Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 5ης Μαΐου 2022[1]

Υπόθεση C-61/21

JP
κατά
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

[αίτηση του Cour administrative d'appel de Versailles
(διοικητικού εφετείου Βερσαλλιών, Γαλλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Οδηγία 2008/50/ΕΚ – Ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα – Οριακές τιμές για την προστασία της ανθρώπινης υγείας – Υπέρβαση – Σχέδια για την ποιότητα του αέρα – Ευθύνη του Δημοσίου – Δικαίωμα ιδιώτη να λάβει αποζημίωση για βλάβες υγείας οφειλόμενες σε παράβαση του δικαίου της Ένωσης – Κατάφωρη παράβαση – Άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος – Χρόνος εκτιμήσεως της παραβάσεως»

I. Εισαγωγή

1. Οι φιλόδοξες οριακές τιμές για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα που προβλέπει η οδηγία 2008/50[2] δεν τηρούνται (ακόμη;) επαρκώς σε πολλές περιοχές[3]. Το 2022 όμως αναμένονται σημαντικές αποφάσεις στον τομέα αυτόν. Σε πολιτικό επίπεδο, η Επιτροπή σχεδιάζει προτάσεις για την αναθεώρηση των υφιστάμενων κανόνων[4]. Παράλληλα εκκρεμούν διάφορες διαδικασίες στις οποίες το Δικαστήριο δύναται να διευκρινίσει σημαντικά ζητήματα σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων. Πέραν της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με τη σημασία

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 Οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ 2008, L 152, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1480 της Επιτροπής, της 28ης Αυγούστου 2015 (ΕΕ 2015, L 226, σ. 4).

3 Βλ., πέραν της αποφάσεως της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900), που αφορά τον τόπο κατοικίας του προσφεύγοντος, και της αποφάσεως της 28ης Απριλίου 2022, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Οριακές τιμές – $A\Sigma_{10}$) (C-286/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:319), για παράδειγμα, αποφάσεις της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-488/15, EU:C:2017:267), της 30ής Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $A\Sigma_{10}$) (C-638/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:334), της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $A\Sigma_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895), της 3ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Οριακές τιμές – $A\Sigma_{10}$) (C-637/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:92), και της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO_2) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437).

4 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Ποιοτητα-του-αερα-αναθεωρηση-των-κανονων-της-ΕΕ_el, προσπελάσθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2022.

της οδηγίας για την έγκριση σχεδίων [5] και της πρώτης διαδικασίας επιβολής χρηματικής ποινής λόγω παραβάσεως της οδηγίας [6], η παρούσα διαδικασία θέτει το ζήτημα αν οι ιδιώτες δικαιούνται να ζητήσουν αποζημίωση για βλάβες υγείας που οφείλονται στην υπέρβαση των οριακών τιμών.

2. Στο επίκεντρο της παρούσας διαδικασίας βρίσκεται η πρώτη προϋπόθεση της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης, ήτοι το αν οι διατάξεις της οδηγίας 2008/50 θεμελιώνουν δικαιώματα ιδιωτών. Επιπλέον, πρέπει να εξεταστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ενδεχόμενη παράβαση της οδηγίας είναι κατάφωρη, καθώς και η απόδειξη άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παραβάσεως και της ζημίας, προκειμένου να παρασχεθούν στο αιτούν δικαστήριο ενδείξεις ως προς τον κρίσιμο χρόνο για την εκτίμηση της παραβάσεως.

II. Το νομικό πλαίσιο

3. Κατά την κρίσιμη για την υπόθεση της κύριας δίκης χρονική περίοδο, οι κανόνες για την ποιότητα του αέρα περιέχονταν αρχικώς στις οδηγίες 96/62 [7] και 1999/30 [8], οι οποίες αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2008/50 με ισχύ από τις 11 Ιουνίου 2010.

A. Η οδηγία 96/62

4. Κατά το άρθρο 1, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 96/62, η οδηγία αυτή είχε ως στόχο τον καθορισμό των βασικών αρχών μιας κοινής στρατηγικής με σκοπό «τον προσδιορισμό και καθορισμό των στόχων για την ποιότητα του αέρα του περιβάλλοντος στην Κοινότητα, ώστε να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και στο σύνολο του περιβάλλοντος». Τούτο προκύπτει και από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

5. Το άρθρο 2, σημείο 5, της οδηγίας 96/62 όριζε την έννοια της «οριακής τιμής» ως «ένα επίπεδο καθοριζόμενο βάσει επιστημονικών γνώσεων, με σκοπό να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία ή/και στο σύνολο του περιβάλλοντος, το οποίο πρέπει να επιτευχθεί εντός δεδομένης προθεσμίας χωρίς εν συνεχεία υπερβάσεις».

6. Το άρθρο 7 της οδηγίας 96/62 παρέθετε τις γενικές απαιτήσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την τήρηση των οριακών τιμών.

2. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας πρέπει:

α) να εκφράζουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση προστασίας του αέρα, των υδάτων και του εδάφους·

[5] Υπόθεση C-375/21, Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» κ.λπ. (ΕΕ 2021, C 401, σ. 2).

[6] Υπόθεση C-174/21, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (ΕΕ 2021, C 206, σ. 18).

[7] Οδηγία 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ 1996, L 296, σ. 55).

[8] Οδηγία 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1999, σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου στον αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ 1999, L 163, σ. 41).

β) να μην αντιβαίνουν προς την κοινοτική νομοθεσία για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στους χώρους εργασίας·

γ) να μην έχουν δυσμενείς και σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον των άλλων κρατών μελών.

3. Τα κράτη μέλη εκπονούν σχέδια δράσης με τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπέρβασης των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του. Τα σχέδια αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν ενδεχομένως μέτρα ελέγχου και, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο, μέτρα αναστολής των δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην υπέρβαση των οριακών τιμών, περιλαμβανομένης της κυκλοφορίας αυτοκινήτων.»

7. Το άρθρο 8 της οδηγίας 96/62 αφορούσε τις ζώνες όπου τα επίπεδα υπερβαίνουν την οριακή τιμή:

«1. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν κατάλογο των ζωνών και των οικισμών όπου τα επίπεδα ενός ή περισσοτέρων ρύπων υπερβαίνουν την οριακή τιμή προσαυξημένη κατά το περιθώριο ανοχής.

Όταν δεν έχει καθοριστεί περιθώριο ανοχής για δεδομένο ρύπο, οι ζώνες και οι οικισμοί όπου το επίπεδο του ρύπου αυτού υπερβαίνει την οριακή τιμή εξομοιώνονται προς τις ζώνες και τους οικισμούς που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο και εφαρμόζονται οι παράγραφοι 3 έως 5.

2. […]

3. Στις ζώνες και τους οικισμούς της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μεριμνούν για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχέδιου ή προγράμματος, προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας.

Το σχέδιο ή πρόγραμμα, το οποίο θα πρέπει να είναι προσιτό στο κοινό, περιλαμβάνει τουλάχιστον τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα IV.

4. Στις ζώνες και τους οικισμούς που αναφέρονται στην παράγραφο 1 όπου περισσότεροι του ενός ρύποι υπερβαίνουν τις οριακές τιμές, τα κράτη μέλη υποβάλλουν ολοκληρωμένο σχέδιο που καλύπτει όλους τους εν λόγω ρύπους.

5. […]»

8. Κατά τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 96/62, η διάταξη αυτή σκοπούσε επίσης στην προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος ως σύνολο.

9. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α′, σημείο iii, της οδηγίας 96/62 όριζε προθεσμία για τη διαβίβαση των σχεδίων του άρθρου 8:

«[Σ]τις ζώνες που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 1:

i) […]

iii) […] διαβιβάζουν [(στην Επιτροπή)] τα σχέδια ή προγράμματα που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 3 το αργότερο δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκαν τα επίπεδα».

10. Το παράρτημα IV της οδηγίας 96/62 προέβλεπε ότι τα σχέδια ή προγράμματα για την επίτευξη των οριακών τιμών έπρεπε να περιλαμβάνουν, ιδίως, στοιχεία σχετικά με τις αιτίες της ρύπανσης και χρονικές προβλέψεις για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα λόγω των ληφθέντων μέτρων:

«1. *Τόπος όπου σημειώθηκε η υπέρβαση*

– περιφέρεια

– πόλη (χάρτης)

– σταθμός μετρήσεως (χάρτης, γεωγραφικές συντεταγμένες)

2. *Γενικές πληροφορίες*

– τύπος ζώνης (πόλη, βιομηχανική ή αγροτική περιοχή)

– εκτίμηση της πληγείσας εκτάσεως (km^2) και του πληθυσμού που έχει εκτεθεί στη ρύπανση

– χρήσιμα κλιματολογικά δεδομένα

– χρήσιμα τοπογραφικά δεδομένα

– επαρκείς πληροφορίες για το είδος των προστατευτέων στόχων στην εξεταζόμενη ζώνη

3. […]

4. Φύση και εκτίμηση της ρυπάνσεως

– συγκεντρώσεις που έχουν παρατηρηθεί κατά τα προηγούμενα έτη (πριν από την εφαρμογή των βελτιωτικών μέτρων)

– συγκεντρώσεις που έχουν μετρηθεί μετά την έναρξη εφαρμογής του σχεδίου

– τεχνικές που χρησιμοποιήθηκαν για τις εκτιμήσεις

5. Προέλευση της ρυπάνσεως

– κατάλογος των κυρίων πηγών εκπομπής στις οποίες οφείλεται η ρύπανση (χάρτες)

– συνολική ποσότητα εκπομπών από τις πηγές αυτές (t/έτος)

– πληροφορίες σχετικά με τη μεταφερόμενη ρύπανση από άλλες περιοχές

6. Ανάλυση της καταστάσεως

– λεπτομέρειες για τους παράγοντες στους οποίους οφείλεται η υπέρβαση (μεταφορές, περιλαμβανομένων των διασυνοριακών μεταφορών, διαμόρφωση)

– λεπτομέρειες σχετικά με τα μέτρα που είναι δυνατόν να ληφθούν για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα

7. *Πληροφορίες για τα μέτρα ή τα σχέδια βελτίωσης του αέρα τα οποία υπήρχαν πριν από την έναρξη της ισχύος της παρούσας οδηγίας*

– τοπικά, περιφερειακά, εθνικά και διεθνή μέτρα

– παρατηρούμενες επιπτώσεις αυτών

8. *Πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα ή τα σχέδια για τη μείωση της ρύπανσης τα οποία έχουν εγκριθεί μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας*

– κατάλογος και περιγραφή όλων των μέτρων που περιλαμβάνονται στο σχέδιο

– χρονοδιάγραμμα εφαρμογής

– εκτίμηση της προσδοκώμενης βελτίωσης της ποιότητας του αέρα και εκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων αυτών

9. *Πληροφορίες για τα μέτρα ή τα σχέδια που προβλέπονται ή σχεδιάζονται μακροπρόθεσμα*

10. […]».

Β. Η οδηγία 1999/30

11. Η οδηγία 1999/30 καθόριζε τις οριακές τιμές και τα όρια συναγερμού που απαιτούνταν για την εφαρμογή της οδηγίας 96/62 όσον αφορά το διοξείδιο του θείου, το διοξείδιο του αζώτου και τα οξείδια του αζώτου, τα σωματίδια και τον μόλυβδο στον αέρα του περιβάλλοντος. Το άρθρο 1 επιβεβαίωνε ότι η ρύθμιση αυτή σκοπούσε στην αποφυγή, την πρόληψη ή τη μείωση επιβλαβών επιπτώσεων στην ανθρώπινη υγεία και στο σύνολο του περιβάλλοντος.

12. Για το διοξείδιο του αζώτου (NO_2), οι οριακές τιμές για την προστασία της ανθρώπινης υγείας που προβλέπονταν στο άρθρο 4 και στο παράρτημα II, τμήμα I, της οδηγίας 1999/30 ίσχυαν από 1ης Ιανουαρίου 2010. Πρώτον, απαγορευόταν η υπέρβαση της ωριαίας οριακής τιμής των 200 $\mu g/m^3$ διοξειδίου του αζώτου περισσότερες από 18 φορές ανά ημερολογιακό έτος. Δεύτερον, η ετήσια οριακή τιμή καθορίστηκε σε 40 $\mu g/m^3$.

