveikatą riboja kompetentingų institucijų diskreciją atliekant sudėtingą vertinimą, pagal kurį nustatomos mėginių ėmimo vietos²³. Jei kyla abejonių, jos privalo pasirinkti strategiją, kuri sumažintų riziką, kad ribinių verčių viršijimas liks nenustatytas.

56. Tas pats taikytina ir teisminei naudojimosi diskrecija kontrolei: nors teismai gali apsiriboti akivaizdžių klaidų nustatymu, jei jos gali lemti pernelyg griežtą Direktyvos 2008/50 taikymą, vis dėlto būtina nuodugniau apvarstyti abejones, kurios kelia pavojų direktyva siekiamų apsaugos tikslų įgyvendinimui.

57. Ką tai reiškia taikytiniams kontrolės kriterijams?

58. Atsižvelgdamas į atsargumo principą, Teisingumo Teismas tinkamam vertinimui pagal Buveinių direktyvos²⁴ 6 straipsnio 3 dalį nustatė griežtą vertinimo kriterijų. Vertinime turi būti pateikti išsamūs, tikslūs ir galutiniai duomenys ir išvados, galintys išsklaidyti bet kokias pagrįstas mokslo abejones dėl numatytų darbų poveikio atitinkamai saugomai teritorijai²⁵. Kitaip nebus galimybės pritarti planui ar projektui pagal 6 straipsnio 3 dalį, geriausiu atveju bus svarstytinas privalomu viršesnio viešojo intereso pagrindu pagrįstas pritarimas pagal 6 straipsnio 4 dalį.

22 Žr. mano išvadą byloje *Komisija / Bulgarija* (C-488/15, EU:C:2016:862, 2 ir 3 punktai) ir 2005 m. rugsėjo 21 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje (KOM(2005) 447 galutinis, p. 2).

23 Mano išvada byloje *Komisija / Bulgarija* (C-488/15, EU:C:2016:862, 96 punktas).

24 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102; klaidų ištaisymas OL L 81, 2015, p. 5).

25 2013 m. balandžio 11 d. Sprendimas *Sweetman ir kt.* (C-258/11, EU:C:2013:220, 44 punktas), 2016 m. liepos 21 d. Sprendimas *Orleans ir kt.* (C-387/15 ir C-388/15, EU:C:2016:583, 50 punktas) ir 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 114 punktas).

59. Toks kriterijus turi tokį patį poveikį kaip ir prielaida, kad bet koks planas ar projektas kenkia saugomoms teritorijoms, todėl jų iš esmės turėtų būti vengiama. Šią prielaidą galima paneigti tik išsklaidant bet kokias pagrįstas mokslines abejones.

60. Tiesa, toks kriterijus negali būti taikomas sprendimo dėl mėginių ėmimo vietos kontrolei jau vien todėl, kad labai tikėtina, jog visi esami vietos parinkimo metodai kelia pagrįstų mokslinių abejonių. Vis dėlto kompetentingos institucijos privalo taikyti kurį nors metodą, antraip mėginių ėmimo vietos apskritai liktų neįrengtos, o tai prieštarautų Direktyvos 2008/50 reikalavimams. Kitaip tariant, parenkant mėginių ėmimo vietą nedaroma prielaida, kad tam tikra vieta būtų ypač tinkama.

61. Vis dėlto kompetentingos institucijos iš esmės gali taikyti „geriausią“ metodą iš visų galimų. Tai turėtų būti toks metodas, dėl kurio kyla mažiausiai pagrįstų mokslinių abejonių. Tiesa, ne taip paprasta nustatyti šį metodą jau vien moksliniu požiūriu, nes reikia pasverti įvairias abejones aiškinantis, kurios iš jų yra mažiau reikšmingos.

62. Taip pat reikia manyti, kad idėjus daugiau pastangų galima pagerinti teritorijų, kuriose susidaro pačios didžiausios koncentracijos, nustatymo metodus. Visų pirma tikėtina, kad didesnis matavimų skaičius, t. y. matavimo laikotarpio pratęsimas, taip pat didesnis indikatorių matavimų skirtingose vietose skaičius lemtų tikslesnius rezultatus. Vis dėlto didesnės pastangos paprastai susijusios su didesnėmis išlaidomis ir gali lemti vėlavimus. Taigi sprendimas dėl sąnaudų turi būti pasvertas ir tai taip pat matyti iš Direktyvos 2008/50 6 straipsnio 2 dalies antro sakinio, pagal kurį turi būti gaunama *tinkama* informacija.

