Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 5. maj 2022 [i] [1]

Sag C-61/21

JP
mod
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – grænseværdier til beskyttelse af menneskers sundhed – overskridelse – luftkvalitetsplaner – statens erstatningsansvar – privatpersoners ret til erstatning for sundhedsmæssige skader, der hviler på en tilsidesættelse af EU-retten – kvalificeret tilsidesættelse – direkte årsagsforbindelse – tidspunkt for vurdering af tilsidesættelsen«

I. Indledning

1. De ambitiøse grænseværdier for luftkvaliteten i henhold til direktiv 2008/50 [2] respekteres flere steder (endnu?) ikke i tilstrækkelig grad [3]. Ganske vist forestår der i 2022 vigtige beslutninger på dette område. På det politiske plan planlægger Kommissionen at fremsætte forslag om at revidere de nuværende bestemmelser [4]. Samtidig verserer der forskellige sager for Domstolen, som giver den lejlighed til at afklare vigtige spørgsmål om håndhævelsen af bestemmelserne. Ved siden af en anmodning om præjudiciel afgørelse om direktivets betydning for godkendelsen af projekter [5] og den første sag om tvangsbøder med henblik på håndhævelsen af en dom om

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), i versionen i Kommissionens direktiv (EU) 2015/1480 af 28.8.2015 (EUT 2015, L 226, s. 4).

[3] – Jf., ud over dom af 24.10.2019 om sagsøgerens bopæl, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid (C-636/18, EU:C:2019:900), og af 28.4.2022, Kommissionen mod Frankrig (grænseværdier – PM_{10}) (C-286/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:319), f.eks. dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM_{10}) (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdierne for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), af 3.2.2021, Kommissionen mod Ungarn (grænseværdier – PM_{10}) (C-637/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:92), og af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO_2) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437).

[4] – https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Luftqualitat-Uberarbeitung-der-EU-Vorschriften_de, besøgt den 25.2.2022.

[5] – Sag C-375/21, Sdruzhenie »Za Zemyata - dostap do pravosadie« m.fl. (EUT 2021, C 401, s. 2).

tilsidesættelse af direktivet[6] rejser den foreliggende sag spørgsmålet om, hvorvidt privatpersoner har ret til erstatning for sundhedsmæssige skader, som skyldes en tilsidesættelse af grænseværdierne.

2. Denne sag vedrører i det væsentlige den første betingelse for medlemsstaternes erstatningsansvar uden for kontrakt som følge af tilsidesættelse af EU-retten, nemlig, om bestemmelserne i direktiv 2008/50 tillægger privatpersoner rettigheder. Det skal desuden undersøges, under hvilke betingelser en eventuel tilsidesættelse af direktivet er tilstrækkeligt kvalificeret, samt godtgørelsen af direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og en skade, for at give den forelæggende ret vejledning om det relevante tidspunkt for bedømmelsen af tilsidesættelsen.

II. Retsforskrifter

3. I den periode, der er relevant for hovedsagen, forefandtes bestemmelserne om luftkvalitet først i direktiv 96/62[7] og 1999/30[8], som med virkning fra den 11. juni 2010 blev erstattet af direktiv 2008/50.

A. Direktiv 96/62

4. I henhold til artikel 1, første led, i direktiv 96/62 havde dette direktiv som formål at fastlægge de grundlæggende principper for en fælles strategi med det sigte »at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten i Fællesskabet med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed«. Dette fremgår ligeledes af anden betragtning til direktivet.

5. Artikel 2, nr. 5), i direktiv 96/62 definerede begrebet »grænseværdi« som »et niveau, der er fastsat på videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller på miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået«.

6. Artikel 7 i direktiv 96/62 indeholdt de generelle krav til forbedring af luftkvaliteten:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

2. Ved gennemførelsen af foranstaltninger til opfyldelse af dette direktivs formål skal det sikres:

a) at der tages hensyn til en integreret indsats for beskyttelse af luft, vand og jord

b) at fællesskabslovgivningen om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladser ikke overtrædes

c) at de andre medlemsstaters miljø ikke påvirkes negativt og væsentligt.

6 – Sag C-174/21, Kommissionen mod Bulgarien (EUT 2021, C 206, s. 18).

7 – Rådets direktiv 96/62/EF af 27.9.1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55).

8 – Rådets direktiv 1999/30/EF af 22.4.1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41).

3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsel, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.«

7. Artikel 8 i direktiv 96/62 vedrørte zoner, hvor grænseværdierne overskrides:

»1. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse.

Er der ikke fastsat en margen for overskridelse for et bestemt forurenende stof, sidestilles de zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for dette stof overskrider grænseværdien, med de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i første afsnit, og stk. 3, 4 og 5 nedenfor finder anvendelse.

2. […]

3. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.

Planen eller programmet, som skal være tilgængelig for offentligheden, skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV.

4. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, hvor niveauet for mere end ét forurenende stof overskrides, skal medlemsstaterne fremlægge en samlet plan for alle de pågældende forurenende stoffer.

5. […]«

8. Ifølge 12. betragtning til direktiv 96/62 havde også denne bestemmelse til formål at beskytte miljøet som helhed og menneskers sundhed.

9. Artikel 11, stk. 1, litra a), nr. iii), i direktiv 96/62 fastsatte en frist for meddelelse af planerne efter artikel 8:

»[I] de zoner, der er nævnt i artikel 8, stk. 1:

i) […]

iii) [oplyser de Kommissionen om] planerne eller programmerne efter artikel 8, stk. 3, senest to år efter udløbet af det år, hvor niveauerne blev målt.«

10. Bilag IV til direktiv 96/62 bestemte, at planer og programmer, som har til formål at sikre, at grænseværdierne overholdes, navnlig indeholder oplysninger om årsagerne til forureningen og tidsmæssige prognoser for forbedringen af luftkvaliteten på grundlag af de foranstaltninger, der træffes:

»1. *Geografisk område, hvor overskridelsen fandt sted:*

– region

– by (kort)

– målestation (kort, geografiske koordinater).

2. *Generelle oplysninger:*

– zonens art (by, industri- eller landområde)

– skønnet forurenet areal (km^2) og udsat befolkning

– relevante klimatiske data

– relevante topografiske data

– tilstrækkelige oplysninger om typer af målgrupper, som gør det nødvendigt at beskytte området.

3. […]

4. *Forureningens art, vurdering af forureningen:*

– koncentrationen, som er iagttaget tidligere år (inden afhjælpende foranstaltninger er iværksat)

– koncentrationer, som er målt efter projektets iværksættelse

– vurderingsmetoder.

5. *Forureningens oprindelse:*

– liste over væsentligste kilder til forureningsemissionen (kort)

– samlet mængde emissioner fra disse kilder (tons/år)

– oplysninger om forurening importeret fra andre områder.

6. *Analyse af situationen:*

– udførlige oplysninger om faktorer, som bidrager til overskridelse (transport, herunder grænseoverskridende transport, dannelse af stoffer)

– udførlige oplysninger om mulige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten.

7. *Oplysninger om foranstaltninger eller projekter til forbedring af luftkvaliteten, som fandtes inden dette direktivs ikrafttræden, dvs.:*

– lokale, regionale, nationale, internationale foranstaltninger

– virkninger, som er iagttaget i forbindelse med foranstaltningerne.

8. *Oplysninger om foranstaltninger eller projekter, som er vedtaget med henblik på begrænsning af forurening efter dette direktivs ikrafttræden:*

– opregning og beskrivelse af alle foranstaltninger, som er planlagt i forbindelse med projektet

– tidsplan for gennemførelsen

– skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og af den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne.

9. *Oplysninger om samt tidsplan for de foranstaltninger eller projekter, som er planlagt eller som skal gennemføres på langt sigt.*

10. […]«.

B. Direktiv 1999/30

11. Direktiv 1999/30 fastsatte de for anvendelsen af direktiv 96/62 nødvendige grænseværdier for luftkvaliteten og tærskelværdier for forureningsvarsel for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften. Artikel 1 bekræfter, at dette direktiv havde til formål at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed.

12. For nitrogendioxid (NO_2) var grænseværdierne for beskyttelsen af menneskers sundhed i henhold til artikel 4 i og del I i bilag II til direktiv 1999/30 gældende med virkning fra den 1. januar 2010. For det første måtte 1-times-grænseværdien for 200 µg/m³ nitrogendioxid ikke overskrides oftere end 18 gange i et kalenderår. For det andet blev den årlige grænseværdi fastsat til 40 µg/m³.

13. For partikler (PM_{10}) var grænseværdierne for beskyttelsen af menneskers sundhed derimod i henhold til artikel 5 i og del I i bilag III til direktiv 1999/30 allerede gældende fra den 1. januar 2005. Grænseværdien over 24 timer for 50 µg/m³ PM_{10} for beskyttelsen af menneskers sundhed måtte ikke overskrides oftere end 35 gange i et kalenderår. Den årlige grænseværdi blev fastlagt til 40 µg/m³ PM_{10}.

C. Direktiv 2008/50

14. De to første betragtninger til direktiv 2008/50 beskriver direktivets overordnede mål:

»(1) I sjette miljøhandlingsprogram […] blev det fastslået, at det er nødvendigt at reducere forureningen til et niveau, hvor der er færrest mulige skadevirkninger på menneskers sundhed, med særlig vægt på de mest sårbare befolkningsgrupper, og miljøet som helhed, at forbedre overvågningen og vurderingen af luftkvaliteten, herunder deposition af forurenende stoffer, og at informere offentligheden.

(2) For at beskytte menneskers sundhed og miljøet som helhed er det særligt vigtigt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden og at identificere og gennemføre de mest effektive emissionsreducerende foranstaltninger på lokalt og nationalt plan samt på fællesskabsplan. Derfor bør emissioner af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller reduceres, og der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer.«

15. Artikel 1. nr. 1), i direktiv 2008/50 indeholder direktivets væsentligste formål:

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed

2) […]«

16. Artikel 2, nr. 5), i direktiv 2008/50 definerer begrebet grænseværdi som et »niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået«.

17. Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 stiller krav om overholdelse af forskellige grænseværdier:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM_{10}, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

[…]«

18. De i den foreliggende sag relevante grænseværdier for nitrogendioxid og partikler (PM_{10}) i henhold til bilag XI til direktiv 2008/50 stemmer overens med grænseværdierne i direktiv 1999/30.

19. I henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 kan fristen for overholdelse af grænseværdierne under bestemte betingelser udsættes:

»1. Hvis overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid eller benzen i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås inden for fristerne i bilag XI, kan en medlemsstat udsætte disse frister med højst fem år for den pågældende zone eller det pågældende bymæssige område, på betingelse af, at der opstilles en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23 for den zone eller det bymæssige område, udsættelsesperioden skulle gælde for; en sådan luftkvalitetsplan skal suppleres med de oplysninger, der er opført på listen i bilag XV, del B, over de pågældende forurenende stoffer, og påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist.

2. Hvis overholdelse af grænseværdierne for PM_{10} som anført i bilag XI i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra

forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i stk. 1 opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.

3. […]

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvor stk. 1 eller stk. 2 efter deres opfattelse finder anvendelse, og fremsender de i stk. 1 omhandlede luftkvalitetsplaner, herunder alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere, hvorvidt de pågældende betingelser er opfyldt. Ved vurderingen tager Kommissionen hensyn til forventede virkninger på luftkvaliteten i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt og i fremtiden, forventede virkninger af foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne og Fællesskabet samt forventede virkninger af nuværende fællesskabsforanstaltninger og planlagte fællesskabsforanstaltninger, som Kommissionen vil stille forslag om.

Hvis Kommissionen ikke har gjort indsigelser inden ni måneder efter modtagelsen af den pågældende meddelelse, anses de relevante betingelser for anvendelse af stk. 1 eller 2 for at være opfyldt.

Hvis der gøres indsigelse, kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om at tilpasse eller forelægge nye luftkvalitetsplaner.«

20. For den i denne sag relevante zone, der udgøres af det bymæssige område Paris, har Frankrig i henhold til Kommissionens [9] oplysninger ganske vist indgivet meddelelser med henblik på en udsættelse af fristerne for PM10 og nitrogendioxid, men Kommissionen har hver gang gjort indsigelser [10].

21. Artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 fastsætter, at der ved overskridelse af grænseværdierne i bestemte zoner eller bymæssige områder skal opstilles luftkvalitetsplaner for at nå de pågældende grænseværdier:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. […]

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A […] Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

[…]«

[9] – Air Quality – Time extensions (https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time_extensions.htm, besøgt den 21.2.2022).

[10] – Jf. navnlig 21., 25. og 32. betragtning til Kommissionens beslutning C(2009) 5244 endelig udg. af 2.7.2009, 10., 14.-16., 19. og 30. betragtning til Kommissionens beslutning C(2010) 9168 endelig udg. af 17.12.2010, begge om PM_{10}, samt artikel 1 i Kommissionens beslutning C(2013) 920 endelig udg. af 22.2.2013 om nitrogendioxid.

22. Kravene i henhold til del A i bilag XV til direktiv 2008/50 svarer i det væsentligste til kravene i bilag IV til direktiv 96/62.

III. De faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

23. Anmodningen om præjudiciel afgørelse skyldes, at grænseværdierne for luftkvaliteten i det bymæssige område Paris overskrides. Domstolen fastslog således i 2019, at grænseværdierne for nitrogendioxid var blevet overskredet, i perioden siden 2010, hvor de skulle nås [11]. Senest har Domstolen fastslået, at grænseværdierne for PM_{10} fra 2005 til 2019 heller ikke er blevet overholdt [12]. Det franske Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har for Paris også fastslået en vedvarende overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid til ind i 2020 og endvidere i årene frem til 2018 og 2019 en overskridelse af grænseværdierne for PM_{10} [13].

24. Sagsøgeren i hovedsagen har nedlagt påstand om, at præfekten for departementet Val-d'Oise, et delområde af det bymæssige område Paris, skal træffe foranstaltninger i henhold til direktiv 2008/50 for at nå grænseværdierne. Sagsøgeren kræver derudover erstatning for forskellige skader, som beløber sig til 21 mio. EUR, og som efter sagsøgerens opfattelse skyldes luftforureningen. Påvirkningen har fundet sted siden 2003 og er i tidens løb blevet stadig værre.

25. Sagsøgeren har til støtte for de under sagen nedlagte erstatningspåstande gjort gældende, at sagsøgeren har lidt sundhedsmæssig skade som følge af den forringede luftkvalitet i det bymæssige område Paris, hvor sagsøgeren bor. Efter sagsøgerens opfattelse er denne forringelse en følge af, at de franske myndigheder har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til direktiv 2008/50. Sagsøgeren ønsker derfor at drage staten til ansvar med henblik på at opnå erstatning for den pågældende sundhedsmæssige skade.

26. Efter at tribunal administratif de Cergy-Pontoise (forvaltningsdomstolen i Cergy-Pontoise, Frankrig) har frifundet de sagsøgte, er der nu iværksat appel til prøvelse af dommen ved Cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles, Frankrig). Det fremgår af appelsagen, at en stillingtagen til erstatningspåstanden forudsætter, at rækkevidden af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 præciseres. Det drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt privatpersoner har ret til erstatning for sundhedsmæssig skade, hvis en af Den Europæiske Unions medlemsstater har gjort sig skyldig i en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af disse bestemmelser.

27. Cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles) har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal de gældende EU-retlige regler, der følger af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, fortolkes således, at privatpersoner, for det tilfælde, at en af Den Europæiske Unions medlemsstater [har gjort] sig skyldig i en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af de heraf følgende forpligtelser, har ret til erstatning fra den pågældende medlemsstat for de skader, der påvirker deres sundhed, og som har en direkte og sikker årsagsforbindelse med den forringede luftkvalitet?

[11] – Dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900).

[12] – Dom af 28.4.2022, Kommissionen mod Frankrig (Grænseværdier – PM_{10}) (C-286/21, ikke trykt i Sml. EU:C:2022:319).

[13] – Dom afsagt af Conseil d'Etat (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 4.8.2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409 20210804, præmis 4 og 5).

2) Såfremt det antages, at de ovennævnte bestemmelser reelt kan indrømme en sådan ret til erstatning for sundhedsmæssige skader, ønskes det oplyst, hvilke betingelser indrømmelsen af denne ret er undergivet i lyset bl.a. af det tidspunkt, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om den pågældende medlemsstat har gjort sig skyldig i traktatbrud?«

28. Sagsøgeren i hovedsagen, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Polen og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 15. marts 2022 deltog Den Franske Republik, Irland, Kongeriget Nederlandene, Polen og Kommissionen.

IV. Retlig bedømmelse

29. Domstolen har allerede i forbindelse med håndhævelsen af de EU-bestemmelser, der har til formål at beskytte luftkvaliteten, erindret om princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten.[14] Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal nu afklare, om en overskridelse af de EU-retlige grænseværdier til beskyttelse af luftkvaliteten rent faktisk kan danne grundlag for ret til erstatning.

30. Ifølge fast retspraksis ville EU-rettens fulde virkning blive afsvækket, og beskyttelsen af de i EU-retten anerkendte rettigheder ville blive forringet, såfremt privatpersoner var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat[15].

31. De skadelidte har derfor ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt: Den EU-retlige bestemmelse, som er tilsidesat, har til formål at tillægge private borgere rettigheder, tilsidesættelsen af den pågældende bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og de skadelidtes tab[16].

32. Det første præjudicielle spørgsmål forudsætter, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse og en direkte årsagsforbindelse. Spørgsmålet fokuserer på, om kravene til luftkvaliteten i direktiv 2008/50 tillægger private borgere specifikke rettigheder, dvs. om tilsidesættelsen af disse krav overhovedet kan danne grundlag for en ret til erstatning (jf. herom under A). Såfremt dette er tilfældet, ønskes det med det andet præjudicielle spørgsmål specificeret, hvilke betingelser en sådan ret er undergivet, navnlig for så vidt angår det tidspunkt, der skal lægges til grund ved vurderingen af den tilsidesættelse, som skal tilregnes den pågældende medlemsstat. Dette betyder, at det på ny skal undersøges, under hvilke betingelser en kvalificeret tilsidesættelse og en direkte årsagsforbindelse lader sig fastslå (jf. herom under B).

[14] – Dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54 og 55).

[15] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 33), af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 40), af 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 56), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54).

[16] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 20), og af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 79).

A. Det første præjudicielle spørgsmål – tillæggelse af rettigheder ved bestemmelserne om luftkvalitet

33. En ret til erstatning på grund af tilsidesættelse af EU-retten forudsætter først og fremmest, at den EU-retlige bestemmelse, som er tilsidesat, har til formål at tillægge de skadelidte rettigheder [17].

34. Ganske vist afhænger grundlaget for retten til erstatning ikke af, om den pågældende bestemmelse har direkte virkning [18]. Den direkte virkning er dog en vigtig indikation af, at der er tale om tillæggelse af rettigheder [19], da det i dette tilfælde er muligt at fastslå det nærmere indhold af den tillagte rettighed, hvilket er en forudsætning for en ret til erstatning [20].

35. Det skal derfor først undersøges, hvorvidt bestemmelserne om grænseværdier og bestemmelserne om foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten med tilstrækkelig tydelighed giver mulighed for at kunne fastslå indholdet af eventuelle rettigheder. Herefter kan det bedømmes, om disse bestemmelser har til formål at tillægge private borgere rettigheder.