13. Όσον αφορά τα σωματίδια ($ΑΣ_{10}$), οι οριακές τιμές για την προστασία της ανθρώπινης υγείας που προβλέπονταν στο άρθρο 5 και στο παράρτημα III, τμήμα I, στάδιο 1, της οδηγίας 1999/30 ίσχυαν ήδη από την 1η Ιανουαρίου 2005. Απαγορευόταν η υπέρβαση της 24ωρης οριακής τιμής των 50 $\mu g/m^3$ $ΑΣ_{10}$ για την προστασία της ανθρώπινης υγείας περισσότερες από 35 φορές ανά ημερολογιακό έτος. Η ετήσια οριακή τιμή καθορίστηκε σε 40 $\mu g/m^3$ $ΑΣ_{10}$.

Γ. Η οδηγία 2008/50

14. Οι δύο πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2008/50 περιγράφουν τους οριζόντιους σκοπούς της ως εξής:

«(1) Το έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον […] αναγνωρίζει την ανάγκη να μειωθεί η ρύπανση σε επίπεδα τα οποία να ελαχιστοποιήσουν τις αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία του ανθρώπου, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στους ευπαθείς πληθυσμούς και στο περιβάλλον συνολικά, να βελτιωθεί η παρακολούθηση και η εκτίμηση της ποιότητας του αέρα συμπεριλαμβανομένης της εναπόθεσης ρύπων, καθώς και η ενημέρωση του κοινού.

(2) Για να προστατευθεί η ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον γενικότερα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να καταπολεμηθούν οι εκπομπές ρύπων στην πηγή και να εντοπισθούν και εφαρμοσθούν τα αποτελεσματικότερα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών σε τοπικό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Γι' αυτόν το λόγο θα πρέπει να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι εκπομπές επικίνδυνων ατμοσφαιρικών ρύπων, θέτοντας παράλληλα κατάλληλους στόχους για τον ατμοσφαιρικό αέρα που να λαμβάνουν υπόψη τα αντίστοιχα πρότυπα, τις κατευθυντήριες γραμμές και τα προγράμματα του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας.»

15. Το άρθρο 1, σημείο 1, της οδηγίας 2008/50 περιλαμβάνει τους κύριους σκοπούς της:

«Τα μέτρα που θεσπίζονται με την παρούσα οδηγία έχουν ως στόχο:

«1. τον προσδιορισμό και καθορισμό των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, ώστε να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και στο σύνολο του περιβάλλοντος·

2. […]».

16. Το άρθρο 2, σημείο 5, της οδηγίας 2008/50 ορίζει την έννοια της οριακής τιμής ως «επίπεδο καθοριζόμενο βάσει επιστημονικών γνώσεων, με σκοπό να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και/ή στο σύνολο του περιβάλλοντος, το οποίο πρέπει να επιτευχθεί εντός δεδομένης προθεσμίας χωρίς εν συνεχεία υπερβάσεις».

17. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 επιβάλλει την τήρηση διαφόρων οριακών τιμών ως ακολούθως:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα επίπεδα διοξειδίου του θείου, $A\Sigma_{10}$, μολύβδου και μονοξειδίου του άνθρακα στον ατμοσφαιρικό αέρα να μην υπερβαίνουν στις ζώνες και τους οικισμούς τους τις οριακές τιμές του παραρτήματος XI.

Ως προς το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο, απαγορεύεται κάθε υπέρβαση των οριακών τιμών του παραρτήματος XI μετά από τις αντίστοιχες ημερομηνίες που ορίζονται σε αυτό.

Η συμμόρφωση προς αυτές τις απαιτήσεις εκτιμάται σύμφωνα με το παράρτημα III.

[…]»

18. Οι κρίσιμες εν προκειμένω οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου και τα σωματίδια ($ΑΣ_{10}$) που περιλαμβάνονται στο παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 αντιστοιχούν στις οριακές τιμές της οδηγίας 1999/30.

19. Το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50 επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την παράταση των προθεσμιών τηρήσεως των οριακών τιμών:

«1. Όταν, σε μια ζώνη ή έναν οικισμό, είναι αδύνατον να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου ή το βενζόλιο εντός των προθεσμιών που προβλέπονται στο παράρτημα XI, ένα κράτος μέλος μπορεί να αναβάλλει την τήρηση των εν λόγω προθεσμιών για πέντε το πολύ έτη στη συγκεκριμένη ζώνη ή το συγκεκριμένο οικισμό, υπό τις εξής προϋποθέσεις: [Ε]χει εκπονηθεί σχέδιο για την ποιότητα του αέρα, σύμφωνα με το άρθρο 23, για τη ζώνη ή τον οικισμό για τον οποίο θα ισχύσει η αναβολή· το εν λόγω σχέδιο για την ποιότητα του αέρα συμπληρώνεται με τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Β του παραρτήματος XV οι οποίες αφορούν τους σχετικούς ρύπους και καταδεικνύει με ποιον τρόπο θα επιτευχθεί η συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές πριν από τη νέα προθεσμία.

2. Όταν, σε συγκεκριμένη ζώνη ή οικισμό, είναι αδύνατον να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές για τα σωματίδια $ΑΣ_{10}$ όπως προσδιορίζονται στο παράρτημα XI, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών διασποράς που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη τοποθεσία, αντίξοων κλιματικών συνθηκών ή διαμεθοριακών συμβολών, ένα κράτος μέλος απαλλάσσεται από την υποχρέωση να τηρεί τις εν λόγω οριακές τιμές έως τις 11 Ιουνίου 2011, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 και το κράτος μέλος αποδείξει ότι έχουν ληφθεί όλα τα κατάλληλα μέτρα σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, προκειμένου να τηρηθούν οι προθεσμίες.

3. […]

4. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή όταν, κατά την άποψή τους, επιβάλλεται να εφαρμοσθούν οι παράγραφοι 1 ή 2, και κοινοποιούν το σχέδιο για την ποιότητα του αέρα της παραγράφου 1, καθώς και όλες τις σχετικές πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να εκτιμήσει η Επιτροπή κατά πόσον πληρούνται οι αντίστοιχες προϋποθέσεις. Στην εκτίμησή της η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις υπολογιζόμενες επιπτώσεις των μέτρων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα τόσο επί του παρόντος όσο και στο μέλλον, καθώς και τις υπολογιζόμενες επιπτώσεις στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα τόσο των εν ισχύι κοινοτικών μέτρων όσο και των σχεδιαζομένων κοινοτικών μέτρων που θα προτείνει η Επιτροπή.

Εάν η Επιτροπή δεν διατυπώσει αντιρρήσεις εντός εννέα μηνών από την παραλαβή της κοινοποίησης, οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις για την εφαρμογή της παραγράφου 1 ή της παραγράφου 2 θεωρείται ότι πληρούνται.

Εάν διατυπωθούν αντιρρήσεις, η Επιτροπή μπορεί να απαιτήσει από τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα ή να υποβάλουν νέα.»

20. Όσον αφορά την εξεταζόμενη, εν προκειμένω, ζώνη του οικισμού του Παρισιού, η Γαλλία προέβη μεν, κατά την Επιτροπή [9], σε κοινοποιήσεις με σκοπό την παράταση των προθεσμιών για τα $ΑΣ_{10}$ και το διοξείδιο του αζώτου, αλλά η Επιτροπή διατύπωσε αντιρρήσεις επ' αυτών [10].

21. Το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 προβλέπει ότι, σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, πρέπει να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα προκειμένου να επιτευχθεί η τήρηση των τιμών ως ακολούθως:

«Όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο, καθώς και κάθε αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι που αναφέρονται στα παραρτήματα XI και XIV.

Σε περίπτωση υπερβάσεων αυτών των οριακών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα θα θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. […]

Τα εν λόγω σχέδια για την ποιότητα του αέρα περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV […]. Τα εν λόγω σχέδια κοινοποιούνται αμελλητί στην Επιτροπή, το αργότερο δε δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε η πρώτη υπέρβαση.

[…]»

22. Οι απαιτήσεις του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50 αντιστοιχούν, κατ' ουσίαν, στις απαιτήσεις του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62.

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

23. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την υπέρβαση των οριακών τιμών για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα στον οικισμό του Παρισιού. Το 2019 το Δικαστήριο διαπίστωσε υπέρβαση των οριακών τιμών για το διοξείδιο του αζώτου από τον χρόνο κατά τον οποίο αυτές έπρεπε να τηρούνται, ήτοι από το έτος 2010 [11]. Προσφάτως έκρινε περαιτέρω ότι οι οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$ επίσης δεν τηρούνταν από το 2005 έως το 2019. [12] Ομοίως, το γαλλικό Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) διαπίστωσε όσον αφορά το Παρίσι συνεχιζόμενη υπέρβαση των οριακών τιμών για το διοξείδιο του αζώτου έως το 2020 και υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$ όσον αφορά τα έτη έως το 2018 και το 2019 [13].

[9] Air Quality – Time extensions (https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time_extensions.htm, προσπελάσθηκε στις 21 Φεβρουαρίου 2022).

[10] Βλ. ιδίως αιτιολογικές σκέψεις 21, 25 και 32 της αποφάσεως C(2009) 5244 τελικό της 2ας Ιουλίου 2009, τις αιτιολογικές σκέψεις 10, 14 έως 16, 19 και 30 της αποφάσεως C(2010) 9168 τελικό της 17ης Δεκεμβρίου 2010, σε σχέση με τα $ΑΣ_{10}$, καθώς και άρθρο 1 της αποφάσεως C(2013) 920 τελικό της 22ας Φεβρουαρίου 2013 σε σχέση με το διοξείδιο του αζώτου.

[11] Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900).

[12] Απόφαση της 28ης Απριλίου 2022, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-286/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:319).

[13] Απόφαση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) της 4ης Αυγούστου 2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804, σημεία 4 και 5).

24. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης ζητεί από τον νομάρχη του Val-d'Oise, που αποτελεί τμήμα του οικισμού του Παρισιού, να λάβει μέτρα με σκοπό την τήρηση των οριακών τιμών που προβλέπει η οδηγία 2008/50. Επιπλέον, ζητεί αποζημίωση για διάφορες βλάβες που υπολογίζονται σε 21 εκατομμύρια ευρώ τις οποίες αποδίδει στην ατμοσφαιρική ρύπανση. Οι βλάβες επήλθαν από το 2003 και επιδεινώθηκαν με την πάροδο του χρόνου.

25. Ο προσφεύγων στηρίζει το αίτημα αποζημιώσεώς του, ιδίως, στο γεγονός ότι υπέστη βλάβη υγείας λόγω της υποβαθμίσεως του αέρα στον οικισμό του Παρισιού, όπου κατοικεί. Η υποβάθμιση αυτή οφείλεται, κατά την άποψή του, στην εκ μέρους των γαλλικών αρχών παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν βάσει της οδηγίας 2008/50. Κατά συνέπεια, επικαλείται ευθύνη του Δημοσίου να τον αποζημιώσει για την προβαλλόμενη βλάβη της υγείας του.

26. Κατόπιν απορρίψεως της προσφυγής του από το tribunal administratif de Cergy-Pontoise (διοικητικό πρωτοδικείο του Cergy-Pontoise, Γαλλία), η έφεσή του εκκρεμεί πλέον ενώπιον του cour administrative d'appel de Versailles (διοικητικού εφετείου Βερσαλλιών, Γαλλία). Το εν λόγω δικαστήριο διευκρινίζει ότι η κρίση επί του αιτήματος αποζημιώσεως προϋποθέτει διευκρίνιση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 13, παράγραφος 1, και του άρθρου 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για το αν πρέπει να αναγνωριστεί στους ιδιώτες δικαίωμα αποζημιώσεως για βλάβες της υγείας τους, σε περίπτωση κατάφωρης παραβάσεως εκ μέρους κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις αυτές.