63. Vertindami pagrįstas mokslines abejones ir svarstydami, kokios pastangos yra pateisinamos siekiant išsklaidyti šias abejones, nacionaliniai teismai dėl aplinkos oro kokybės normų svarbos žmonių gyvybei ir sveikatai negali apsiriboti vien akivaizdžių klaidų nustatymu.

64. Taigi kompetentingos institucijos privalo įtikinti teismus, visų pirma pateikdamos pagrįstus argumentus. Argumentai iš esmės turi būti mokslinio pobūdžio, bet tuo metu, kai svarstomi, gali apimti ir ekonominius aspektus. Kita šalis turi teisę atsakyti į tokius argumentus, pateikdama moksliniu požiūriu pagrįstus savo argumentus. Be abejo, teismas taip pat gali nuspręsti vertinant tokį mokslinį ginčą pasitelkti į pagalbą nepriklausomus ekspertus.

65. Jei institucijoms nepavyksta išsklaidyti abejonių, jos privalo imtis papildomų tyrimų, pavyzdžiui, atlikti daugiau matavimų, arba taikyti kitus modelius dėl aplinkos oro kokybės pokyčių.

66. Jei nacionaliniai teismai turi įgaliojimus duoti nurodymus, jie gali nurodyti atlikti tokius papildomus tyrimus. Jei teismai vis dėlto gali tik panaikinti administracinius sprendimus, institucijos turi būti įpareigos padaryti tinkamas išvadas dėl tokio panaikinimo ir atitinkamo sprendimo priežasčių.

3. Atsakymas į pirmąjį klausimą

67. Taigi į pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip, kad nacionaliniai teismai suinteresuotųjų šalių prašymu turi įvertinti, ar mėginių ėmimo vietos įrengtos pagal kriterijus, nustatytus Direktyvos 2008/50 III priedo B skirsnio 1 dalies a punkte, ir, jei taip nėra, įgyvendindami savo teisminius įgaliojimus imtis visų būtinų priemonių prieš nacionalinę instituciją, kad mėginių ėmimo vietos būtų įrengtos pagal šiuos kriterijus. Tokiu teismo sprendimu gali būti įpareigojama įrengti mėginių ėmimo vietas nustatytose vietovėse, jei iš turimos informacijos akivaizdu, kad ten turi būti įrengtos mėginių ėmimo vietos. Priešingu atveju kompetentingos institucijos gali būti įpareigos atlikti tyrimus, kad būtų nustatytos tinkamos vietos.

B. Dėl vertinimo, kaip laikomasi ribinių verčių

68. Antruoju klausimu siekiama pasitikslinti, ar ribinė vertė, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalį ir 23 straipsnio 1 dalį, viršijama jau tuo atveju, jei ribinės vertės viršijimas, apskaičiuotas per vieną kalendorinių metų vidurkinimo laikotarpį, kaip reikalaujama šios direktyvos XI priede, buvo nustatytas remiantis tik vienos mėginių ėmimo vietos, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 7 straipsnį, matavimo rezultatais, o gal toks viršijimas yra tik tuo atveju, jei tai paaiškėja iš matavimų, atliktų pagal šią direktyvą visose mėginių ėmimo vietose konkrečioje zonoje, rezultatų vidurkio.

1. Dėl Įgyvendinimo sprendimo 2011/850/ES

69. Komisija remiasi savo Įgyvendinimo sprendimu 2011/850/ES²⁶ dėl Direktyvos 2008/50, nes jo 10 straipsnyje numatyta, kad Komisijai pateikiami iš atskirų mėginių ėmimo vietų gauti matavimo duomenys. Jei apie ribinių verčių laikymąsi būtų sprendžiama remiantis bendru vertinimu, tai nebūtų būtina.

70. Vis dėlto Įgyvendinimo sprendimu Komisija negali nustatyti, kaip turi būti vertinamas ribinių verčių laikymasis. Iš SESV 290 straipsnio 1 dalies, siejamos su 291 straipsnio 2 dalimi, matyti, kad Komisija, naudodamasi įgyvendinimo įgaliojimais, negali nei pakeisti, nei papildyti teisėkūros procedūra priimto akto²⁷. Net jei Įgyvendinimo sprendimas, nepaisant jo pavadinimo, galėtų būti laikomas deleguotuoju teisės aktu, kaip tai suprantama pagal SESV 290 straipsnį, jis turėtų būti integruotas į teisės normų sistemą, apibrėžtą Direktyva 2008/50²⁸.

71. Taigi Direktyvos 2008/50 išaiškinimas turi esminę reikšmę.

2. Dėl Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies formuluotės

72. Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies formuluotė nelemia aiškaus atsakymo į šį klausimą.

73. Pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio tekstą vokiečių kalba valstybės narės užtikrina, kad „visose jų zonose ir aglomeracijose“ sieros dioksido, KD_{10} , švino ir anglies monoksido lygiai aplinkos ore neviršytų XI priede nustatytų ribinių verčių. Ši formuluotė gali būti suprantama taip, kad šių ribinių verčių turi būti laikomasi kiekvienoje vietoje, t. y. jos negali būti viršijamos nė vienoje vietoje. Vadinasi, viršijus jas vienoje mėginių ėmimo vietoje jau būtų pažeidžiama ši nuostata. Tekste anglų kalba vartojama formuluotė „throughout their zones and agglomerations“, taigi, jos turinys panašus.

74. Vis dėlto tekstus prancūzų („dans l'ensemble de leurs zones et agglomérations“), olandų („in de gehele zones en agglomeraties“) ir ispanų kalba („en todas sus zonas y aglomeraciones“) būtų galima aiškinti taip, kad jie susiję su visomis zonomis ir aglomeracijomis. Tai nebūtinai reiškia, kad ribinių verčių turi būti laikomasi kiekvienoje vietoje, bet to ir nepaneigia.

²⁶ 2011 m. gruodžio 12 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvų 2004/107/EB ir 2008/50/EB įgyvendinimo taisyklės, susijusios su keitimusi aplinkos oro kokybės informacija ir aplinkos oro kokybės ataskaitų teikimu (OL L 335, 2011, p. 86; klaidų ištaisymas OL L 156, 2017 6 20, p. 36).

²⁷ 2014 m. spalio 15 d. Sprendimas *Parlamentas / Komisija* (C-65/13, EU:C:2014:2289, 44 ir 45 punktai) ir 2016 m. birželio 9 d. Sprendimas *Pesce ir kt.* (C-78/16 ir C-79/16, EU:C:2016:428, 46 punktas).

²⁸ 2014 m. kovo 18 d. Sprendimas *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-427/12, EU:C:2014:170, 38 punktas), 2015 m. liepos 16 d. Sprendimas *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-88/14, EU:C:2015:499, 29 punktas) ir 2016 m. kovo 17 d. Sprendimas *Parlamentas / Komisija* (C-286/14, EU:C:2016:183, 30 punktas).

75. Be to, Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje trūksta nuorodos į konkrečią vietą. Pagal šią nuostatą XI priede nustatytos azoto dioksido ir benzeno ribinės vertės negali būti viršijamos nuo tame priede nustatytų datų. Taigi ši nuostata tekstuose visomis kalbomis gali būti aiškinama dvejopai.

76. Taigi, atsižvelgiant į tai, kad Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies pirmas sakinyje skirtingų kalbų tekstuose nebūtinai reiškia tą patį, o antrą sakinį galima aiškinti įvairiai, visų pirma reikia išsamiau išnagrinėti teisės nuostatos kontekstą ir tikslą.

3. Dėl Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies nuostatos konteksto

77. Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies pirmo ir antro sakinių aiškinimui ypač svarbus III priedas, nes, kaip numatyta trečiame sakinyje, pagal šį priedą vertinamas abiejų pirmųjų sakinių reikalavimų laikymasis. Vis dėlto III priede nustatyta matavimo tvarka neleidžia bendrai vertinti visų zonų ir aglomeracijų.

78. Visų pirma aplinkos oro kokybė pagal Direktyvos 2008/50 III priedo A skirsnio 1 dalį vertinama *visose vietose*²⁹, išskyrus tam tikras vietas, kuriose ji pagal 2 dalį nevertinama. Vietos, kurioms taikoma išimtis, yra labai mažoje mikroaplinkoje, pavyzdžiui, tai vietos, į kurias visuomenės atstovai negali patekti ir kuriose nėra nuolatinių gyvenamųjų patalpų, gamyklų patalpos arba pramonės objektai, kuriuose taikomos visos susijusios sveikatos ir saugos darbo vietoje nuostatos, taip pat važiuojamoji kelio dalis ir kelių skiriamosios juostos, į kurias pėstieji paprastai negali patekti. Taigi, remiantis šiomis nuostatomis turi būti atliekamas ne bendras, o konkrečios vietos vertinimas.

79. Visgi reikia pripažinti, kad šių nuostatų tekstas skirtingomis kalbomis taip pat nėra nuoseklus, nes tekste olandų kalba aplinkos oro kokybė turi būti vertinama visur („overall“), šis tekstas labiau implikuoja bendrą vertinimą nei tekstas vokiečių kalba. Vis dėlto tam tikroms vietoms pagal šį tekstą taip pat taikoma vertinimo išimtis, kuri neturėtų prasmės, jei būtų atliekamas bendras vertinimas.