1. Klarheden af indholdet i bestemmelserne i direktiv 96/62 og 1999/30

36. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører ganske vist alene direktiv 2008/50, men hovedsagen drejer sig om, at sagsøgeren er blevet påvirket siden 2003. I perioden mellem dette tidspunkt og udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2008/50 den 11. juni 2010 var det først og fremmest direktiv 96/62 og 1999/30, der regulerede luftkvaliteten for så vidt angår de forurenende stoffer PM_{10} (fine partikler) og nitrogendioxid, som er omtalt i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

a) Grænseværdier

37. I henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 96/62 skulle medlemsstaterne træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes. Grænseværdierne for nitrogendioxid fremgik af artikel 4 i, sammenholdt med bilag II til direktiv 1999/30, og var gældende fra den 1. januar 2010.

38. Grænseværdierne for PM_{10} fremgik af artikel 5, sammenholdt med bilag III, del I, i dette direktiv, og var gældende fra den 1. januar 2005.

39. De nævnte grænseværdier og frister blev efterfølgende uforandret videreført i bilag XI til direktiv 2008/50.

[17] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 40), af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 41), og af 16.7.2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, præmis 34).

[18] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 21 og 22), og af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cypern) (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 81).

[19] – Dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 22-26), af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 49 og 50), og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 63 og 86).

[20] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 40), af 4.7.2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 112), og af 24.1.2018, Pantuso m.fl. (C-616/16 og C-617/16, EU:C:2018:32, præmis 49).

40. Siden de nævnte tidspunkter har der således foreligget en i henhold til de relevante bestemmelsers ordlyd klar og ubetinget forpligtelse til at overholde grænseværdierne [21].

b) Forbedring af luftkvaliteten

41. Derudover indeholdt allerede direktiv 96/62 bestemmelser om forbedring af luftkvaliteten, som var gældende for tiden forud for udløbet af fristen for anvendelsen af grænseværdierne og for tiden derefter.

1) Tidsrummet, før grænseværdierne blev bindende

42. En første forpligtelse til at forbedre luftkvaliteten bestod allerede forud for, at grænseværdierne blev bindende i henholdsvis 2005 og 2010. Medlemsstaterne skulle på dette stadium træffe foranstaltninger med henblik på, at grænseværdierne senest ville blive overholdt på det tidspunkt, hvor de blev bindende.

43. De nærmere omstændigheder vedrørende denne forpligtelse fremgik af artikel 8 i direktiv 96/62. Medlemsstaterne skulle i henhold til artikel 8, stk. 1, først opstille en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskred grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse, der var fastsat ved direktiv 1999/30. For de således identificerede zoner og bymæssige områder skulle medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 udarbejde eller iværksætte planer eller programmer med henblik på, at grænseværdien kunne overholdes inden for den fastsatte tidsfrist, dvs. på det tidspunkt, hvor grænseværdien blev forpligtende.

44. Den pågældende margen for tilladt overskridelse betegnede i denne forbindelse en bestemt procentdel af den pågældende grænseværdi, som i perioden mellem fastsættelsen af grænseværdierne og tidspunktet for grænseværdiernes anvendelse blev reduceret lineært til 0%. Den pågældende margen for tilladt overskridelse blev således kontinuerligt lavere, jo tættere man kom på tidspunktet for anvendelsen af grænseværdierne. Ved begyndelsen af anvendelsen af den pågældende grænseværdi bortfaldt margenen for tilladt overskridelse fuldstændigt.

45. Formentlig omfattede denne forpligtelse allerede flere zoner og bymæssige områder, i hvilke grænseværdierne efterfølgende ved udløbet af fristen for grænseværdiernes anvendelse, dvs. i årene 2005 eller 2010, blev overskredet [22].

46. Disse planer eller programmer skulle opfylde kravene i henhold til bilag IV til direktiv 96/62, som i vid udstrækning var de samme som i del A i bilag XV til direktiv 2008/50. Disse krav er ikke kun af formel karakter, eftersom de pågældende oplysninger dokumenterer forureningens oprindelse (nr. 5 og 6), en analyse af de mulige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten (nr. 6) samt de trufne og de gennemførte foranstaltninger (nr. 7-9), herunder en tidsplan og et skøn over den forbedring af luftkvaliteten, der skal opnås (nr. 8). Vurderingen af, om den

[21] – Dom af 10.5.2011, Kommissionen mod Sverige (PM10) (C-479/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:287), af 15.11.2012, Kommissionen mod Portugal (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), og af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815).

[22] – Det fremgår således af årsberetningen med et spørgeskema om Frankrig vedrørende året 2003 (https://cdr.eionet.europa.eu/fr/eu/annualair/envqwuzxq/, besøgt den 24.2.2022), at den årlige grænseværdi med margen for tilladt overskridelse for nitrogendioxid (tabel 8b, række 14) og den daglige grænseværdi med margen for tilladt overskridelse for PM10 (tabel 8c, række 14) blev overskredet.

pågældende plan eller det pågældende program er egnet til at tilvejebringe en overholdelse af grænseværdierne på tidspunktet for udløbet af fristen for deres anvendelse, er en logisk forudsætning for de nævnte krav.

47. Det skal tilføjes, at artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 opstiller en lignende forpligtelse for fine partikler ($PM_{2,5}$), hvor grænseværdien først skulle overholdes efter udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv.

i) Tidsrummet efter udløbet af fristerne for anvendelse af grænseværdierne

48. Herudover bestemte artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, at medlemsstaterne skulle udarbejde handlingsplaner, der skulle iværksættes på kort sigt, hvis der var risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskedes.

49. I henhold til ordlyden af artikel 7 og 8 i direktiv 96/62 var der ikke mulighed for at overskride grænseværdierne. Forud for grænseværdiernes anvendelse skulle medlemsstaterne i henhold til artikel 8 iværksætte foranstaltninger med henblik på at sikre grænseværdiernes overholdelse på det tidspunkt, hvor de fandt anvendelse. For tiden herefter forpligtede artikel 7, stk. 3, allerede medlemsstaterne til at bekæmpe *risikoen* for en overskridelse. Definitionen af begrebet grænseværdi i artikel 2, nr. 5), i direktiv 96/62 bekræftede dette, eftersom en grænseværdi i henhold til denne bestemmelse skulle nås inden for et bestemt tidsrum og derefter ikke måtte overskrides.

50. Alligevel har Domstolen i Janecek-dommen fastslået, at medlemsstaterne ikke var forpligtede til at iværksætte foranstaltninger med henblik på at sikre, at der ikke fandt nogen overskridelse sted. Domstolen konkluderede snarere ud fra opbygningen af direktiv 96/62, hvis formål var en integreret forureningskontrol, at det tilkom medlemsstaterne at iværksætte foranstaltninger, som var egnede til at reducere risikoen for overskridelse og varigheden heraf mest muligt under hensyntagen til samtlige omstændigheder på det relevante tidspunkt og de berørte interesser. Medlemsstaterne skulle i denne forbindelse sikre en balance mellem det nævnte formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser. Rammerne for disse skønsmæssige beføjelser var underlagt retslig kontrol [23].

51. Den nævnte dom giver god mening, eftersom det på dette tidspunkt allerede var kendt, at grænseværdierne for PM_{10} blev overskredet i flere medlemsstater, og at det ville være særdeles vanskeligt at overholde grænseværdierne. Under hensyn til de grænseværdier for nitrogendioxid, der var gældende i 2010, forventede Kommissionen et lignende niveau [24]. Den forventning om, at grænseværdierne ikke ville blive overskredet, som kommer til udtryk i teksten til direktiv 96/62, havde således vist sig at være urealistisk. Denne erkendelse havde i øvrigt kort forud for Janecek-dommen ført til vedtagelsen af direktiv 2008/50, som også skal undersøges nærmere her.

52. Domstolen har herudover korrekt fremhævet nødvendigheden af at foretage en afvejning af de modstående interesser i forbindelse med iværksættelsen af handlingsplaner. Ganske vist har lovgiver i forbindelse med fastsættelsen af grænseværdierne allerede forudset denne afvejning,

[23] – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 44-46).

[24] – Meddelelse fra Kommissionen om udsættelse af frister for opfyldelse og undtagelse fra forpligtelsen til at anvende visse grænseværdier i medfør af artikel 22 i direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa (KOM(2008) 403 endelig udg., s. 2).

men EU-retten kan ikke kræve, at medlemsstaterne iværksætter foranstaltninger med henblik på overholdelse af grænseværdierne, hvis ulemper er større end forbedringen af miljø- og sundhedsbeskyttelsen som følge af håndhævelsen af grænseværdierne [25].

53. Ganske vist er konstateringen i Janecek-dommen af pligten til at udarbejde handlingsplaner i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 begrænset. Kun disse planer skulle ikke udformes sådan, at de udelukker enhver overskridelse af grænseværdierne. Pligten til at overholde grænseværdierne var derimod allerede i henhold til direktiv 96/62 og 1999/30 uafhængig heraf [26]. Medlemsstaterne kunne – ligesom det gælder for andre tilsidesættelser af EU-retten [27] – begrunde afvigelser fra grænseværdierne med enten konkrete beviser for vanskeligheder, der ikke umiddelbart kan overvindes, eller force majeure [28].

c) Foreløbig konklusion

54. Det må således fastholdes, at artikel 7 og 8 i direktiv 96/62 i forbindelse med grænseværdierne for nitrogendioxid og PM_{10} i henhold til direktiv 1999/30 indebar en klar og ubetinget forpligtelse til overholdelse af grænseværdierne, som for PM_{10} havde været gældende siden den 1. januar 2005 og for nitrogendioxid siden den 1. januar 2010. Medlemsstaterne skulle dog i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 kun iværksætte foranstaltninger, som på grundlag af en afvejning af de modstridende interesser var egnede til at reducere risikoen for overskridelse mest muligt. Denne anden forpligtelse fremstår alene tilstrækkeligt klar for så vidt angår en overskridelse af grænserne for den bestående margen.