27. Επομένως, το cour administrative d'appel de Versailles (διοικητικό εφετείο Βερσαλλιών, Γαλλία) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Έχουν οι εφαρμοστέοι κανόνες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που απορρέουν από το άρθρο 13, παράγραφος 1, και από το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 την έννοια ότι παρέχουν στους ιδιώτες, σε περίπτωση κατάφωρης παραβάσεως από κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις ως άνω διατάξεις, δικαίωμα λήψης αποζημιώσεως από το οικείο κράτος μέλος για τις βλάβες της υγείας τους που τελούν σε άμεση και βέβαιη αιτιώδη συνάφεια με την υποβάθμιση της ποιότητας του αέρα;

2) Αν υποτεθεί ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις μπορούν πράγματι να θεμελιώσουν τέτοιο δικαίωμα αποζημιώσεως για τις βλάβες υγείας, από ποιες προϋποθέσεις εξαρτάται η θεμελίωση του εν λόγω δικαιώματος, ιδίως σε σχέση με τον χρόνο κατά τον οποίο πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον υφίσταται η καταλογιστέα στο οικείο κράτος μέλος παράβαση;»

28. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιρλανδία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Πολωνία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιρλανδία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Πολωνία και η Επιτροπή παρέστησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Μαρτίου 2022.

IV. Νομική εκτίμηση

29. Το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ήδη, σε σχέση με την εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης για την προστασία της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα, την αρχή της ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες που προκαλούνται σε βάρος ιδιωτών λόγω παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης που

καταλογίζονται στο Δημόσιο [14]. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως επιδιώκεται να διευκρινιστεί πλέον κατά πόσον η παραβίαση των οριακών τιμών του δικαίου της Ένωσης για την προστασία της ποιότητας του αέρα μπορεί όντως να θεμελιώσει δικαιώματα αποζημιώσεως.

30. Κατά πάγια νομολογία, η πλήρης αποτελεσματικότητα των κανόνων του δικαίου της Ένωσης θα διακυβευόταν και η προστασία των δικαιωμάτων που αυτοί αναγνωρίζουν θα εξασθένιζε, αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν όταν τα δικαιώματα τους θίγονται από παράβαση του δικαίου της Ένωσης που καταλογίζεται σε κράτος μέλος [15].

31. Επομένως, οι ζημιωθέντες έχουν δικαίωμα αποζημιώσεως εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις: ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου της Ένωσης σκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ζημιωθέντες, η παράβαση είναι κατάφωρη και μεταξύ της παραβάσεως και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια [16].

32. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα λαμβάνει ως δεδομένη την ύπαρξη κατάφωρης παραβάσεως και άμεσου αιτιώδους συνδέσμου. Σκοπεί να διευκρινιστεί αν οι απαιτήσεις της οδηγίας 2008/50 ως προς την ποιότητα του αέρα παρέχουν δικαιώματα στους ιδιώτες, δηλαδή αν η μη τήρηση των απαιτήσεων αυτών μπορεί να θεμελιώσει δικαίωμα αποζημιώσεως (σχετικά υπό Α). Σε περίπτωση που ισχύει τούτο, με το δεύτερο ερώτημα επιδιώκεται να αποσαφηνισθούν οι προϋποθέσεις τέτοιου δικαιώματος, ιδίως ως προς τον χρόνο κατά τον οποίο πρέπει να εκτιμηθεί η ύπαρξη της παραβάσεως που καταλογίζεται στο οικείο κράτος μέλος. Για τον σκοπό αυτόν επιβάλλεται όμως επίσης να εξετασθούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να διαπιστώνονται η κατάφωρη παράβαση και ο άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος (σχετικά υπό Β).

Α. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα – Απονομή δικαιωμάτων μέσω των κανόνων για την ποιότητα του αέρα

33. Το δικαίωμα αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης προϋποθέτει κατ' αρχάς ότι ο παραβιασθείς κανόνας του δικαίου της Ένωσης σκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ζημιωθέντες [17].

14 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψεις 54 και 55).

15 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 33), της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψη 40), της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψη 56), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 54).

16 Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψη 20), καθώς και της 10ης Δεκεμβρίου 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, σκέψη 79).

17 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 40), της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψη 41), και της 16ης Ιουλίου 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, σκέψη 34).

34. Βεβαίως, όσον αφορά τη θεμελίωση δικαιωμάτων αποζημιώσεως δεν έχει σημασία το αν ο σχετικός κανόνας έχει άμεση εφαρμογή [18]. Ωστόσο, η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής αποτελεί σημαντική ένδειξη η οποία συνηγορεί υπέρ της απονομής δικαιωμάτων [19], διότι, σε τέτοια περίπτωση, είναι δυνατό να προσδιοριστεί το περιεχόμενο του απονεμόμενου δικαιώματος, πράγμα που συνιστά προϋπόθεση για το δικαίωμα αποζημιώσεως [20].

35. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί κατ' αρχάς αν οι κανόνες σχετικά με τις οριακές τιμές και τα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα είναι αρκούντως σαφείς ώστε να είναι δυνατός ο προσδιορισμός του περιεχομένου τυχόν δικαιωμάτων. Στη συνέχεια μπορεί να εκτιμηθεί αν οι εν λόγω κανόνες έχουν ως σκοπό την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

1. Η σαφήνεια του περιεχομένου των διατάξεων των οδηγιών 96/62 και 1999/30

36. Μολονότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά μόνον την οδηγία 2008/50, η διαφορά της κύριας δίκης καλύπτει βλάβες του προσφεύγοντος από το έτος 2003. Μεταξύ του χρονικού αυτού σημείου και της παρελεύσεως της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2008/50 στο εσωτερικό δίκαιο, στις 11 Ιουνίου 2010, οι οδηγίες 96/62 και 1999/30 ρύθμιζαν την ποιότητα του αέρα σε σχέση με τους ρύπους $ΑΣ_{10}$ (λεπτά σωματίδια) και διοξείδιο του αζώτου τους οποίους μνημονεύει η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

α) Οριακές τιμές

37. Βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/62, τα κράτη μέλη ελάμβαναν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την τήρηση των οριακών τιμών. Οι οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου προέκυπταν από το άρθρο 4 σε συνδυασμό με το παράρτημα II της οδηγίας 1999/30 και ίσχυαν από την 1η Ιανουαρίου 2010.

38. Οι οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$ καθορίζονταν στο άρθρο 5, σε συνδυασμό με το παράρτημα III, τμήμα I, στάδιο 1, της οδηγίας αυτής, και ίσχυαν από 1ης Ιανουαρίου 2005.

39. Οι εν λόγω οριακές τιμές και προθεσμίες περιλήφθηκαν μεταγενέστερα, ως είχαν, στο παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50.

40. Επομένως, η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών ισχύει από την προβλεπόμενη αντιστοίχως ημερομηνία και είναι, κατά το γράμμα των σχετικών διατάξεων, σαφής και απαλλαγμένη αιρέσεων [21].

[18] Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψεις 21 και 22), καθώς και της 10ης Δεκεμβρίου 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, σκέψη 81).

[19] Βλ. αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψεις 22 έως 26), της 25ης Νοεμβρίου 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, σκέψεις 49 και 50), και της 25ης Μαρτίου 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, σκέψεις 63 και 86).

[20] Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 40), της 4ης Ιουλίου 2006, Αδενέλερ κ.λπ. (C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψη 112), και της 24ης Ιανουαρίου 2018, Pantuso κ.λπ. (C-616/16 και C-617/16, EU:C:2018:32, σκέψη 49).

[21] Βλ. αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2011, Επιτροπή κατά Σουηδίας ($ΑΣ_{10}$) (C-479/10, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:287), της 15ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-34/11, EU:C:2012:712), και της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιταλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-68/11, EU:C:2012:815).

β) Βελτίωση της ποιότητας του αέρα

41. Επιπλέον, η οδηγία 96/62 περιείχε ήδη κανόνες για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα για την περίοδο πριν από τη λήξη των προθεσμιών εφαρμογής των οριακών τιμών και για τη μεταγενέστερη περίοδο.

i) Πριν από τη δεσμευτική ισχύ των οριακών τιμών

42. Μια αρχική υποχρέωση βελτίωσης της ποιότητας του αέρα υφίστατο πριν καταστούν υποχρεωτικές οι οριακές τιμές το 2005 και το 2010 αντίστοιχα. Στο στάδιο εκείνο, τα κράτη μέλη όφειλαν να λάβουν μέτρα προκειμένου οι οριακές τιμές να τηρούνται το αργότερο κατά τη στιγμή που θα καθίσταντο δεσμευτικές.

43. Οι λεπτομέρειες της υποχρεώσεως αυτής προέκυπταν από το άρθρο 8 της οδηγίας 96/62. Κατ' αρχάς τα κράτη μέλη έπρεπε να συμμορφωθούν με το άρθρο 8, παράγραφος 1, και να προσδιορίσουν τις ζώνες και τους οικισμούς όπου τα επίπεδα ενός ή περισσότερων ρύπων υπερέβαιναν την οριακή τιμή προσαυξημένη κατά το περιθώριο ανοχής που επίσης προέβλεπε η οδηγία 1999/30. Για τις ζώνες και τους οικισμούς που είχαν προσδιορισθεί κατ' αυτόν τον τρόπο, τα κράτη μέλη όφειλαν, με βάση το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, να εκπονήσουν ή να εφαρμόσουν σχέδια ή προγράμματα προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας, δηλαδή έως την έναρξη της δεσμευτικής ισχύος της.

44. Συναφώς, το περιθώριο ανοχής αντιστοιχούσε ορισμένο ποσοστό της αντίστοιχης οριακής τιμής, το οποίο από τον καθορισμό των οριακών τιμών μέχρι την ημερομηνία εφαρμογής τους μειωνόταν γραμμικά έως το 0 %. Δηλαδή το περιθώριο ανοχής ελαττωνόταν συνεχώς όσο προσέγγιζε η ημερομηνία εφαρμογής των οριακών τιμών. Κατά την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής της αντίστοιχης οριακής τιμής το περιθώριο ανοχής εξαλείφετο πλήρως.

45. Κατά πάσα πιθανότητα, η υποχρέωση αυτή αφορούσε ήδη πλείονες ζώνες και οικισμούς όπου αργότερα υπήρξε υπέρβαση των οριακών τιμών κατά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί για την εφαρμογή τους, ήτοι το 2005 ή το 2010 [22].

46. Τα εν λόγω σχέδια ή προγράμματα έπρεπε να πληρούν τις απαιτήσεις του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62, οι οποίες συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με εκείνες του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50. Οι απαιτήσεις αυτές δεν έχουν αποκλειστικώς τυπικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι επίμαχες πληροφορίες αφορούν την προέλευση της ρυπάνσεως (σημεία 5 και 6), μια ανάλυση των πιθανών μέτρων για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα (σημείο 6), καθώς και τα μέτρα που έχουν εγκριθεί και εφαρμοσθεί (σημεία 7 έως 9) συμπεριλαμβανομένου χρονοδιαγράμματος και αξιολογήσεως της επιδιωκόμενης βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα (σημείο 8). Η εκτίμηση της καταλληλότητας του σχεδίου ή του προγράμματος για την επίτευξη της τήρησης των οριακών τιμών κατά τη λήξη των προθεσμιών εφαρμογής τους προϋποθέτει λογικά την ύπαρξη των πληροφοριών αυτών.

[22] Παραδείγματος χάρη, από την ετήσια έκθεση με σχετικά ερωτηματολόγια της Γαλλίας για το έτος 2003 (https://cdr.eionet.europa.eu/fr/eu/annualair/envqwuzxq/, προσπελάσθηκε στις 24 Φεβρουαρίου 2022) προκύπτει ότι, στον οικισμό του Παρισιού, σημειώθηκε υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής με περιθώριο ανοχής για το διοξείδιο του αζώτου (πίνακες 8b, σειρά 14) και της ημερήσιας οριακής τιμής με περιθώριο ανοχής για τα $ΑΣ_{10}$ (πίνακας 8c, σειρά 14).

47. Συμπληρωματικώς πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 23, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 επιβάλλει παρόμοια υποχρέωση όσον αφορά τα λεπτότερα σωματίδια μεγέθους ΑΣ2,5, η οριακή τιμή των οποίων έπρεπε να τηρείται μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο.

ii) Μετά τη λήξη των προθεσμιών εφαρμογής των οριακών τιμών

48. Επιπλέον, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη εκπονούσαν σχέδια δράσης με τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπερβάσεως των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπερβάσεως και να περιορισθεί η διάρκειά του.