80. Vis dėlto matavimų, atliktų skirtingose vietose, rezultatų vidurkio visų pirma turėtų būti atsisakyta vien tuo pagrindu, kad Direktyvos 2008/50 7 straipsnio 1 dalyje ir III priedo B skirsnio 1 dalies a punkte numatytos dvi fiksuotų mėginių ėmimo vietų rūšys. Pirmoje įtraukoje – vietos, kuriose gaunami duomenys apie „teritorijas, kuriose yra didžiausia teršalų koncentracija“, antroje įtraukoje – vietos, kuriose gaunami duomenys apie taršos lygius kitose teritorijose, kurios yra laikomos tipinėmis pagal poveikį visiems gyventojams.

81. Vidurkinti matavimų skirtingose vietose duomenis gali būti naudinga siekiant bendrai nustatyti poveikį visiems gyventojams. Bet kodėl vidutinė vertė turėtų būti apskaičiuojama remiantis duomenimis apie didžiausią koncentraciją ir duomenimis apie bendrą taršą? Juk vidurkiai pagal savo pobūdį turi atspindėti bendrą padėtį, o tai jau matyti iš pastarųjų duomenų.

82. Be to, būtent iš nuostatos apie duomenų kokybę Direktyvos 2008/50 I priedo B skirsnio ketvirtoje įtraukoje matyti, kad oro kokybė turi būti vertinama vietos lygmeniu, o ne atliekant bendrą vertinimą. Pagal šią nuostatą turi būti aprašytas kiekvienos teritorijos dydis arba, jei tinka, zonoje arba aglomeracijoje esančio kelio, virš kurio koncentracija viršija bet kokią ribinę vertę, ilgis. Skirtumų tarp šio punkto tekstų skirtingomis kalbomis nematyti.

83. Taigi Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies nuostatos kontekstas aiškiai skatina vertinti ribinių verčių laikymąsi remiantis matavimų rezultatais fiksuotose mėginių ėmimo vietose, neskaičiuojant visų mėginių ėmimo vietų vidutinės vertės.

²⁹ Prancūzų kalba „dans tous les emplacements“, anglų kalba „at all locations“.

4. Dėl Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies tikslų

84. Išvadas, padarytas remiantis nuostatos kontekstu, patvirtina išaiškintų ribinių verčių tikslas. Kaip matyti iš Direktyvos 2008/50 1 straipsnio 1 punkto, 13 straipsnio ir XI priedo antraščių, jomis siekiama apsaugoti žmonių sveikatą.

85. Neigiamo poveikio sveikatai grėsmė kyla visose vietose, kuriose viršijamos ribinės vertės. Jose turi būti imtasi tinkamų priemonių siekiant išvengti neigiamo poveikio. Šiai grėsmei neturi itin didelės reikšmės tai, ar viršijimo vidurkis apima visą zoną, ar aglomeraciją. Tai tiksliai perteikia anekdotas apie statistikos specialistą, kuris nuskendo ežere, nors jo vidutinis gylis yra tik keli centimetrai.

5. Dėl atsakymo į antrąjį klausimą

86. Taigi ribinė vertė, nustatyta Direktyvos 2008/50 XI priede, pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį ir 23 straipsnio 1 dalį viršijama, jei ji viršijama pagal matavimo rezultatus vienoje mėginių ėmimo vietoje, kaip tai apibrėžta direktyvos 7 straipsnyje.

V. Išvada

87. Taigi siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti taip:

1. Nacionaliniai teismai suinteresuotųjų šalių prašymu turi įvertinti, ar mėginių ėmimo vietos įrengtos pagal kriterijus, nustatytus Direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje III priedo B skirsnio 1 dalies a punkte, ir, jei taip nėra, įgyvendindami savo teisinius įgaliojimus imtis visų būtinų priemonių prieš nacionalinę instituciją, kad mėginių ėmimo vietos būtų įrengtos pagal šiuos kriterijus. Tokiu teismo sprendimu gali būti įpareigojama įrengti mėginių ėmimo vietas tam nustatytose vietose, jei iš turimos informacijos akivaizdu, kad ten turi būti įrengtos mėginių ėmimo vietos. Priešingu atveju kompetentingos institucijos gali būti įpareigtos atlikti tyrimus, kad būtų nustatytos tinkamos vietos.
2. Ribinė vertė, nustatyta Direktyvos 2008/50 XI priede, pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį ir 23 straipsnio 1 dalį viršijama, jei ji viršijama pagal matavimo rezultatus vienoje mėginių ėmimo vietoje, kaip tai apibrėžta direktyvos 7 straipsnyje.