2. Klarheden af indholdet i bestemmelserne i direktiv 2008/50

55. Det er desuden klarheden af indholdet i bestemmelserne i direktiv 2008/50, som i 2008 erstattede direktiv 96/62 og 1999/30 med virkning fra den 11. juni 2010, der skal vurderes.

a) Grænseværdierne

56. I henhold til artikel 13, stk. 1, første punktum, i direktiv 2008/50 skal medlemsstaterne sikre, at luftens indhold af svovldioxid, PM_{10} og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI. I henhold til artikel 13, stk. 1, andet punktum, må grænseværdierne for nitrogendioxid og benzen i bilag XI endvidere ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat heri.

57. Den forskellige ordlyd af de to punktummer rejser ikke tvivl om klarheden af forpligtelsen til at overholde grænseværdierne. Forskellen skyldes, at grænseværdierne for de forurenende stoffer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, første punktum, i direktiv 2008/50, som det fremgår af bilag XI, allerede var gældende fra 2005, mens direktivet først trådte i kraft i 2008. Grænseværdierne for nitrogendioxid og benzen blev derimod først bindende i 2010, dvs. efter direktivets ikrafttræden.

[25] – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Bulgarien (PM10) (C-488/15, EU:C:2016:862, punkt 95-98).

[26] – Dom af 10.5.2011, Kommissionen mod Sverige (PM10) (C-479/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:287), af 15.11.2012, Kommissionen mod Portugal (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), og af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815).

[27] – Dom af 11.7.1985, Kommissionen mod Italien (101/84, EU:C:1985:330, præmis 16), af 9.12.1997, Kommissionen mod Frankrig (C-265/95, EU:C:1997:595, præmis 55 og 56), og af 13.12.2001, Kommissionen mod Frankrig (C-1/00, EU:C:2001:687, præmis 131).

[28] – Dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 64 og 65).

58. Medlemsstaterne skal derfor overvåge, at de forureningsniveauer, som artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, omhandler, i ingen af deres zoner og bymæssige områder overskrider de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI hertil [29]. Kun for så vidt angår særlige lokaliteter, som offentligheden normalt ikke har adgang til uden beskyttelse, er der i henhold til bilag III, del A, nr. 1, ikke behov for nogen vurdering [30].

59. Isoleret betragtet forekommer artikel 13, stk. 1, og bilag XI i direktiv 2008/50 dermed tilstrækkeligt præcise. [31] Dette følger også af, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at bestemmelsen er blevet tilsidesat af medlemsstaterne [32].

b) Luftkvalitetsplanerne i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50

60. Ud over forpligtelsen til at overholde grænseværdierne i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 gælder også forpligtelsen til at forbedre luftkvaliteten i henhold til artikel 23, stk. 1.

61. I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne, hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørge for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV i direktiv 2008/50. Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplanerne omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A.

62. Dermed indfører artikel 23 i direktiv 2008/50 en direkte forbindelse mellem en overskridelse af de grænseværdier for PM10, som er omhandlet i artikel 13, stk. 1, sammenholdt med bilag XI til dette direktiv, og en forpligtelse til at opstille luftkvalitetsplaner [33].

63. De berørte medlemsstater er derfor af den opfattelse, at det ikke er et krav i henhold til direktiv 2008/50, at enhver overskridelse af grænseværdierne skal forhindres, men at artikel 23, stk. 1, alene begrunder en forpligtelse til at opstille luftkvalitetsplaner. Polen har endog anført, at forpligtelsen til at overholde grænseværdierne i lyset af artikel 23, stk. 1, ikke er absolut.

64. Til støtte for denne opfattelse synes der at kunne henvises til den tidligere omtalte Janecek-dom, i hvilken Domstolen i forbindelse med artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 fastslog, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at forhindre enhver overskridelse af grænseværdierne [34].

[29] – Dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 48). Jf. også de nedenfor i fodnote 32 anførte domme.

[30] – Jf. mit forslag til afgørelse Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 78).

[31] – Jf. dom af 5.4.1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, præmis 23), og af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 49).

[32] – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267), af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (PM10) (C-336/16, EU:C:2018:94), af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900), af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM_{10}) (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), af 3.2.2021, Kommissionen mod Ungarn (Grænseværdier – PM_{10}) (C-637/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:92), af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – nitrogendioxid) (C-664/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:171), af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO_2) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437), og af 28.4.2022, Kommissionen mod Frankrig (Grænseværdier – PM_{10}) (C-286/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:319).

[33] – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 83), af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 78), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 133).

[34] – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 44).

Desuden kan luftkvalitetsplaner, på samme måde som i henhold til den tidligere regulering, i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50 alene opstilles under hensyntagen til den balance, der skal være mellem målet om en mindskning af risikoen for forurening og de forskellige berørte offentlige og private interesser [35].

65. Ganske vist var det allerede inden for rammerne af direktiv 96/62 og 1999/30 tvivlsomt, om foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten var tilstrækkelige til at begrunde afvigelser fra grænseværdierne. [36] Hvad angår direktiv 2008/50 har Domstolen i mellemtiden gentagne gange afvist den opfattelse, at en medlemsstat kan siges at have opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i fuldt omfang, allerede fordi den har opstillet en luftkvalitetsplan [37].

66. En sådan fortolkning ville ifølge en senere dom afsagt af Store Afdeling overlade opfyldelsen af det mål om at beskytte menneskets sundhed, som fremgår af artikel 1, nr. 1), i direktiv 2008/50, fuldstændig til medlemsstaternes skøn, hvilket ville være i strid med EU-lovgivers hensigt. Dette udleder Domstolen navnlig af definitionen af begrebet »grænseværdi« i artikel 2, nr. 5), som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når den er nået [38].

67. Desuden har direktiv 2008/50, sammenholdt med direktiv 96/62, præciseret forpligtelsen til at overholde grænseværdierne med en bestemmelse, som ville blive undermineret, hvis alene den omstændighed, at der opstilles luftkvalitetsplaner, ville være tilstrækkelig til at begrunde afvigelser fra grænseværdierne [39]. Artikel 22 i direktiv 2008/50 tillader udsættelse af fristerne for overholdelse af grænseværdierne med højst fem år for så vidt angår nitrogendioxid eller benzen og højst seks år for så vidt angår PM_{10}. Udsættelse af fristerne er navnlig betinget af, at medlemsstaterne opstiller luftkvalitetsplaner, som sikrer overholdelsen af den nye frist. Luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23, stk. 1, er derimod ikke omfattet af denne nye frist.

c) Foreløbig konklusion

68. Dermed indfører artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 en præcis forpligtelse, der er umiddelbart bindende for medlemsstaterne til at forhindre en overskridelse af grænseværdierne for de omfattede luftforurenende stoffer.

69. Parallelt følger der af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 en klar og *selvstændig* forpligtelse til at opstille luftkvalitetsplaner, som udløses ved en overskridelse af grænseværdierne [40].

70. Polen er ganske vist af den opfattelse, at artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 ikke er tilstrækkeligt præcis hvad angår luftkvalitetsplanernes indhold. Denne bestemmelse fastsætter således ikke nogen konkret frist for, hvornår en overskridelse skal være ophørt, men opstiller

35 – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM10) (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 105 og 106), af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 79), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 134).

36 – Jf. ovenfor, præmis 53.

37 – Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 42), af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 70), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 78 og 81).

38 – Dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 80).

39 – Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 43-47), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 81).

40 – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 35), og af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 53).

alene det krav, at overskridelsesperioden skal være kortest mulig. Derudover forudsætter fastlæggelsen af foranstaltninger en afvejning af modstående interesser, hvilket Frankrig og Irland også har påpeget.

71. Heroverfor kan det imidlertid indvendes, at det skøn, der indgår som en del af interesseafvejningen, ganske vist kan være et væsentligt kriterium, når det skal fastslås, om en tilsidesættelse er tilstrækkeligt kvalificeret [41], og også kan spille en rolle i forbindelse med bedømmelsen af årsagssammenhængen [42]. Skønsbeføjelsen er imidlertid ikke afgørende for, om den pågældende bestemmelse er tilstrækkeligt præcis til at kunne tillægge privatpersoner rettigheder. Det må snarere være tilstrækkeligt, at privatpersoner har mulighed for at påberåbe sig overholdelsen af grænserne for dette skøn ved de nationale domstole [43].

3. Grænseværdiernes formål og pligten til at forbedre luftkvaliteten

72. Spørgsmålet om, hvorvidt grænseværdierne og forpligtelsen til at forbedre luftkvaliteten i henhold til direktiv 96/62, 1999/30 og 2008/50 har til formål at tillægge de personer rettigheder, der som følge af luftforurening har lidt sundhedsmæssige skader, afhænger ud over af konstateringen af sådanne mulige rettigheder frem for alt af formålet med disse reguleringer [44].

73. Direktiv 96/62 og 2008/50 har, som det fremgår af såvel anden betragtning til direktiverne som direktivernes artikel 1, til formål at undgå, forebygge eller reducere skadelige virkninger på menneskers sundhed [45]. De bestemmelser om luftkvalitet, der indføres med disse direktiver, udmønter således Unionens beskyttelsesforpligtelser i forbindelse med beskyttelse af miljøet og folkesundheden, som bl.a. følger af artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF. I henhold hertil tager Unionens politik på miljøområdet sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen, og bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats [46]. Denne pligt til beskyttelse følger ligeledes af artikel 2, 3 og 37 i chartret om grundlæggende rettigheder [47].