49. Κατά το γράμμα των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας 96/62, δεν προβλεπόταν η δυνατότητα υπερβάσεως των οριακών τιμών. Πριν από την εφαρμογή των τιμών αυτών, τα κράτη μέλη όφειλαν, με βάση το άρθρο 8, να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την τήρησή τους κατά τον χρόνο ενάρξεως της ισχύος τους. Όσον αφορά τη μεταγενέστερη περίοδο, το άρθρο 7, παράγραφος 3, επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση καταπολέμησης και του *κινδύνου* υπερβάσεως. Τούτο επιβεβαίωνε και ο ορισμός της οριακής τιμής στο άρθρο 2, σημείο 5, της οδηγίας 96/62, κατά τον οποίο η οριακή τιμή έπρεπε να επιτευχθεί εντός δεδομένης προθεσμίας χωρίς εν συνεχεία υπερβάσεις.

50. Εντούτοις, στην απόφαση Janecek, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη δεν είχαν την υποχρέωση να λάβουν μέτρα ώστε να μην υπάρξει καμία υπέρβαση. Αντιθέτως, από το όλο σύστημα της οδηγίας 96/62, η οποία απέβλεπε στην ολοκληρωμένη μείωση της ρυπάνσεως, συνήγαγε το συμπέρασμα ότι ήταν έργο των κρατών μελών να λάβουν μέτρα ικανά να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως και τη διάρκειά του, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των σχετικών συγκυριών και εμπλεκομένων συμφερόντων. Συναφώς, τα κράτη μέλη έπρεπε να εξασφαλίσουν ισορροπία μεταξύ διαφόρων εμπλεκομένων δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων. Τα όρια της διακριτικής αυτής ευχέρειας υπέκειντο σε δικαστικό έλεγχο[23].

51. Η εν λόγω απόφαση είναι εύλογη στο μέτρο που κατά τον χρόνο εκείνο ήταν ήδη γνωστό ότι, σε πολλά κράτη μέλη, υπήρχε υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$ και ότι η τήρησή τους απαιτούσε σημαντικές προσπάθειες. Όσον αφορά τις οριακές τιμές διοξειδίου του αζώτου που θα ίσχυαν από το 2010, η Επιτροπή ανέμενε παρόμοια κατάσταση[24]. Επομένως, η εκφραζόμενη στο κείμενο της οδηγίας 96/62 προσδοκία ότι δεν θα σημειωνόταν υπέρβαση των οριακών τιμών είχε αποδειχθεί μη ρεαλιστική. Η διαπίστωση αυτή, άλλωστε, οδήγησε, λίγο πριν από την απόφαση Janecek, στην έκδοση της οδηγίας 2008/50 που θα εξετασθεί ακολούθως.

52. Επιπλέον, το Δικαστήριο ορθώς τόνισε την ανάγκη σταθμίσεως των αντικρουόμενων συμφερόντων κατά τον καθορισμό σχεδίων δράσης. Ασφαλώς, ο νομοθέτης έχει εκ των προτέρων προβεί στη στάθμιση αυτή κατά τον καθορισμό των οριακών τιμών, αλλά το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να επιβάλλει στα κράτη μέλη τη λήψη μέτρων για την τήρηση των οριακών τιμών, εάν τα μειονεκτήματα των μέτρων αυτών υπερισχύουν της βελτιώσεως της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας που επιφέρει η εφαρμογή των οριακών τιμών[25].

23 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψεις 44 έως 46).

24 Ανακοίνωση της Επιτροπής περί των κοινοποιήσεων αναβολών της τήρησης των προθεσμιών και εξαιρέσεων από την υποχρέωση εφαρμογής ορισμένων οριακών τιμών σύμφωνα με το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50/ΕΚ για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη [COM(2008) 403 τελικό, σ. 2].

25 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2016:862, σημεία 95 έως 98).

53. Ωστόσο, οι διαπιστώσεις της αποφάσεως Janecek περιορίζονται στην υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων δράσης δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Μόνον τα εν λόγω σχέδια δεν απαιτούνταν να είναι διαμορφωμένα κατά τρόπο που να αποκλείει οποιαδήποτε υπέρβαση των οριακών τιμών. Αντιθέτως, η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών ήταν ήδη, δυνάμει των οδηγιών 96/62 και 1999/30[26], ανεξάρτητη από την υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων δράσης. Τα κράτη μέλη μπορούσαν να δικαιολογήσουν υπερβάσεις των οριακών τιμών –όπως και άλλες παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης[27]–, μόνον με τη συγκεκριμένη απόδειξη ανυπέρβλητων δυσχερειών ή ανωτέρας βίας[28].

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

54. Συνεπώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα άρθρα 7 και 8 της οδηγίας 96/62 σε συνδυασμό με τις οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου και τα $ΑΣ_{10}$ δυνάμει της οδηγίας 1999/30 θεμελίωναν σαφή και ανεπιφύλακτη υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών που ίσχυαν για τα $ΑΣ_{10}$ από 1ης Ιανουαρίου 2005 και για το διοξείδιο του αζώτου από 1ης Ιανουαρίου 2010. Πάντως, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, τα κράτη μέλη όφειλαν να προβούν σε στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων και βάσει αυτής να λάβουν μόνο μέτρα για να μειώσουν στο ελάχιστο τη διάρκεια της υπερβάσεως. Η δεύτερη αυτή υποχρέωση είναι αρκούντως σαφής μόνον όσον αφορά την υπέρβαση των ορίων της υφιστάμενης συναφώς διακριτικής ευχέρειας.

2. Η σαφήνεια του περιεχομένου των διατάξεων της οδηγίας 2008/50

55. Πρέπει επιπλέον να εκτιμηθεί η σαφήνεια του περιεχομένου των διατάξεων της οδηγίας 2008/50, η οποία κατάργησε το 2008 τις οδηγίες 96/62 και 1999/30 με ισχύ από τις 11 Ιουνίου 2010.

α) Οι οριακές τιμές

56. Κατά το άρθρο 13, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2008/50, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα επίπεδα διαφόρων ατμοσφαιρικών ρύπων, ιδίως των $ΑΣ_{10}$, να μην υπερβαίνουν στις ζώνες και τους οικισμούς τους τις οριακές τιμές του παραρτήματος XI. Επιπλέον, το άρθρο 13, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, ορίζει ότι, ως προς το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο, απαγορεύεται κάθε υπέρβαση των οριακών τιμών του παραρτήματος XI μετά από τις αντίστοιχες ημερομηνίες που ορίζονται σε αυτό.

57. Η διαφορετική διατύπωση των δύο αυτών περιόδων δεν θέτει εν αμφιβόλω τη σαφήνεια της υποχρεώσεως τηρήσεως των οριακών τιμών. Εξηγείται από το γεγονός ότι οι οριακές τιμές για τους ρύπους που μνημονεύει το άρθρο 13, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2008/50, όπως προκύπτει από το παράρτημα XI, ίσχυαν ήδη από το 2005, ενώ η οδηγία τέθηκε σε ισχύ μόλις το 2008. Αντιθέτως, οι οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο κατέστησαν δεσμευτικές το 2010, ήτοι μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας.

[26] Βλ. αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2011, Επιτροπή κατά Σουηδίας ($ΑΣ_{10}$) (C-479/10, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:287), της 15ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-34/11, EU:C:2012:712), και της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιταλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-68/11, EU:C:2012:815).

[27] Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1985, Επιτροπή κατά Ιταλίας (101/84, EU:C:1985:330, σκέψη 16), της 9ης Δεκεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-265/95, EU:C:1997:595, σκέψεις 55 και 56), και της 13ης Δεκεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-1/00, EU:C:2001:687, σκέψη 131).

[28] Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιταλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-68/11, EU:C:2012:815, σκέψεις 64 και 65).

58. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι, σε όλες τις ζώνες και τους οικισμούς τους, τα επίπεδα των ρύπων οι οποίοι μνημονεύονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 δεν υπερβαίνουν τις οριακές τιμές που καθορίζονται στο παράρτημα XI[29]. Συναφώς, από το παράρτημα III, τμήμα Α, σημείο 1, προκύπτει ότι μόνο για ορισμένους τόπους στους οποίους οι άνθρωποι δεν παραμένουν κανονικά χωρίς προστασία δεν απαιτείται εκτίμηση[30].

59. Εξεταζόμενα μεμονωμένα, λοιπόν, το άρθρο 13, παράγραφος 1, και το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 είναι αρκούντως ακριβή[31]. Τούτο αποδεικνύεται επίσης από το γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει επανειλημμένως παράβαση της διατάξεως αυτής από τα κράτη μέλη[32].

β) Τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα κατά το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50

60. Πέραν της υποχρεώσεως τηρήσεως των οριακών τιμών, όπως προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50, το άρθρο 23, παράγραφος 1, επιβάλλει την υποχρέωση βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα.

61. Κατά τη διάταξη αυτή, όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο, καθώς και κάθε αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι που αναφέρονται στα παραρτήματα XI και XIV της οδηγίας 2008/50. Σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών αυτών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα περιλαμβάνουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. Τα εν λόγω σχέδια για την ποιότητα του αέρα πρέπει να περιέχουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV.

62. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50 συνδέει άμεσα την υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$ που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα XI, με την υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα[33].

63. Για τον λόγο αυτό, τα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία υποστηρίζουν ότι η οδηγία 2008/50 δεν απαιτεί να αποκλείεται κάθε υπέρβαση των οριακών τιμών, αλλά θεσπίζει στο άρθρο 23, παράγραφος 1, απλώς την υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα. Η Πολωνία προβάλλει, μάλιστα, ότι η υποχρέωση συμμορφώσεως με τις οριακές τιμές δεν είναι απόλυτη, υπό το πρίσμα του άρθρου 23, παράγραφος 1.

29 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 48). Βλ. και τις αποφάσεις που αναφέρονται κατωτέρω στην υποσημείωση 32.

30 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:168, σημείο 78).

31 Βλ. αποφάσεις της 5ης Απριλίου 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, σκέψη 23), και της 4ης Οκτωβρίου 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, σκέψη 49).

32 Αποφάσεις της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267), της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας ($ΑΣ_{10}$) (C-336/16, EU:C:2018:94), της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900), της 30ής Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$) (C-638/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:334), της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895), της 3ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-637/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:92), της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Οριακές τιμές - NO_2) (C-664/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:171), της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO_2) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437), και της 28ης Απριλίου 2022, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-286/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:319).

33 Αποφάσεις της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψη 83), της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900, σκέψη 78), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψη 133).

64. Υπέρ της απόψεως αυτής φαίνεται να συνηγορεί η προαναφερθείσα απόφαση Janecek, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε, σε σχέση με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να εμποδίζουν κάθε υπέρβαση των οριακών τιμών [34]. Όπως και στο πλαίσιο του προηγούμενου καθεστώτος, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα μπορούν, κατά το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50, να εκπονούνται μόνο με βάση την εξισορρόπηση μεταξύ του σκοπού μειώσεως του κινδύνου ρυπάνσεως και των διαφόρων εμπλεκομένων δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων [35].

65. Ήδη όμως στο πλαίσιο των οδηγιών 96/62 και 1999/30 ήταν αμφίβολο αν τα μέτρα βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα αρκούσαν για να δικαιολογήσουν παραβίαση των οριακών τιμών [36]. Επίσης, ως προς την οδηγία 2008/50, το Δικαστήριο έχει απορρίψει εν τω μεταξύ επανειλημμένως την άποψη ότι κράτος μέλος έχει εκπληρώσει πλήρως τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 εφόσον έχει εκπονήσει σχέδιο για την ποιότητα του αέρα [37].

66. Όπως προκύπτει από πρόσφατη απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου, τέτοια ερμηνεία θα εξαρτούσε την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας, που μνημονεύεται στο άρθρο 1, σημείο 1, της οδηγίας 2008/50, αποκλειστικώς από τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, πράγμα αντίθετο προς τις προθέσεις του νομοθέτη της Ένωσης. Το Δικαστήριο αντλεί το συμπέρασμα αυτό από τον ορισμό της έννοιας της «οριακής τιμής» στο άρθρο 2, σημείο 5, κατά τον οποίο πρέπει να διασφαλίζεται η συμμόρφωση προς την τιμή αυτή εντός δεδομένης προθεσμίας χωρίς εν συνεχεία υπερβάσεις [38].

67. Εξάλλου, η οδηγία 2008/50 αποσαφήνισε, σε σχέση με την οδηγία 96/62, την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών με διάταξη η οποία θα καταστρατηγούνταν εάν η απλή εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα αρκούσε για να δικαιολογήσει υπέρβαση [39]. Το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50 επιτρέπει την παράταση των προθεσμιών τηρήσεως των οριακών τιμών για πέντε το πολύ έτη όσον αφορά το διοξείδιο του αζώτου ή το βενζόλιο και για έξι το πολύ έτη όσον αφορά τα $ΑΣ_{10}$. Η παράταση αυτή προϋποθέτει ιδίως την εκπόνηση από τα κράτη μέλη σχεδίων για την ποιότητα του αέρα τα οποία εγγυώνται την τήρηση της παραταθείσας προθεσμίας. Αντιθέτως, τα κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, σχέδια για την ποιότητα του αέρα δεν υπόκεινται στην προθεσμία αυτή.

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

68. Συνεπώς, το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 θεσπίζει συγκεκριμένη και άμεσα δεσμευτική υποχρέωση των κρατών μελών να αποτρέπουν την υπέρβαση των οριακών τιμών για τους προβλεπόμενους σε αυτό ατμοσφαιρικούς ρύπους.

34 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 44).

35 Αποφάσεις της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψεις 105 και 106), της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900, σκέψη 79), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψη 134).

36 Βλ., ανωτέρω, σημείο 53.

37 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 42), της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψη 70), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψεις 78 έως 81).

38 Απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψη 80).

39 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψεις 43 έως 47), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψη 81).

69. Επιπλέον, από το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 προκύπτει σαφής *αυτοτελής* υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα, η οποία δημιουργείται λόγω της υπερβάσεως των οριακών τιμών [40].

70. Η Πολωνία εκτιμά ότι το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 δεν είναι αρκούντως σαφές όσον αφορά το περιεχόμενο των σχεδίων για την ποιότητα του αέρα. Η διάταξη αυτή δεν ορίζει συγκεκριμένη προθεσμία για την παύση της υπερβάσεως, αλλά απαιτεί απλώς η περίοδος υπερβάσεως να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. Επιπλέον, ο καθορισμός των μέτρων προϋποθέτει στάθμιση αντικρουόμενων συμφερόντων, όπως υπογραμμίζουν, επίσης, η Γαλλία και η Ιρλανδία.

71. Σε αυτό όμως πρέπει να αντιταχθεί ότι η διακριτική ευχέρεια που συνδέεται με τη στάθμιση των συμφερόντων μπορεί, βεβαίως, να είναι κρίσιμη προκειμένου να καθοριστεί αν μια παράβαση είναι κατάφωρη [41] και ενδέχεται επίσης να διαδραματίσει ρόλο κατά την εκτίμηση της αιτιώδους συνάφειας [42]. Εντούτοις, δεν έχει καθοριστική σημασία ως προς το αν η επίμαχη ρύθμιση είναι αρκούντως συγκεκριμένη ώστε να παρέχει δικαιώματα στους ιδιώτες. Αντιθέτως, αρκεί οι ιδιώτες να μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την τήρηση των ορίων της εν λόγω διακριτικής ευχέρειας [43].

3. Ο σκοπός των οριακών τιμών και της υποχρεώσεως βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα

72. Το ζήτημα αν οι οριακές τιμές και η υποχρέωση βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα που προβλέπουν οι οδηγίες 96/62, 1999/30 και 2008/50 σκοπούν στην απονομή δικαιωμάτων σε εκείνους που έχουν υποστεί βλάβες υγείας λόγω της ατμοσφαιρικής ρύπανσης εξαρτάται, πέραν της δυνατότητας καθορισμού τυχόν δικαιωμάτων, κυρίως από τους σκοπούς των σχετικών ρυθμίσεων [44].

73. Οι οδηγίες 96/62 και 2008/50 σκοπούν, όπως προκύπτει από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη και από το άρθρο 1 της καθεμίας από τις αυτές, στην αποφυγή, την πρόληψη ή τη μείωση επιβλαβών επιπτώσεων στην ανθρώπινη υγεία [45]. Επομένως, οι κανόνες που θεσπίζουν οι οδηγίες αυτές σχετικά με την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα συγκεκριμενοποιούν τις υποχρεώσεις προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας που υπέχει η Ένωση οι οποίες απορρέουν, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και από το άρθρο 191, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ. Βάσει των διατάξεων αυτών, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία

40 Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 35), και της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 53).

41 Αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 2007, Robins κ.λπ. (C-278/05, EU:C:2007:56, σκέψη 72), της 25ης Απριλίου 2013, Hogan κ.λπ. (C-398/11, EU:C:2013:272, σκέψεις 50 έως 52), καθώς και, ειδικά σε σχέση με την οδηγία 2008/50, προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($AΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2016:862, σκέψη 76). Βλ. επίσης, κατωτέρω, σημεία 106 επ.

42 Συναφώς, κατωτέρω, σημεία 126 επ.

43 Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 46), και της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψη 105). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59), της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψεις 34 και 45), καθώς και της 3ης Οκτωβρίου 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ. (C-197/18, EU:C:2019:824, σκέψεις 31 και 72).

44 Αποφάσεις της 8ης Οκτωβρίου 1996, Dillenkofer κ.λπ. (C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94, EU:C:1996:375, σκέψεις 33 επ.), της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 102), καθώς και της 10ης Δεκεμβρίου 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, σκέψεις 88 και 89).

45 Βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 67).

των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης, στηριζόμενη, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης [46]. Το εν λόγω καθήκον προστασίας απορρέει, επίσης, από τα άρθρα 2, 3 και 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων [47].

74. Το γεγονός ότι οι οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$ και το διοξείδιο του αζώτου σκοπούν, ιδίως, στην προστασία της ανθρώπινης υγείας προκύπτει από αυτόν καθαυτόν τον χαρακτηρισμό τους ως οριακών τιμών για την προστασία της ανθρώπινης υγείας στα παραρτήματα ΙΙ και ΙΙΙ της οδηγίας 1999/30, καθώς και στο άρθρο 13 και στο παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50. Ο υπογραμμιζόμενος από τον προσφεύγοντα ορισμός της έννοιας «οριακή τιμή» στο άρθρο 2, παράγραφος 5, αντιστοίχως, των οδηγιών 96/62 και 2008/50 επίσης προβλέπει ότι η οριακή τιμή καθορίζεται με σκοπό την αποφυγή, την πρόληψη ή τη μείωση των επιβλαβών επιπτώσεων στην ανθρώπινη υγεία και/ή στο σύνολο του περιβάλλοντος.

75. Δεδομένου ότι οι αντίστοιχες υποχρεώσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα δημιουργούνται λόγω της υπερβάσεως των ως άνω οριακών τιμών, σκοπούν και αυτές, αναμφίβολα, στην προστασία της υγείας.

76. Όπως ορθώς υπογραμμίζει η Επιτροπή, το Δικαστήριο έχει λάβει υπόψη τον εν λόγω προστατευτικό σκοπό και έχει διαπιστώσει, ήδη σε σχέση με τις προγενέστερες οδηγίες για την προστασία της ποιότητας του αέρα, ότι οι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να επικαλούνται ως *δικαιώματα* τους επιτακτικούς κανόνες των οδηγιών αυτών [48]. Σε συνέχεια των ανωτέρω αναγνώρισε τη δυνατότητα επικλήσεως των οδηγιών 96/62 και 2008/50 [49] και έκανε λόγο, και στο πλαίσιο αυτό, για την ένδικη προστασία *δικαιωμάτων* [50].

77. Βεβαίως, η Πολωνία και η Ιρλανδία υποστηρίζουν ότι ως σκοπός της προστασίας της υγείας νοείται μόνον η προστασία του κοινωνικού συνόλου, αλλά τούτο δεν είναι πειστικό. Ακριβώς το συμφέρον στην υγεία έχει ιδιαίτερα προσωπικό και, επομένως, ατομικό χαρακτήρα και στηρίζει την προαναφερθείσα νομολογία.

78. Διαφορετική θα ήταν ενδεχομένως η εκτίμηση όσον αφορά τους κανόνες του δικαίου περιβάλλοντος που σκοπούν, πρωτίστως, στην προστασία των ζώων, των φυτών και των οικοτόπων, αλλά ωφελούν μόνον εμμέσως τον άνθρωπο. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσαν να αναφερθούν οι κρίσιμες αξίες για την προστασία της βλάστησης δυνάμει του άρθρου 14 και του παραρτήματος XIII της οδηγίας 2008/50. Εν προκειμένω, πάντως, παρέλκει η κρίση σχετικά με το αν οι διατάξεις αυτές έχουν ως αντικείμενο την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

79. Αντιθέτως προς την εκτίμηση της Ιρλανδίας, ούτε η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποκλείει την αναγνώριση ευθύνης του Δημοσίου για βλάβες υγείας λόγω παραβάσεως των κανόνων περί της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα.

46 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 33)

47 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:168, σημείο 53).

48 Αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Διοξείδιο του θείου και αιωρούμενα σωματίδια) (C-361/88, EU:C:1991:224, σκέψη 16), και Επιτροπή κατά Γερμανίας (Μόλυβδος) (C-59/89, EU:C:1991:225, σκέψη 19). Βλ. επίσης απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Πόσιμο νερό) (C-58/89, EU:C:1991:391, σκέψη 14).

49 Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψεις 37 και 38), της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 54), της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψεις 53 και 54), καθώς και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 38).

50 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 52), της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψεις 31 και 54), καθώς και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψεις 33, 39 και 54).

80. Ασφαλώς, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» συνιστά αρχή της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, και, ως εκ τούτου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και κατά την ερμηνεία των κανόνων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Επίσης είναι αληθές ότι, δυνάμει της αρχής αυτής, το κόστος πρέπει να φέρουν κυρίως οι υπεύθυνοι για την ατμοσφαιρική ρύπανση, όπως προκύπτει ακόμη σαφέστερα από τις αποδόσεις της σε άλλες γλώσσες σε σύγκριση με τη γερμανική απόδοση «Verursacherprinzip», παραδείγματος χάρη από την αγγλική απόδοση «that the polluter should pay» ή από τη γαλλική απόδοση «principe du pollueur-payeur».

81. Ωστόσο, η αρχή αυτή δεν μπορεί να απαλλάξει τα κράτη μέλη από τη δική τους ευθύνη, όταν επιτρέπουν ή δεν εμποδίζουν την ατμοσφαιρική ρύπανση κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Εξάλλου, το ότι οι κανόνες για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα επιβάλλουν την ευθύνη αυτή στα κράτη μέλη δικαιολογείται από το γεγονός ότι η ατμοσφαιρική ρύπανση προέρχεται συνήθως από διαφορετικές πηγές και, ως εκ τούτου, απόκειται στα κράτη μέλη να κρίνουν σε ποιον βαθμό πρέπει συγκεκριμένοι ρυπαίνοντες να μειώσουν τις εκπομπές τους.

4. Επί της αποφάσεως Paul

82. Η σημασία των ως άνω εκτιμήσεων σχετικά με τον σκοπό των κανόνων για την ποιότητα του αέρα καθίσταται ιδιαιτέρως προφανής κατόπιν συγκρίσεώς τους με την απόφαση Paul. Πρόκειται για τη μοναδική απόφαση με την οποία το Δικαστήριο απέρριψε αξίωση αποζημιώσεως για τον λόγο ότι οι σχετικοί κανόνες *δεν* είχαν ως σκοπό την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

83. Η απόφαση αυτή αφορούσε υφιστάμενες, κατά τον χρόνο εκείνο, υποχρεώσεις τραπεζικής εποπτείας οι οποίες σκοπούσαν επίσης στην προστασία των καταθετών[51]. Οι εν λόγω ρυθμίσεις είχαν όντως ομοιότητες με την προστασία της ποιότητας του αέρα. Πράγματι, αμφότερα τα καθήκοντα, η τραπεζική εποπτεία και η προστασία της ποιότητας του αέρα, χαρακτηρίζονται από μεγάλη πολυπλοκότητα[52] ενώ δεν μνημονεύονται ρητώς δικαιώματα ιδιωτών[53], όπως τονίζει η Γαλλία στην παρούσα διαδικασία.