74. Den omstændighed, at navnlig grænseværdierne for PM_{10} og nitrogendioxid har til formål at beskytte menneskers sundhed, følger allerede af deres betegnelse som grænseværdier til beskyttelse af menneskers sundhed i henhold til bilag II og III til direktiv 1999/30 samt i henhold til artikel 13 i og bilag XI til direktiv 2008/50. Det fremgår også af den af sagsøgeren fremhævede definition af begrebet »grænseværdi« i artikel 2, nr. 5), i både direktiv 96/62 og 2008/50, at en grænseværdi fastsættes med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed.

41 – Dom af 25.1.2007, Robins m.fl. (C-278/05, EU:C:2007:56, præmis 72), af 25.4.2013, Hogan m.fl. (C-398/11, EU:C:2013:272, præmis 50-52), samt, navnlig angående direktiv 2008/50, mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Bulgarien (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2016:862, punkt 76). Jf. ligeledes nedenfor, punkt 106 ff.

42 – Jf. nedenfor, punkt 126 ff.

43 – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46), og af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 105). Jf. ligeledes dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59), af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 34 og 45), og af 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, præmis 31 og 72).

44 – Dom af 8.10.1996, Dillenkofer m.fl. (C-178/94, C-179/94 og C-188/94 – C-190/94, EU:C:1996:375, præmis 33 ff.), af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 102), og af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cypern) (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 88 og 89).

45 – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 67).

46 – Dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 33).

47 – Jf. mit forslag til afgørelse Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 53).

75. Eftersom de pågældende forpligtelser til at forbedre luftkvaliteten bliver udløst af en overskridelse af disse grænseværdier, har også disse forpligtelser utvivlsomt til formål at beskytte sundheden.

76. Som Kommissionen korrekt har fremhævet, har Domstolen på grundlag af dette formål med beskyttelsen allerede om de tidligere direktiver om beskyttelse af luftkvaliteten fastslået, at det skal være muligt for privatpersoner at påberåbe sig de bindende bestemmelser i disse direktiver som *rettigheder*[48]. Med afsæt heri har Domstolen gjort en påberåbelse af direktiv 96/62 og 2008/50 mulig[49] og i samme forbindelse også talt om retslig beskyttelse af *rettigheder*[50].

77. Ganske vist har Polen og Irland anført, at der med formålet om beskyttelse af sundhed alene menes beskyttelse af folkesundheden, men dette synspunkt forekommer ikke overbevisende. Særligt interessen i sundhed er af en højst personlig og dermed individuel karakter og er således grundlaget for den netop beskrevne retspraksis.

78. Det kunne forholde sig anderledes i forbindelse med miljøretlige bestemmelser, som primært har til formål at beskyttelse dyr, planter og levesteder, og som kun indirekte er til fordel for det enkelte menneske. I denne sammenhæng kunne man tænke på de kritiske niveauer for beskyttelsen af plantevæksten i henhold til artikel 14 i og bilag XIII til direktiv 2008/50. Det kan dog ikke afgøres på det foreliggende grundlag, om disse bestemmelser har til formål at tillægge privatpersoner rettigheder.

79. I modsætning til, hvad Irland har gjort gældende, er heller ikke princippet om, at forureneren betaler, til hinder for anerkendelsen af, at staten er erstatningsansvarlig for sundhedsmæssige skader, der hviler på en tilsidesættelse af bestemmelserne om luftkvaliteten.

80. Ganske vist er princippet om, at forureneren betaler, et princip i Unionens miljøpolitik, som fremgår af artikel 191, stk. 2, TEUF, og som derfor også skal tages i betragtning i forbindelse med en fortolkning af bestemmelserne om luftkvaliteten. Det er ligeledes korrekt, at det ifølge dette princip i første række er dem, der har forurenet, som bør bære omkostningerne, hvilket i andre sprogversioner fremstår mere tydeligt, end det kommer til udtryk med det tyske »Verursacherprinzip« (»princippet om, at forureneren betaler«), når der f.eks. på engelsk tales om, »that the polluter should pay«, eller på fransk om et »principe du pollueur-payeur«.

81. Ganske vist kan dette princip ikke fritage medlemsstaterne for deres eget ansvar, hvis de tillader eller undlader at forhindre luftforurening ved en tilsidesættelse af EU-retten. Den omstændighed, at bestemmelserne om luftkvaliteten pålægger medlemsstaterne dette ansvar, er i øvrigt begrundet i, at der som regel er forskellige kilder til luftforureningen, således at medlemsstaterne må træffe afgørelse om, i hvilket omfang specifikke forurenere skal nedbringe deres emissioner.

[48] – Domme af 30.5.1991, Kommissionen mod Tyskland (Svovldioxid og svævestøv) (C-361/88, EU:C:1991:224, præmis 16) og Kommissionen mod Tyskland (Bly) (C-59/89, EU:C:1991:225, præmis 19), Jf. ligeledes dom af 17.10.1991, Kommissionen mod Tyskland (Drikkevand) (C-58/89, EU:C:1991:391, præmis 14).

[49] – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37 og 38), af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 54), af 26.6.2019, Craeynest m. fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 53 og 54), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 38).

[50] – Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 52), af 26.6.2019, Craeynest m. fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 31 og 54), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 33, 39 og 54).

4. Paul-dommen

82. Betydningen af disse overvejelser om formålet med bestemmelserne om luftkvalitet er særligt tydelig, når man sammenholder dem med Paul-dommen. Dette er den eneste dom, i hvilken Domstolen har afvist et erstatningskrav med den begrundelse, at de pågældende bestemmelser *ikke* havde til formål at tillægge privatpersoner rettigheder.

83. Denne dom omhandlede bestemmelserne om den på daværende tidspunkt bestående forpligtelse til at føre et banktilsyn, som også havde til formål at beskytte indskydere [51]. Disse bestemmelser har ganske mange lighedspunkter med beskyttelsen af luftkvaliteten. Begge opgaver, banktilsyn og beskyttelse af luftkvalitet, er således kendetegnet ved stor kompleksitet [52], og privatpersoners rettigheder omtales ikke udtrykkeligt [53], hvilket i den foreliggende sag er blevet fremhævet af Frankrig.

84. De daværende bestemmelser om banktilsyn indeholdt imidlertid på væsentlige punkter forskelle i forhold til beskyttelsen af luftkvaliteten. Disse forskelle skyldes ikke udelukkende, at emnet for reguleringen var et andet.

85. Først og fremmest eksisterede der således med indskudsgarantiordningen [54] en særlig beskyttelsesordning for indskydere, som talte imod at tillægge disse en mere omfattende ret til erstatning [55]. Der foreligger derimod ikke en sådan specifik regulering af sundhedsmæssige skader, der skyldes luftforurening.

86. Imidlertid var formålet med de daværende bestemmelser om banktilsyn frem for alt at nå frem til en gensidig anerkendelse af tilladelser og banktilsynsordninger. Denne anerkendelse muliggjorde opnåelsen en enkelt tilladelse gældende i hele Unionen samt anvendelse af princippet om hjemlandstilsyn [56]. Bestemmelserne om banktilsyn skulle således i overensstemmelse med deres retlige grundlag sikre bankernes etableringsfrihed, idet de harmoniserede de nationale krav. Der var derfor ikke behov for en mulighed for erstatningskrav mod staten til fordel for indskyderne, som ikke fulgte af eller endda var udelukket i henhold til national ret [57].

87. Bestemmelserne om beskyttelse af luftkvaliteten var derimod baseret på Unionens miljøkompetence og havde derfor i henhold til artikel 191 TEUF nødvendigvis et højt niveau af beskyttelse af menneskers sundhed til formål. Navnlig denne beskyttelse er hovedformålet, hvorimod målene for det indre marked højst spiller en perifer og indirekte rolle.

5. Ingen bestemmelser om økonomiske krav

88. Frankrigs indsigelse kan dog også forstås således, at et erstatningskrav må forudsætte en tilsidesættelse af en bestemmelse, som fastslår, at privatpersoner har ret til betalinger eller økonomiske fordele. Bestemmelserne om luftkvaliteten indeholder ikke sådanne rettigheder.

[51] – Jf. dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 38).

[52] – Jf. dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 44).

[53] – Jf. dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 41).

[54] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30.5.1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5).

[55] – Dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 45).

[56] – Dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 42).

[57] – Dom af 12.10.2004, Paul m.fl. (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 43).

89. Faktisk har det i forbindelse med de hidtidige afgørelser til fordel for, at staten er erstatningsansvarlig på grund af tilsidesættelser af EU-retten, ofte drejet sig om sikring af økonomiske krav, f.eks. om lønsikring og alderspension i forbindelse med arbejdsgiverens konkurs [58] eller om pakkerejsedeltageres krav i forbindelse med rejsearrangørens konkurs, [59] om indskudsgarantiordninger [60] og om beskyttelsen af investorer mod urimeligt høje priser i forbindelse med virksomhedsovertagelser [61], eller om erstatningskrav fra ofre for forbrydelser [62].

90. Domstolens udtalelser om, at tilsidesættelsen af en given regulering skal have haft en direkte indvirkning på den skadelidtes retlige situation (»situation juridique«), synes at pege i den samme retning [63]. Disse udtalelser vedrørte de retligt beskyttede økonomiske interesser i forbindelse med indskudsgarantiordningen og beskyttelsen af investorer.

91. En medlemsstats undladelse af at sikre overholdelsen af grænseværdierne ville man derimod ikke betegne som en ændret retlig situation for personer, som af denne grund oplever sundhedsskadelige påvirkninger. Det drejer sig snarere om tilsidesættelsen af et retsgode, som har langt større betydning end de omtalte økonomiske interesser. Ethvert menneske har nemlig ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet, som det fremgår af artikel 3 i chartret om grundlæggende rettigheder, og som en ret, der i forhold til andre rettigheder har førsteprioritet [64].