84. Εντούτοις, οι ισχύουσες κατά τον χρόνο εκείνο ρυθμίσεις περί τραπεζικής εποπτείας διέφεραν σε σημαντικά σημεία από την προστασία της ποιότητας του αέρα. Οι διαφορές αυτές δεν οφείλονται μόνο στο διαφορετικό αντικείμενο των ρυθμίσεων.

85. Πιο συγκεκριμένα, κατ' αρχάς, η εγγύηση των καταθέσεων[54] συνιστούσε ειδικό καθεστώς προστασίας για τους καταθέτες, το οποίο απέκλειε τη χορήγηση σε αυτούς ευρύτερων δικαιωμάτων αποζημιώσεως[55]. Αντιθέτως, δεν προκύπτει τέτοιο ειδικό καθεστώς σε σχέση με τις βλάβες υγείας που οφείλονται στην ατμοσφαιρική ρύπανση.

86. Πρωτίστως όμως ο κύριος σκοπός των ως άνω ρυθμίσεων περί τραπεζικής εποπτείας συνίστατο στην αμοιβαία αναγνώριση των αδειών λειτουργίας και των συστημάτων προληπτικού ελέγχου. Τούτο επέτρεπε την εφ' άπαξ χορήγηση άδειας λειτουργίας τραπεζών που να ισχύει σε όλη την Ένωση και την εφαρμογή της αρχής του ελέγχου από το κράτος μέλος καταγωγής[56].

51 Βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 38).

52 Βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 44).

53 Βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 41).

54 Οδηγία 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (ΕΕ 1994, L 135, σ. 5).

55 Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 45).

56 Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 42).

Επομένως, οι ρυθμίσεις περί τραπεζικής εποπτείας έπρεπε να υλοποιούν, σύμφωνα με τη νομική τους βάση, την ελευθερία εγκαταστάσεως των τραπεζών εναρμονίζοντας τις εθνικές απαιτήσεις. Ευθύνη του Δημοσίου προς όφελος των καταθετών, η οποία δεν προβλεπόταν ή αποκλειόταν σε εθνικό επίπεδο, δεν ήταν αναγκαία για τον σκοπό αυτόν [57].

87. Αντιθέτως, οι ρυθμίσεις για την προστασία της ποιότητας του αέρα στηρίχθηκαν στην αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος και, ως εκ τούτου, σκοπούν κατ' ανάγκη, βάσει του άρθρου 191 ΣΛΕΕ, στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας. Ακριβώς η προστασία αυτή αποτελεί τον κύριο σκοπό, ενώ οι σκοποί που ανάγονται στην εσωτερική αγορά έχουν, το πολύ, παρεμπίπτουσα και έμμεση σημασία.

5. Η απουσία ρυθμίσεως περί οικονομικών δικαιωμάτων

88. Ωστόσο, η αντίρρηση της Γαλλίας μπορεί να νοηθεί, επίσης, υπό την έννοια ότι το δικαίωμα αποζημιώσεως προϋποθέτει την παράβαση κανόνα που προβλέπει δικαιώματα ιδιωτών σε πληρωμές ή οικονομικά πλεονεκτήματα. Τούτο δεν ισχύει όσον αφορά τους κανόνες για την ποιότητα του αέρα.

89. Πράγματι, οι μέχρι τούδε αποφάσεις περί ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης αφορούσαν συχνά την εξασφάλιση οικονομικών δικαιωμάτων, όπως οι μισθοί και η ασφάλιση γήρατος σε περίπτωση πτωχεύσεως του εργοδότη [58] ή τα δικαιώματα των αγοραστών οργανωμένου ταξιδιού σε περίπτωση πτωχεύσεως της επιχειρήσεως που διοργανώνει το ταξίδι [59], την εγγύηση των καταθέσεων [60] και την προστασία των επενδυτών έναντι υπερβολικών τιμών σε περίπτωση εξαγοράς [61] ή τα δικαιώματα αποζημιώσεως των θυμάτων εγκληματικών πράξεων [62].

90. Στο ίδιο πνεύμα, από επισημάνσεις του Δικαστηρίου φαίνεται να προκύπτει ότι η παράβαση του οικείου κανόνα επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση («situation juridique») του ζημιωθέντος [63]. Με τον όρο αυτό νοούνταν τα νομικώς προστατευόμενα περιουσιακά συμφέροντα που συνδέονταν με την εγγύηση των καταθέσεων και την προστασία των επενδυτών.

91. Αντιθέτως, η παράλειψη κράτους μέλους να μεριμνήσει για την τήρηση των οριακών τιμών δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μεταβολή της νομικής καταστάσεως εκείνων που υφίστανται για τον λόγο αυτό βλάβες υγείας. Πρόκειται μάλλον για προσβολή έννομου αγαθού κατά πολύ ανώτερης σημασίας από τα εν λόγω περιουσιακά συμφέροντα. Πιο συγκεκριμένα, κάθε άνθρωπος έχει το δικαίωμα στη σωματική και ψυχική ακεραιότητα, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και κατατάσσεται στην πρώτη θέση σε σύγκριση με άλλα έννομα αγαθά [64].

57 Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2004, Paul κ.λπ. (C-222/02, EU:C:2004:606, σκέψη 43).

58 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428), της 25ης Ιανουαρίου 2007, Robins κ.λπ. (C-278/05, EU:C:2007:56) και της 25ης Απριλίου 2013, Hogan κ.λπ. (C-398/11, EU:C:2013:272, σκέψεις 50 έως 52).

59 Απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1996, Dillenkofer κ.λπ. (C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94, EU:C:1996:375, σκέψεις 33 επ.).

60 Αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), και της 25ης Μαρτίου 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249).

61 Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014).

62 Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566).

63 Αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 103), και της 10ης Δεκεμβρίου 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, σκέψη 90).

64 Πρβλ. αποφάσεις της 20ής Μαΐου 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, σκέψη 15), της 5ης Ιουνίου 2007, Rosengren κ.λπ. (C-170/04, EU:C:2007:313, σκέψη 39), της 1ης Ιουνίου 2010, Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2010:300, σκέψη 44), και της 25ης Νοεμβρίου 2021, Delfarma (C-488/20, EU:C:2021:956, σκέψη 37).

92. Εντούτοις, ανεξαρτήτως των επιπτώσεων επί της νομικής καταστάσεως των ζημιωθέντων, πρέπει να τονισθεί ότι η νομολογία σχετικά με την ευθύνη του Δημοσίου δεν στηρίζεται στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των θιγομένων, αλλά σκοπεί στη διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης μέσω της προστασίας των δικαιωμάτων που το δίκαιο της Ένωσης απονέμει στους ιδιώτες[65]. Επομένως, η αρχή της ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης καταλογιζόμενες στο κράτος είναι σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση[66].

93. Σύμφωνα με τον σκοπό αυτόν, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει, επίσης, ότι η οδηγία ΕΠΕ[67] σκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες[68], μολονότι οι αξιώσεις αποζημιώσεως, κατά κανόνα, δεν μπορούν να γίνουν δεκτές ελλείψει άμεσου αιτιώδους συνδέσμου[69].

94. Εξάλλου, οι βλάβες υγείας συνδέονται και με οικονομικές ζημίες, όπως ιατρικές δαπάνες ή διαφυγόντα κέρδη. Ως εκ τούτου, με την πρόταση της οδηγίας 2008/50, η Επιτροπή δεν επισήμανε μόνον τις επιπτώσεις της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στην υγεία, αλλά και τις εκτιμώμενες οικονομικές ζημίες που κυμαίνονταν από 189 έως 609 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως έως το 2020[70]. Τουλάχιστον τέτοιες ζημίες καλύπτονται από τον προστατευτικό σκοπό των κανόνων για την προστασία της ποιότητας του αέρα.

6. Ο κύκλος των δικαιούχων

95. Αποτελούσε όμως, πράγματι, επιδίωξη της Ένωσης να παράσχει σε απροσδιόριστο κύκλο δυνητικών θιγόμενων δικαίωμα σε συγκεκριμένη ποιότητα ατμοσφαιρικού αέρα, η προσβολή του οποίου μπορεί να θεμελιώσει δικαίωμα αποζημιώσεως;

65 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψεις 31 έως 33), της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 20), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 54).

66 Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 35), της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 31), της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψη 40), της 28ης Ιουλίου 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, σκέψη 18), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 54).

67 Νυν οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1).

68 Απόφαση της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψεις 32 και 36). Βλ. και αποφάσεις της 7ης Ιανουαρίου 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, σκέψη 66), και της 17ης Νοεμβρίου 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, σκέψη 45).

69 Απόφαση της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψεις 45 έως 47), βλ. όμως και προτάσεις μου στην υπόθεση Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, σημεία 50 έως 55).

70 Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη [COM(2005) 447 τελικό, σ. 2].

96. Το Δικαστήριο έχει κρίνει εν τω μεταξύ, σε δώδεκα διαδικασίες λόγω παραβάσεως, ότι δέκα κράτη μέλη δεν πληρούσαν τα πρότυπα ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα [71]. Οι εννέα πιο πρόσφατες αποφάσεις, μάλιστα, διαπίστωσαν συστηματική και διαρκή παραβίαση των προτύπων. Επί του παρόντος, εκκρεμούν επτά διαδικασίες που αφορούν, μεταξύ άλλων, τρία επιπλέον κράτη μέλη [72]. Τουλάχιστον στο Βέλγιο [73], στη Γερμανία [74], στη Γαλλία [75] και στο Ηνωμένο Βασίλειο [76], τα πρότυπα ποιότητας του αέρα συνιστούν αντικείμενο διαφορών και ενώπιον εθνικών δικαστηρίων.

97. Επομένως, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να αναμένουν πολυάριθμες αξιώσεις αποζημιώσεως λόγω παραβιάσεως των προτύπων για την ποιότητα του αέρα, εάν τα εν λόγω πρότυπα παρείχαν αντίστοιχα δικαιώματα. Πέραν των οικονομικών κινδύνων που θα συνεπάγονταν τέτοιες αξιώσεις, οι σχετικές διαδικασίες θα μπορούσαν να επιβαρύνουν σημαντικά τα δικαστήρια των κρατών μελών.

98. Εντούτοις, οι συγκεκριμένοι παράγοντες δεν αποκλείουν την αναγνώριση δικαιωμάτων που μπορούν να θεμελιώσουν αξιώσεις αποζημιώσεως, καθόσον ο υψηλός αριθμός των δυνητικών θιγόμενων μαρτυρά, κυρίως, τη σημασία της δέουσας ποιότητας του αέρα.

99. Ούτε η επιβάρυνση που συνδέεται με τις αξιώσεις αποζημιώσεως είναι προδήλως δυσανάλογη σε σχέση με τη βαρύτητα του συγκεκριμένου προβλήματος. Όταν πρόκειται για τις οριακές τιμές για την ποιότητα του αέρα δεν επέρχονται ήσσονος σημασίας διαταράξεις αλλά σοβαρές βλάβες υγείας που μπορούν να οδηγήσουν μέχρι και σε πρόωρο θάνατο [77].

100. Συγχρόνως, ο κύκλος των πραγματικά θιγόμενων δεν είναι τόσο ευρύς ώστε να καλύπτει το σύνολο σχεδόν των κατοίκων των οικείων κρατών μελών, με αποτέλεσμα αυτοί να πρέπει τρόπον τινά να αποζημιώνονται αμοιβαίως μέσω των φόρων. Στην πράξη, η υπέρβαση των οριακών τιμών θίγει κυρίως συγκεκριμένες ομάδες που ζουν ή εργάζονται σε ιδιαιτέρως επιβαρυμένες περιοχές [78]. Πρόκειται συχνά για πρόσωπα χαμηλής κοινωνικοοικονομικής κατάστασης [79] που έχουν ιδιαίτερη ανάγκη δικαστικής προστασίας.