92. Det skal dog påpeges, at også uafhængigt af påvirkninger af skadelidte personers retlige stilling er den foreliggende retspraksis om statens erstatningsansvar ikke baseret på beskyttelsen af de skadelidtes økonomiske interesser, men derimod på at sikre EU-rettens fulde virkning ved at beskytte de rettigheder, som EU-retten tillægger privatpersoner [65]. Princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt privatpersoner på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, følger således af selve systemet af traktater, som Unionen er baseret på [66].

93. I overensstemmelse med dette mål har Domstolen også anerkendt, at VVM-direktivet [67] har til formål at tillægge privatpersoner rettigheder, [68] selv om erstatningskrav formentlig som oftest vil blive afvist, fordi der ikke foreligger en direkte årsagsforbindelse [69].

[58] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428), af 25.1.2007, Robins m.fl. (C-278/05, EU:C:2007:56), og af 25.4.2013, Hogan m.fl. (C-398/11, EU:C:2013:272, præmis 50-52).

[59] – Dom af 8.10.1996, Dillenkofer m.fl. (C-178/94, C-179/94 og C-188/94 – C-190/94, EU:C:1996:375, præmis 33 ff.).

[60] – Dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249).

[61] – Dom af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cypern) (C-735/19, EU:C:2020:1014).

[62] – Dom af 16.7.2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566).

[63] – Dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 103), og af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cypern) (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 90).

[64] – Jf. dom af 20.5.1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, præmis 15), af 5.6.2007, Rosengren m.fl. (C-170/04, EU:C:2007:313, præmis 39), af 1.6.2010, Blanco Pérez og Chao Gómez (C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 44), og af 25.11.2021, Delfarma (C-488/20, EU:C:2021:956, præmis 37).

[65] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 31-33), af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 20), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54).

[66] – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 35), af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 31), af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 40), af 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 18), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54).

[67] – Nu Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse private og offentlige projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).

[68] – Dom af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 32 og 36). Jf. også dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 66), og af 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, præmis 45).

[69] – Dom af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 45-47); jf. dog mit forslag til afgørelse Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkt 50-55).

94. I øvrigt er sundhedsskadelige påvirkninger også forbundet med økonomiske skader, f.eks. udgifter til behandling eller tabt arbejdsfortjeneste. Kommissionen har derfor i forbindelse med sit forslag til direktiv 2008/50 ikke alene lagt vægt på de sundhedsmæssige konsekvenser af luftforurening, men også på de skønnede økonomiske skader på fra 189 til 609 mia. EUR årligt frem til 2020[70]. I det mindste er sådanne skader omfattet af formålet med bestemmelserne om beskyttelse af luftkvaliteten.

6. Kredsen af begunstigede

95. Ønskede Unionen imidlertid rent faktisk at tillægge en svært afgrænselig kreds af potentielt berørte en ret til en specifik luftkvalitet, hvis tilsidesættelse kan danne grundlag for erstatningskrav?

96. Domstolen har efterhånden i tolv traktatbrudssøgsmål fastslået, at ti medlemsstater ikke overholder standarderne for luftkvaliteten[71]. I de seneste ni domme blev det endda fastslået, at der var tale om systematisk og vedholdende overtrædelse af standarderne. Der verserer fortsat syv søgsmål, som bl.a. berører tre yderligere medlemsstater[72]. Der verserer i hvert fald også i Belgien[73], Tyskland[74], Frankrig[75] og Det Forenede Kongerige[76] sager ved de nationale domstole om standarderne for luftkvalitet.

97. Medlemsstaterne må altså regne med et stort antal af erstatningskrav på grund af manglende overholdelse af standarderne for luftkvalitet, når disse standarder tillægger privatpersoner retten hertil. Helt bortset fra de økonomiske risici, der er forbundet hermed, vil tvister om sådanne krav kunne udgøre en væsentlig belastning af medlemsstaternes domstole.

98. Disse aspekter taler ganske vist ikke imod en anerkendelse af rettigheder, som kan begrunde erstatningskrav, da det store antal af muligt berørte personer frem for alt understreger den betydning, som en rimelig luftkvalitet har.

70 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa (KOM(2005) 447 endelig., s. 2).

71 – Dom af 10.5.2011, Kommissionen mod Sverige (PM10) (C-479/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:287), af 15.11.2012, Kommissionen mod Portugal (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815), af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267), af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (PM_{10}) (C-336/16, EU:C:2018:94), af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900), af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM_{10}) (C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier for PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), af 3.2.2021, Kommissionen mod Ungarn (Grænseværdier – PM_{10}) (C-637/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:92), af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – nitrogendioxid) (C-664/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:171), af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO_2) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437), og af 28.4.2022, Kommissionen mod Frankrig (Grænseværdier – PM_{10}) (C-286/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:319).

72 – Sag C-573/19, Kommissionen mod Italien (Nitrogendioxid), sag C-730/19, Kommissionen mod Bulgarien (Svovldioxid), sag C-125/20, Kommissionen mod Spanien (Nitrogendioxid), sag C-70/21, Kommissionen mod Grækenland (PM_{10}), sag C-342/21, Kommissionen mod Slovakiet (PM_{10}), C-633/21, Kommissionen mod Grækenland (Nitrogendioxid), og sag C-220/22, Kommissionen mod Portugal (Nitrogendioxid).

73 – Dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533).

74 – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

75 – Dom afsagt af Conseil d'Etat (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 4.8.2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409 20210804).

76 – Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382).

99. De udgifter, der er forbundet med eventuelle erstatningskrav, er endvidere ikke åbenlyst uforholdsmæssige i forhold til problemets betydning. Der er for så vidt angår grænseværdierne for luftkvaliteten ikke tale om nogen ringe belastning, men derimod om en væsentlig sundhedsmæssig påvirkning, som kan medføre for tidlig død [77].

100. Samtidig er kredsen af faktisk berørte ikke så omfattende, at næsten enhver borger i de berørte medlemsstater ville være omfattet, således at beboerne på sin vis ville skulle betale erstatning til hinanden via skatten. Faktisk belaster overskridelsen af grænseværdierne primært forskellige grupper, som lever eller arbejder i særligt belastede områder [78]. Dette er ofte mennesker med lav socioøkonomisk status [79], som er særligt afhængige af domstolsbeskyttelse.

101. Også af denne grund [80] er det forkert, når Irland og Polen lægger til grund, at bestemmelserne om luftkvaliteten udelukkende skal beskytte almene interesser. Luftkvaliteten skal ganske vist beskyttes helt generelt, men de specifikke problemer opstår på bestemte steder og berører bestemte, identificerbare befolkningsgrupper. Derfor er det også kun personer, som er direkte berørt af en overskridelse af grænseværdierne eller af risikoen for en overskridelse, der kan gøre artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 gældende. [81]

102. I overensstemmelse med de umiddelbart ovenfor beskrevne overvejelser har Domstolen i forbindelse med håndhævelsen af bestemmelserne om luftkvaliteten allerede antydet muligheden for et EU-retligt erstatningskrav. [82]

7. Besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål

103. Sammenfattende må det konkluderes, at grænseværdierne for forurenende stoffer i luften og forpligtelserne til at forbedre luftkvaliteten i henhold til artikel 7 og 8 i 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30, samt i henhold til artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 har til formål at tillægge privatpersoner rettigheder.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål – yderligere betingelser for erstatningskravet

104. Det andet præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvilke betingelser sikringen af en ret til erstatning for sundhedsmæssig skade afhænger af. For den forelæggende ret er i denne forbindelse det tidspunkt, hvor tilsidesættelsen af bestemmelserne om beskyttelse af luftkvaliteten skal vurderes, af særlig interesse.

77 – Det Europæiske Miljøagentur, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Rapport nr. 22/2018, s. 19 og 21.

78 – Jf. også nedenfor i punkt 131 ff.

79 – Det Europæiske Miljøagentur, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Rapport nr. 22/2018, s. 19-22.

80 – Jf. endvidere ovenfor i punkt 77 og 78.

81 – Jf. dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 39), af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 56), samt af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 56), og principielt mit forslag til afgørelse Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:274, punkt 41 ff.).

82 – Dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54 og 55).

105. Der skal i denne forbindelse erindres om de to andre betingelser for et erstatningskrav: Tilsidesættelsen af EU-retten skal være tilstrækkeligt kvalificeret (under 1), og der skal være en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og den pågældende skade (under 2) [83].

1. Tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse

106. For at kunne fastslå, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, som den har fået forelagt. Hertil hører, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder, om tilsidesættelsen er begået, eller tabet er forvoldt, forsætligt eller uagtsomt, om den eventuelle retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en EU-institution ved sin adfærd eventuelt har medvirket til undladelse, vedtagelse eller opretholdelse af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med EU-retten [84].

107. Desuden følger det af retspraksis, at en tilsidesættelse af EU-retten under alle omstændigheder er åbenbart kvalificeret, når den har varet ved til trods for, at der er afsagt dom, der fastslår overtrædelsen, en dom i en præjudiciel sag, eller der foreligger en fast praksis ved Domstolen på det pågældende område, hvoraf det fremgår, at den omtvistede adfærd har karakter af en overtrædelse [85].

a) Overskridelse af grænseværdierne som en kvalificeret tilsidesættelse

108. Forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for PM_{10} (siden 2005) og nitrogendioxid (siden 2010), som først fremgik af artikel 7, stk. 1, i direktiv 96/62 samt artikel 4, sammenholdt med bilag II og artikel 5, sammenholdt med del I i bilag III til direktiv 1999/30, og fra den 11. juni 2010 af artikel 13, stk. 1, og bilag XI i direktiv 2008/50, er tydelig og overlader ikke noget skøn til medlemsstaterne. Dette kunne lede til den konklusion, at den pågældende tilsidesættelse alene af denne grund må betragtes som kvalificeret.