71 Αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2011, Επιτροπή κατά Σουηδίας ($ΑΣ_{10}$) (C-479/10, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:287), της 15ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-34/11, EU:C:2012:712), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιταλίας ($ΑΣ_{10}$) (C-68/11, EU:C:2012:815), της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας ($ΑΣ_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267), της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας ($ΑΣ_{10}$) (C-336/16, EU:C:2018:94), της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900), της 30ής Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$) (C-638/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:334), της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$) (C-644/18, EU:C:2020:895), της 3ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-637/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:92), της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Οριακές τιμές - NO_2) (C-664/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:171), της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO_2) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437) και της 28ης Απριλίου 2022, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-286/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:319).

72 Υποθέσεις C-573/19, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Διοξείδιο του αζώτου), C-730/19, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (Διοξείδιο του θείου), C-125/20, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Διοξείδιο του αζώτου), C-70/21, Επιτροπή κατά Ελλάδας ($ΑΣ_{10}$), C-342/21, Επιτροπή κατά Σλοβακίας ($ΑΣ_{10}$), C-633/21, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Διοξείδιο του αζώτου), και C-220/22, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Διοξείδιο του αζώτου).

73 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533).

74 Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

75 Απόφαση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) της 4ης Αυγούστου 2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804).

76 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382).

77 Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Report αριθ. 22/2018, σ. 19 και 21.

78 Βλ. επίσης, κατωτέρω, σημεία 131 επ.

79 Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Report αριθ. 22/2018, σ. 19 έως 22.

101. Για τον λόγο αυτόν[80], επίσης, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της Ιρλανδίας και της Πολωνίας ότι οι κανόνες για την ποιότητα του αέρα σκοπούν αποκλειστικώς στην προστασία του κοινωνικού συνόλου. Η ποιότητα του αέρα πρέπει μεν να προστατεύεται κατά τρόπο γενικό, αλλά τα ειδικότερα προβλήματα ανακύπτουν σε συγκεκριμένες περιοχές και θίγουν συγκεκριμένες ομάδες προσώπων που μπορούν να ταυτοποιηθούν. Επομένως, μόνον τα πρόσωπα τα οποία θίγονται άμεσα από την υπέρβαση ή τον κίνδυνο υπερβάσεως των οριακών τιμών μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50[81].

102. Στην ίδια κατεύθυνση με τις προεκτεθείσες σκέψεις, το Δικαστήριο έχει αναφερθεί ήδη, σε σχέση με την εφαρμογή των κανόνων για την ποιότητα του αέρα, στη δυνατότητα δικαιώματος αποζημιώσεως βάσει του δικαίου της Ένωσης[82].

7. Απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα

103. Συνοψίζοντας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι οριακές τιμές για τους ρύπους στον ατμοσφαιρικό αέρα και οι υποχρεώσεις βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα, δυνάμει των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας 96/62 σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30, καθώς και δυνάμει των άρθρων 13 και 23 της οδηγίας 2008/50, σκοπούν στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

Β. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα – λοιπές προϋποθέσεις του δικαιώματος αποζημιώσεως

104. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα έχει ως σκοπό να διευκρινιστούν οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως για βλάβες υγείας. Συναφώς, για το αιτούν δικαστήριο έχει ιδιαίτερη σημασία ο χρόνος κατά τον οποίο πρέπει να εκτιμηθεί η ύπαρξη παραβάσεως των κανόνων προστασίας της ποιότητας του αέρα.

105. Στο πλαίσιο τούτο, πρέπει να υπομνησθούν και οι άλλες δύο προϋποθέσεις του δικαιώματος αποζημιώσεως: Η παράβαση του δικαίου της Ένωσης πρέπει να είναι κατάφωρη (σχετικά υπό 1) και μεταξύ της παραβάσεως αυτής και της ζημίας πρέπει να υφίσταται άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος (σχετικά υπό 2)[83].

1. Επί της κατάφωρης παραβάσεως

106. Προκειμένου να διαπιστωθεί εάν υφίσταται κατάφωρη παράβαση του δικαίου της Ένωσης, το εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται αγωγής αποζημιώσεως πρέπει να λάβει υπόψη όλα τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την υπόθεση την οποία καλείται να κρίνει. Μεταξύ των στοιχείων αυτών συγκαταλέγονται ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος του περιθωρίου εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις αρχές, ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσας παραβάσεως ή της προκληθείσας ζημίας,

80 Βλ. επίσης, ανωτέρω, σημεία 77 και 78.

81 Βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 39), της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 56), καθώς και της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 56), και κυρίως τις προτάσεις μου στην υπόθεση Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ. (C-197/18, EU:C:2019:274, σημεία 41 επ.).

82 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψεις 54 και 55).

83 Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), της 14ης Μαρτίου 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, σκέψη 41), και της 16ης Ιουλίου 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, σκέψη 34).

το συγγνωστόν ή μη ενδεχομένης νομικής πλάνης και το κατά πόσον η στάση ενός οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών μέτρων ή πρακτικών [84].

107. Επιπλέον, από τη νομολογία προκύπτει ότι παράβαση του δικαίου της Ένωσης είναι σαφώς κατάφωρη όταν συνεχίζεται παρά την έκδοση δικαστικής αποφάσεως που διαπιστώνει την προσαπτόμενη παράβαση ή προδικαστικής αποφάσεως ή παρά την ύπαρξη πάγιας σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου, από τις οποίες προκύπτει ότι η επίμαχη συμπεριφορά στοιχειοθετεί παράβαση [85].

α) Η υπέρβαση των οριακών τιμών ως κατάφωρη παράβαση

108. Η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα $A\Sigma_{10}$ (από το 2005) και το διοξείδιο του αζώτου (από το 2010), η οποία προέκυπτε, αρχικώς, από το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/62, καθώς και το άρθρο 4 σε συνδυασμό με το παράρτημα II και το άρθρο 5 σε συνδυασμό με το παράρτημα III, τμήμα I, στάδιο 1, της οδηγίας 1999/30 και, από τις 11 Ιουνίου 2010, από το άρθρο 13, παράγραφος 1, και το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50, είναι σαφής και δεν αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη μέλη. Από αυτό θα μπορούσε να συναχθεί ότι η εν λόγω παράβαση ήταν κατάφωρη ως εκ της φύσεώς της.

109. Ωστόσο, στην απόφαση Janecek, το Δικαστήριο έκρινε, σχετικά με τις οδηγίες 96/62 και 1999/30, ότι τα κράτη μέλη δεν είχαν την υποχρέωση να λάβουν μέτρα ώστε να μην υπάρξει καμία υπέρβαση [86]. Οι μεταγενέστερες αποφάσεις σχετικά με τις οδηγίες αυτές συνηγορούν μεν υπέρ της απόψεως ότι η υπέρβαση των οριακών τιμών συνιστά παρά ταύτα αυτοτελή παράβαση του δικαίου της Ένωσης [87], πλην όμως κατά τον χρόνο εκείνο εφαρμοζόταν ήδη η οδηγία 2008/50. Επομένως, η υπέρβαση των οριακών τιμών κατά τον χρόνο εφαρμογής των οδηγιών 96/62 και 1999/30 δεν μπορούσε ακόμη να θεωρηθεί ότι συνιστά, αφεαυτής, κατάφωρη παράβαση του δικαίου της Ένωσης.

110. Ωστόσο, η απόφαση Janecek επιβεβαιώνει την επίσης σαφή και ανεπιφύλακτη υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων δράσης δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 [88]. Η υποχρέωση αυτή συνδέεται στενά με την υπέρβαση των οριακών τιμών, δεδομένου ότι δεν συντρέχει ή περιορίζεται στο ελάχιστο εάν το κράτος μέλος έχει λάβει επαρκή μέτρα για τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης –είτε πριν είτε κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των οριακών τιμών.

111. Η σύνδεση αυτή εκφράζεται επίσης σαφώς στην οδηγία 2008/50, καθόσον η υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα, βάσει του άρθρου 23, ενεργοποιείται από την υπέρβαση των κατά το άρθρο 13 και το παράρτημα XI οριακών τιμών.

84 Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 56), και της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψη 42).

85 Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 57), της 12ης Δεκεμβρίου 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, σκέψη 214), της 30ής Μαΐου 2017, Safa Nicu Sepahan κατά Συμβουλίου (C-45/15 P, EU:C:2017:402, σκέψη 31), και της 18ης Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 47).

86 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 44).

87 Βλ., ανωτέρω, σημείο 53.

88 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψεις 35, 39 και 41). Βλ., επίσης, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψεις 53 και 56).

112. Από τα ανωτέρω συνάγω το συμπέρασμα ότι, τόσο βάσει των προγενέστερων οδηγιών όσο και βάσει της οδηγίας 2008/50, η υπέρβαση των οριακών τιμών ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα συνιστά, ελλείψει αντίστοιχου σχεδίου για την εξάλειψη της υπερβάσεως, κατάφωρη παράβαση του δικαίου της Ένωσης που μπορεί να θεμελιώσει δικαιώματα αποζημιώσεως.

β) Η ποιότητα των σχεδίων

113. Πάντως, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Πολωνία, η ύπαρξη και μόνο ενός σχεδίου δεν αρκεί για να αποκλειστεί η κατάφωρη παράβαση. Αντιθέτως, όπως επισημαίνει η Ιταλία, για να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο η υπέρβαση των οριακών τιμών να συνιστά κατάφωρη παράβαση, απαιτείται το σχέδιο να μην έχει προφανείς ελλείψεις.

114. Συναφώς, έχει σημασία κατ' αρχάς το αν οι αρμόδιες αρχές συμμορφώθηκαν προς τις απαιτήσεις του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50 ή του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62. Μόνον εφόσον ένα σχέδιο περιλαμβάνει τις πληροφορίες που προβλέπουν οι ως άνω διατάξεις μπορεί να εκτιμηθεί εάν αυτό είναι κατάλληλο να θέσει τέλος στην υπέρβαση ή έως πότε θα παύσει η υπέρβαση [89].

115. Πάντως, ακόμη και αν πληρούνται όλες οι τυπικές προϋποθέσεις, η υπέρβαση των οριακών τιμών μπορεί να συνιστά κατάφωρη παράβαση, εάν είναι πρόδηλο ότι το σχέδιο δεν πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, λόγω μη τηρήσεως, εκ μέρους των αρμοδίων αρχών, των ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας [90]. Τέτοιες πλημμέλειες μπορούν να συνίστανται, μεταξύ άλλων, είτε στο γεγονός ότι η προβλεπόμενη διάρκεια υπερβάσεως δεν είναι, προφανώς, «όσο το δυνατόν συντομότερη» είτε στο ότι τα μέσα αντιμετωπίσεως αποδεικνύονται απρόσφορα. Δεν αποκλείεται, επίσης, τα σχέδια να στηρίζονται σε προδήλως ακατάλληλα τοποθετημένα σημεία δειγματοληψίας [91] ή σε υπολογιστικές προσομοιώσεις που πάσχουν βαρύ σφάλμα, με αποτέλεσμα να μη λαμβάνεται υπόψη ο πραγματικός βαθμός υπερβάσεως των οριακών τιμών.

116. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, η εξέταση των ανωτέρω προϋποθέσεων απόκειται στα εθνικά δικαστήρια. Αυτά θα πρέπει να λάβουν υπόψη, συναφώς, ότι η Επιτροπή, κατά την εξέταση της παρατάσεως των προθεσμιών δυνάμει του άρθρου 22 της οδηγίας 2008/50, απέρριψε ήδη τα σχέδια που είχε υποβάλει η Γαλλία, μεταξύ άλλων, για τον οικισμό του Παρισιού [92]. Επίσης, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι προδήλως η Γαλλική Δημοκρατία δεν έλαβε εγκαίρως τα κατάλληλα μέτρα, μεταξύ 11ης Ιουνίου 2010 και 16ης Απριλίου 2017, προκειμένου να διασφαλίσει, μεταξύ άλλων, για τον εν λόγω οικισμό ότι η περίοδος υπερβάσεως των οριακών τιμών για το διοξείδιο του αζώτου [93] και τα $ΑΣ_{10}$ [94] θα είναι όσο το δυνατόν συντομότερη.