109. Imidlertid fastslog Domstolen i Janecek-dommen om direktiv 96/62 og 1999/30, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at træffe foranstaltninger, medmindre en overskridelse finder sted [86]. Ganske vist tyder de senere domme om disse direktiver på, at en overskridelse af grænseværdierne alligevel udgør en selvstændig tilsidesættelse af EU-retten [87], men på dette tidspunkt fandt direktiv 2008/50 allerede anvendelse. Derfor kan alene overskridelsen af grænseværdierne, mens direktiv 96/62 og 1999/30 fandt anvendelse, ikke betragtes som en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.

[83] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 41), og af 16.7.2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, præmis 34).

[84] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56), og af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 42).

[85] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 57), af 12.12.2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, præmis 214), af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan/Rat (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 31), og af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 47).

[86] – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 44).

[87] – Jf. ovenfor i punkt 53.

110. Ikke desto mindre bekræfter Janecek-dommen den ligeledes klare og ubetingede forpligtelse til at udarbejde handlingsplaner i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62[88]. Denne forpligtelse er snævert forbundet med overskridelsen af grænseværdierne, eftersom forpligtelsen ikke gælder eller i det mindste er begrænset til et mindstemål, såfremt medlemsstaten har truffet tilstrækkelige foranstaltninger for at formindske luftforureningen – hvad enten dette er sket forud for eller efter, at grænseværdierne fandt anvendelse.

111. I direktiv 2008/50 kommer denne forbindelse også tydeligt til udtryk, eftersom pligten til at opstille luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23 udløses af en overskridelse af grænseværdierne i henhold til artikel 13 og bilag XI.

112. Dette fører mig til den konklusion, at der både i henhold til de tidligere gældende direktiver og i henhold til direktiv 2008/50 er tale om, at en overskridelse af grænseværdierne for luftkvaliteten uden en relevant plan for, hvordan overskridelsen bringes til ophør, udgør en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, som kan danne grundlag for erstatningskrav.

b) Kvaliteten af planerne

113. I modsætning til Polens opfattelse er det dog ikke tilstrækkeligt til at kunne udelukke en kvalificeret tilsidesættelse, at der i det hele taget foreligger en plan. Som Italien har anført, må en plan snarere ikke indeholde nogen åbenlyse fejl, hvis det skal kunne udelukkes, at en overskridelse af grænseværdierne er kvalificeret.

114. I denne forbindelse kommer det først og fremmest an på, om de kompetente myndigheder har overholdt kravene i henholdsvis bilag XV, del A, i direktiv 2008/50 og bilag IV i direktiv 96/62. Kun hvis en plan indeholder de deri omhandlede oplysninger, kan det vurderes, om den overhovedet er egnet til at sætte en stopper for overskridelsen, og hvornår overskridelsen skal være bragt til ophør[89].

115. Selv om alle formelle krav er opfyldt, kan en tilsidesættelse af grænseværdierne dog alligevel godt være tilstrækkeligt kvalificeret, såfremt planen tydeligvis ikke opfylder de indholdsmæssige krav, fordi de kompetente myndigheder har overskredet grænserne for udøvelsen af deres skønsbeføjelse[90]. Sådanne mangler kan navnlig bestå i, at overskridelsens beregnede varighed tydeligvis ikke er »kortest mulig«, eller i, at de foreslåede midler til at afhjælpe et givet problem erfaringsmæssigt ikke er egnede hertil. Man kan også forestille sig, at de foreliggende planer baserer sig på åbenlyst forkert anbragte prøvetagningssteder[91] eller fejlagtige modelberegninger, således at overskridelsen af grænseværdiernes faktiske omfang ikke tages i betragtning.

116. Det er i hovedsagen de nationale domstole, der har ansvaret for undersøgelsen af, om de nævnte krav er opfyldt. Der bør i denne forbindelse tages hensyn til, at Kommissionen allerede i forbindelse med undersøgelsen af udsættelser af frister i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50

88 – Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 35, 39 og 41). Jf. også dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 53 og 56).

89 – Jf. ovenfor i punkt 46.

90 – Jf. dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46), og af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 105). Jf. også dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59), af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 34 og 45), og af 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, præmis 31 og 72).

91 – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 43-45).

bl.a. har afvist de planer for det bymæssige område Paris, som Frankrig har fremsendt [92]. Domstolen har også allerede fastslået, at det er åbenbart, at Den Franske Republik i perioden mellem den 11. juni 2010 og den 16. april 2017 bl.a. for så vidt angår dette bymæssige område ikke rettidigt har vedtaget passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at den periode, hvor grænseværdierne for nitrogendioxid [93] PM_{10} [94] kan gøres gældende, gøres så kort som mulig.

c) Den relevante periode

117. Sammenhængen mellem en kvalificeret tilsidesættelse af grænseværdierne og den plan, der skal bringe overskridelsen til ophør, forudsætter, at den periode, hvortil der skal tages hensyn ved vurderingen af erstatningskravet, skal fastlægges i relation til denne plan. Enhver periode, i hvilken en grænseværdi bliver overskredet, uden at der foreligger en tilstrækkelig plan, er nemlig en periode, i hvilken den pågældende medlemsstat gør sig skyldig i en kvalificeret tilsidesættelse af bestemmelserne om luftkvaliteten.

118. Hvad angår hovedsagen, dvs. vedrørende det bymæssige område Paris, fremgår de pågældende anvendelsestidspunkter for grænseværdierne i mangel af en relevant udsættelse af fristen i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 af bilag XI, der er i overensstemmelse med det tidligere gældende direktiv 1999/30. Grænseværdierne for PM_{10} har således fundet anvendelse siden den 1. januar 2005 og grænseværdierne for nitrogendioxid siden den 1. januar 2010.

119. Forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50 opstod derimod først på tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen den 11. juni 2010.

120. I henhold til artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 skal disse planer meddeles Kommissionen omgående, dog senest to år efter udløbet af det år, hvor den første overskridelse blev registreret. Forskellige berørte medlemsstater har af dette udledt, at forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner først var gældende fra tidspunktet for udløbet af denne supplerende frist.

121. Denne opfattelse stemmer muligvis overens med en overskridelse af grænse- eller målværdierne plus en tolerancemargen for hver af disse værdier, som fandt sted første gang efter udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2008/50.

122. Overskridelser, som allerede havde fundet sted på tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen, var derimod omfattet af de tidligere gældende forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 3, og artikel 8 i direktiv 96/62, sammenholdt med grænseværdierne og margenerne for overskridelse i henhold til direktiv 1999/30. Disse bestemmelser begrundede en forpligtelse, der var sammenlignelig med forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50, men som i tidsmæssig henseende var mere omfattende [95]. Denne forpligtelse var allerede gældende forud for, at grænseværdierne blev forpligtende, så snart disse samt den pågældende margen for overskridelse blev overskredet.

92 – Jf. ovenfor i punkt 20.

93 – Dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 89).

94 – Dom af 28.4.2022, Kommissionen mod Frankrig (Grænseværdier – PM_{10}) (C-286/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:319, præmis 77).

95 – Jf. ovenfor i punkt 42 ff.

123. Der var også fastsat en frist på to år for meddelelse af disse planer i henhold til artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), nr. iii), i direktiv 96/62. Dog skulle disse planer sikre, at grænseværdierne blev overholdt, når de trådte i kraft, og de var på dette tidspunkt allerede i kraft.

124. Derfor skulle medlemsstaterne have sørget for at opstille de nødvendige planer allerede på det tidspunkt, hvor grænseværdierne forud for udløbet af gennemførelsesfristen i henhold til direktiv 2008/50 blev overskredet. Det ser ud som om, at dette er tilfældet i hovedsagen, eftersom Frankrig uden held har anmodet Kommissionen om forlængelse af fristerne for PM_{10} og nitrogendioxid for det bymæssige område Paris [96] og altså har lagt en overskridelse af grænseværdierne til grund. Dette spørgsmål vil ganske vist skulle prøves af den nationale domstol.

d) Foreløbig konklusion

125. En kvalificeret tilsidesættelse af bestemmelserne om beskyttelse af luftkvaliteten for så vidt angår PM_{10} eller nitrogendioxid i henhold til artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, direktiv 1999/30 samt artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 omfatter, i tilfælde af en overskridelse af grænseværdierne efter udløbet af fristen for deres anvendelse, alle perioder, i hvilke de pågældende grænseværdier er blevet overskredet, uden at der forelå en plan om forbedring af luftkvaliteten, som opfyldte kravene i bilag IV til direktiv 96/62 eller del A i bilag XV til direktiv 2008/50, og som endvidere ikke var behæftet med andre åbenlyse mangler.

2. Direkte årsagsforbindelse

126. De reelle vanskeligheder, der er forbundet med at gøre erstatningskrav gældende, er at føre bevis for, at der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem den kvalificerede tilsidesættelse af bestemmelserne om luftkvaliteten og konkrete sundhedsmæssige skader.

127. Principielt udgør den skadelidtes forpligtelse til i tilstrækkelig grad at godtgøre omfanget af den skade, som den pågældende har lidt på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, en betingelse for, at staten ifalder erstatningsansvar for disse tab [97].

128. Fastsættelsen af de specifikke krav til styrken af dette bevis påhviler de nationale domstole. De skal undersøge, om den påberåbte skade er en tilstrækkeligt direkte følge af den pågældende medlemsstats tilsidesættelse af EU-retten [98], idet de dog samtidig skal overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet [99]. For at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar kan Domstolen give denne alle de oplysninger, som den finder nødvendige [100].

[96] – Jf. ovenfor i punkt 20.

[97] – Dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 122).

[98] – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 65), af 20.10.2011, Danfoss og Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, præmis 34), og af 19.6.2014, Specht m.fl. (C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 106).

[99] – Dom af 20.10.2011, Danfoss og Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, præmis 36), og i denne retning dom af 13.7.2006, Manfredi m.fl. (C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 64), og af 5.6.2014, Kone m.fl. (C-557/12, EU:C:2014:1317, præmis 24).

[100] – Dom af 20.10.2011, Danfoss og Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, præmis 35).

129. En handling eller – som i tilfældet med utilstrækkelige foranstaltninger, der har til formål at forbedre luftkvaliteten – en undladelse anses kun for at have forårsaget en skade, når der kan påvises en direkte årsagsforbindelse mellem handlingen og den skade, der er lidt. Den årsagsforbindelse, der kræves, foreligger således ikke, når skaden også ville være opstået uden den pågældende handling eller undladelse [101].

130. Ganske vist er grænseværdierne for PM_{10} og nitrogendioxid baseret på den antagelse, at luftforurening fører til omfattende skader, navnlig førtidige dødsfald [102]. Dermed er det dog ikke bevist, at bestemte personers sundhedsmæssige skader skyldes overskridelser af grænseværdierne og mangelfulde luftkvalitetsplaner. De pågældende sundhedsmæssige skader kan således også have andre årsager, f.eks. arveanlæg eller egen adfærd, f.eks. rygning. Eftersom Verdenssundhedsorganisationen efterhånden anbefaler strengere grænseværdier [103], kan det endvidere ikke udelukkes, at luften til trods for, at direktiv 2008/50 overholdes, er tilstrækkeligt forurenet til at kunne forårsage sådanne sygdomme.

131. For at påvise en direkte årsagsforbindelse skal den skadelidte derfor *for det første* kunne dokumentere, at den pågældende i en tilstrækkeligt lang periode har opholdt sig i et område, hvor de EU-retlige grænseværdier for luftkvaliteten er blevet tilsidesat på en kvalificeret måde. Kravet til den pågældende periodes varighed er et medicinsk spørgsmål, som må besvares videnskabeligt.

132. Et ophold som det nævnte vil i hvert fald navnlig kunne dokumenteres ved angivelse af en arbejdsplads eller en bolig, men også andre steder, hvor den pågældende ofte har opholdt sig i længere tid, kan være relevante i denne sammenhæng.

133. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at have opholdt sig i et bymæssigt område eller en zone, hvor grænseværdierne er blevet overskredet på et eller flere prøvetagningssteder. Visse prøvetagningssteder skal nemlig indrettes sådan, at de leverer oplysninger om forureningen på de mest belastede områder [104]. Derfor vil der også i sådanne bymæssige områder eller zoner være flere områder, i hvilke luften er mindre kraftigt forurenet og lever op til de EU-retlige standarder.

134. Af denne grund skal den skadelidte føre konkret bevis for, at grænseværdierne er blevet overskredet på det opholdssted og i de perioder, som den pågældende har påberåbt sig. Selv om der ikke har været noget prøvetagningssted på det pågældende opholdssted, må det alligevel være muligt at fastslå omfanget af forureningen med modelberegninger, for også medlemsstaterne har mulighed for at benytte sig af dette instrument [105]. Det Europæiske Miljøagentur antager således, at

[101] – Jf. i denne retning dom af 28.10.2004, van den Berg mod Rådet og Kommissionen (C-164/01 P, EU:C:2004:665, præmis 57).

[102] – Kommissionens forslag af 21.9.2005 til Rådets og Europa-Parlamentets direktiv om luftkvalitet og renere luft for Europa (KOM[2005] 447 endelig udg., s. 2). Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2016:862, punkt 2 og 3) og mit forslag til afgørelse Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 53).

[103] – WHO global air quality guidelines: particulate matter ($PM_{2,5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary, Genf: World Health Organization; 2021.

[104] – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 43) om del B, nr. 1, litra a), første led, i bilag III til direktiv 2008/50. Del I, litra a), punkt i), i bilag VI til direktiv 1999/30 indeholdt allerede de samme oplysninger.

[105] – Jf. dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 62), artikel 6 i direktiv 96/62, artikel 7, stk. 4, i direktiv 1999/30 samt artikel 6, 7 og 10 i og 6. og 14. betragtning til direktiv 2008/50.

den del af den bymæssige befolkning, som lever i et område på indtil 100 meter fra større veje, er udsat for en meget stor belastning med forurenende stoffer, såfremt grænseværdierne i det pågældende bymæssige område bliver overskredet [106].

135. Den, der ønsker erstatning på grund af luftforurening, skal *for det andet* kunne påvise en skade, som kan sættes i forbindelse med den pågældende luftforurening.

136. *For det tredje* skal den skadelidte kunne godtgøre, at der er tale om en direkte årsagsforbindelse mellem det omtalte ophold på et sted, hvor en grænseværdi for luftkvaliteten er blevet overskredet på kvalificeret vis, og den skade, som er gjort gældende.

137. Ofte vil der hertil være behov for lægeattester, der sandsynligvis også vil skulle tage det videnskabelige grundlag for fastsættelsen af grænseværdierne og de til dels endnu strengere anbefalinger fra Verdenssundhedsorganisationen i betragtning.

138. Man kan forestille sig, at denne bevisførelse kunne forenkles ved anvendelse af en simpel formodning, hvorefter en typisk sundhedsmæssig skade ved et tilstrækkeligt langvarigt ophold i et område, hvor en grænseværdi er blevet overskredet, formodes at være forårsaget af den pågældende overskridelse. Således har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med en tydeligt alvorlig luftforurening af en overskridelse af grænseværdier og yderligere vægtige indicier udledt en formodning om en skade [107]. For at få tilladelse til en sådan forenkling af bevisførelsen kunne den skadelidte påberåbe sig effektivitetsprincippet, når en almindelig bevisførelse uden enhver rimelig tvivl vil gøre det uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå erstatning.

139. Det er dog ikke min opfattelse, at Domstolen i den foreliggende sag skal træffe afgørelse om, hvorvidt en sådan formodning følger af EU-retten og navnlig af bestemmelserne om luftkvaliteten. Hverken i anmodningen om præjudiciel afgørelse eller af de berørte er dette spørgsmål nemlig hidtil blevet rejst. Godtagelsen af en sådan formodning må endvidere også forudsætte en indgående drøftelse af det videnskabelige grundlag for at konstatere en direkte årsagsforbindelse mellem luftforurening og sundhedsmæssige skader.

140. Enkelte berørte har endvidere fremhævet, at sagsøgeren allerede i 2003, dvs. forud for, at grænseværdien for PM_{10} fandt anvendelse, klagede over sundhedsmæssige påvirkninger. Dette udelukker ganske vist ikke, at sagsøgeren på grund af luftforurening har pådraget sig yderligere skader – som f.eks., at sagsøgerens helbredstilstand er blevet forværret, eller at sagsøgerens helbredelse er blevet forhindret eller forsinket. Sådanne konsekvenser af en tilsidesættelse af grænseværdierne må imidlertid have været forventelige, eftersom luftforurening ofte forstærker påvirkningen fra i forvejen bestående sundhedsmæssige problemer [108]. Også dette spørgsmål er af en videnskabelig karakter, og hvert enkelt konkrete tilfælde vil derfor skulle undersøges af den pågældende nationale domstol.

[106] – Det Europæiske Miljøagentur, Exceedance of air quality standards in Europe, https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards, besøgt den 1.3.2022. I henhold hertil blev i 2019 i Unionen og i Det Forenede Kongerige 10% af den bymæssige befolkning udsat for en meget stor belastning med PM_{10}, mens denne kvote for så vidt angår nitrogendioxid udgjorde 3%.

[107] – Dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen den 9.6.2005, Fadeyeva mod Rusland (55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, §§ 87 og 88).

[108] – Det Europæiske Miljøagentur, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Report nr. 22/2018, s. 19-21.

141. Endelig skal det nævnes, at det sidste ord ikke er sagt med godtgørelsen af en direkte årsagsforbindelse mellem en kvalificeret tilsidesættelse af grænseværdierne og en sundhedsmæssig skade. En medlemsstat kan således frigøre sig selv for ansvar ved at dokumentere, at de pågældende overskridelser ville have fundet sted, selv om medlemsstaten i rette tid havde opstillet luftkvalitetsplaner, der lever op til direktivets krav.

3. Besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål

142. Det kan således konkluderes, at en ret til erstatning på grund af sundhedsmæssige skader som følge af en overskridelse, siden udløbet af den pågældende frist, af grænseværdierne for PM_{10} eller nitrogendioxid i luften i henhold til artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30 eller artikel 13 i direktiv 2008/50, forudsætter, at den skadelidte godtgør, at der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne skade og den skadelidtes ophold på et sted, hvor de pågældende grænseværdier er blevet overskredet, uden at der forelå en plan om forbedring af luftkvaliteten, som opfyldte kravene i bilag IV i direktiv 96/62 eller bilag XV, del A, i direktiv 2008/50, og som i øvrigt ikke var behæftet med andre åbenlyse mangler.

V. Forslag til afgørelse

143. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Grænseværdierne for forurenende stoffer i luften og forpligtelsen til at forbedre luftkvaliteten i henhold til artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30, samt i henhold til artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 har til formål at tillægge privatpersoner rettigheder.

2) En ret til erstatning på grund af sundhedsmæssige skader som følge af en overskridelse, siden udløbet af den pågældende frist, af grænseværdierne for PM_{10} eller nitrogendioxid i luften i henhold til artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30 eller artikel 13 i direktiv 2008/50, forudsætter, at den skadelidte godtgør, at der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne skade og den skadelidtes ophold på et sted, hvor de pågældende grænseværdier er blevet overskredet, uden at der forelå en plan om forbedring af luftkvaliteten, som opfyldte kravene i bilag IV til direktiv 96/62 eller del A i bilag XV til direktiv 2008/50, og som i øvrigt ikke var behæftet med andre åbenlyse mangler.«

[i] – Der er foretaget en sproglig rettelse i punkt 26 efter forslagets offentliggørelse.