89 Βλ., ανωτέρω, σημείο 46.

90 Βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 46), και της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψη 105). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 59), της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψεις 34 και 45), και της 3ης Οκτωβρίου 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ. (C-197/18, EU:C:2019:824, σκέψεις 31 και 72).

91 Βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψεις 43 έως 45).

92 Βλ., ανωτέρω, σημείο 20.

93 Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2019, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου) (C-636/18, EU:C:2019:900, σκέψη 89).

94 Απόφαση της 28ης Απριλίου 2022, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Οριακές τιμές – $ΑΣ_{10}$) (C-286/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:319, σκέψη 77).

γ) Ο κρίσιμος χρόνος

117. Η σύνδεση μεταξύ μιας υπερβάσεως των οριακών τιμών που συνιστά κατάφωρη παράβαση και του σχεδίου εξαλείψεως της υπερβάσεως συνεπάγεται ότι οι περίοδοι που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση του δικαιώματος αποζημιώσεως προσδιορίζονται βάσει του σχεδίου αυτού. Πιο συγκεκριμένα, κάθε περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας σημειώθηκε υπέρβαση οριακής τιμής χωρίς να υφίσταται επαρκές σχέδιο είναι περίοδος κατά την οποία το οικείο κράτος μέλος παρέβη κατάφωρα τους κανόνες για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα.

118. Όσον αφορά την περίπτωση της κύριας δίκης, ήτοι τον οικισμό του Παρισιού, ο οικείος χρόνος εφαρμογής των οριακών τιμών προκύπτει, ελλείψει σχετικής παρατάσεως της προθεσμίας δυνάμει του άρθρου 22 της οδηγίας 2008/50, από το παράρτημα XI το οποίο συμπίπτει συναφώς με την προϊσχύσασα οδηγία 1999/30. Συνεπώς, οι οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$ ισχύουν από 1ης Ιανουαρίου 2005 και οι οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου ισχύουν από 1ης Ιανουαρίου 2010.

119. Αντιθέτως, η υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα κατά το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50 δεν γεννήθηκε παρά κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο στις 11 Ιουνίου 2010.

120. Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, τα εν λόγω σχέδια κοινοποιούνται αμελλητί στην Επιτροπή, το αργότερο δε δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε η πρώτη υπέρβαση. Ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία συνάγουν το συμπέρασμα ότι η υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα άρχισε να ισχύει μόνο μετά τη λήξη της συμπληρωματικής αυτής προθεσμίας.

121. Η άποψη αυτή ενδέχεται να είναι ορθή όσον αφορά την υπέρβαση των οριακών τιμών ή των τιμών στόχων καθώς και κάθε αντίστοιχου περιθωρίου ανοχής η οποία προέκυψε για πρώτη φορά μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2008/50 στο εσωτερικό δίκαιο.

122. Αντιθέτως, υπερβάσεις που υφίσταντο ήδη κατά τη λήξη της προθεσμίας αυτής υπέκειντο στις υποχρεώσεις που ίσχυαν προηγουμένως βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, και του άρθρου 8 της οδηγίας 96/62 σε συνδυασμό με τις οριακές τιμές και τα περιθώρια ανοχής που προέβλεπε η οδηγία 1999/30. Οι διατάξεις αυτές θεμελίωναν υποχρέωση η οποία ήταν παρόμοια με εκείνη του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50 αλλά ευρύτερη από χρονικής απόψεως[95]. Η υποχρέωση εκείνη ίσχυε ήδη πριν από την εφαρμογή των οριακών τιμών, εφόσον σημειωνόταν υπέρβαση των εν λόγω τιμών, προσαυξημένων κατά το αντίστοιχο περιθώριο ανοχής.

123. Επίσης, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α′, σημείο iii, της οδηγίας 96/62 προέβλεπε προθεσμία δύο ετών για τη διαβίβαση των σχεδίων αυτών. Τα εν λόγω σχέδια όμως έπρεπε να διασφαλίζουν ότι οι οριακές τιμές τηρούνταν κατά τον χρόνο ενάρξεως ισχύος τους και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονταν ήδη κατά τον εν λόγω χρόνο.

124. Τα κράτη μέλη έπρεπε επομένως να έχουν εκπονήσει ήδη τα αναγκαία σχέδια σε περίπτωση που συνέτρεχε υπέρβαση των οριακών τιμών πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 2008/50 στο εσωτερικό δίκαιο. Κατά τα φαινόμενα, τούτο ισχύει στην υπόθεση της κύριας δίκης, διότι η Γαλλία ζήτησε ανεπιτυχώς από την Επιτροπή παράταση της προθεσμίας για

[95] Βλ., ανωτέρω, σημεία 42 επ.

τα PM_{10} και το διοξείδιο του αζώτου όσον αφορά τον οικισμό του Παρισιού [96], δηλαδή δέχθηκε ότι υπήρχε υπέρβαση των οριακών τιμών. Ωστόσο, αυτό θα πρέπει να εξακριβωθεί από το εθνικό δικαστήριο.

δ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

125. Η κατάφωρη παράβαση των κανόνων για την προστασία της ποιότητας του αέρα όσον αφορά τα PM_{10} ή το διοξείδιο του αζώτου, με βάση τα άρθρα 7 και 8 της οδηγίας 96/62, την οδηγία 1999/30, καθώς και τα άρθρα 13 και 23 της οδηγίας 2008/50, καλύπτει, σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών κατά τη λήξη της προθεσμίας για την εφαρμογή τους, κάθε περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας σημειώθηκε υπέρβαση των ισχυουσών οριακών τιμών χωρίς να υπάρχει σχέδιο βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα το οποίο να πληροί τις απαιτήσεις του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62 ή του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50 και να μην έχει άλλες πρόδηλες ελλείψεις.

2. Επί του άμεσου αιτιώδους συνδέσμου

126. Οι πραγματικές δυσχέρειες όσον αφορά την προβολή αξιώσεων αποζημιώσεως έγκεινται στην απόδειξη του άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της κατάφωρης παραβάσεως των κανόνων για την ποιότητα του αέρα και συγκεκριμένων βλαβών υγείας.

127. Η υποχρέωση των ζημιωθέντων ιδιωτών να αποδείξουν επαρκώς κατά νόμον την έκταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης συνιστά κατ' αρχήν προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του Δημοσίου για τις ζημίες αυτές [97].

128. Ο καθορισμός του ακριβούς βαθμού αποδείξεως απόκειται στα εθνικά δικαστήρια. Αυτά πρέπει να εξακριβώσουν αν η προβαλλόμενη ζημία προκύπτει κατά τρόπο αρκούντως άμεσο από την παράβαση του δικαίου της Ένωσης από το κράτος μέλος [98], αλλά οφείλουν να τηρούν, συναφώς, τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας [99]. Το Δικαστήριο δύναται, προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, να του παράσχει όλες τις ενδείξεις τις οποίες κρίνει αναγκαίες [100].

129. Μια πράξη ή –όπως στην περίπτωση που τα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα είναι ανεπαρκή– μια παράλειψη συνδέεται αιτιωδώς με ζημία μόνον εφόσον η προκληθείσα ζημία οφείλεται άμεσα στην πράξη αυτή. Ο απαιτούμενος αιτιώδης σύνδεσμος δεν υφίσταται εάν η ζημία θα είχε επέλθει ακόμη και χωρίς την εν λόγω πράξη ή παράλειψη [101].

96 Βλ., ανωτέρω, σημείο 20.

97 Απόφαση της 25ης Μαρτίου 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, σκέψη 122).

98 Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 65), της 20ής Οκτωβρίου 2011, Danfoss και Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, σκέψη 34), και της 19ης Ιουνίου 2014, Specht κ.λπ. (C-501/12 έως C-506/12, C-540/12 και C-541/12, EU:C:2014:2005, σκέψη 106).

99 Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2011, Danfoss και Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, σκέψη 36), πρβλ. αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 2006, Manfredi κ.λπ. (C-295/04 έως C-298/04, EU:C:2006:461, σκέψη 64), και της 5ης Ιουνίου 2014, Kone κ.λπ. (C-557/12, EU:C:2014:1317, σκέψη 24).

100 Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2011, Danfoss και Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, σκέψη 35).

101 Πρβλ. απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2004, van den Berg κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-164/01 P, EU:C:2004:665, σκέψη 57).

130. Βεβαίως, οι οριακές τιμές για τα $ΑΣ_{10}$ και το διοξείδιο του αζώτου στηρίζονται στο ότι θεωρείται δεδομένη η ύπαρξη σοβαρών βλαβών, ιδίως πρόωρων θανάτων, οφειλόμενων στην ατμοσφαιρική ρύπανση [102]. Τούτο όμως δεν αρκεί για να αποδείξει ότι οι παθήσεις συγκεκριμένων προσώπων οφείλονται σε υπερβάσεις των οριακών τιμών και σε πλημμελή σχέδια για την ποιότητα του αέρα. Πράγματι, οι παθήσεις αυτές μπορεί να οφείλονται και σε άλλες αιτίες, όπως η προδιάθεση ή η ατομική συμπεριφορά, παραδείγματος χάρη το κάπνισμα. Επίσης, δεδομένου ότι ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας συνιστά, εν τω μεταξύ, αυστηρότερες οριακές τιμές [103], δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, παρά την τήρηση της οδηγίας 2008/50, η ατμοσφαιρική ρύπανση είναι αρκετά σοβαρή ώστε να προκαλέσει τέτοιες ασθένειες.

131. Επομένως, για να αποδείξει την ύπαρξη άμεσης αιτιώδους συνάφειας, ο ζημιωθείς πρέπει να αποδείξει, *πρώτον*, ότι διέμεινε επί αρκούντως μακρά περίοδο σε περιβάλλον εντός του οποίου παραβιάστηκαν κατάφωρα οι οριακές τιμές που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Η διάρκεια της περιόδου αυτής συνιστά ιατρικό ερώτημα το οποίο χρήζει επιστημονικής απαντήσεως.

132. Εν πάση περιπτώσει, τέτοια διαμονή θα προκύπτει ιδίως από τον τόπο εργασίας ή την κατοικία, αλλά και από άλλους τόπους στους οποίους ορισμένο πρόσωπο διέμεινε συχνά επί μακρό χρονικό διάστημα.

133. Πάντως, δεν αρκεί το πρόσωπο αυτό να έχει διαμείνει σε οικισμό ή ζώνη στην οποία σημειώθηκε υπέρβαση των οριακών τιμών σε ένα ή περισσότερα σημεία δειγματοληψίας. Πιο συγκεκριμένα, ορισμένα σημεία δειγματοληψίας πρέπει να εγκαθίστανται κατά τέτοιον τρόπο ώστε να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη ρύπανση των πλέον μολυσμένων περιοχών [104]. Ως εκ τούτου, ακόμη και σε τέτοιους οικισμούς ή ζώνες, θα υπάρχουν επίσης πολλά σημεία με χαμηλότερη ατμοσφαιρική ρύπανση τα οποία θα πληρούν τα κριτήρια του δικαίου της Ένωσης.

134. Ο ζημιωθείς, λοιπόν, πρέπει να αποδείξει κατά τρόπο συγκεκριμένο ότι σημειώθηκε υπέρβαση των οριακών τιμών στον προβαλλόμενο τόπο διαμονής και κατά τη διάρκεια των προβαλλόμενων χρονικών περιόδων. Εάν δεν υφίστατο σημείο δειγματοληψίας στον εν λόγω τόπο διαμονής, πρέπει να είναι δυνατός ο προσδιορισμός του βαθμού της ρυπάνσεως με υπολογιστικές προσομοιώσεις, διότι τα κράτη μέλη μπορούν και αυτά να χρησιμοποιούν τέτοια εργαλεία [105]. Παραδείγματος χάρη, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος δέχεται ότι το τμήμα του αστικού πληθυσμού που ζει σε ακτίνα 100 μέτρων από μεγάλες οδικές αρτηρίες υφίσταται αυξημένη επιβάρυνση ρύπων, σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών στον οικείο οικισμό [106].

[102] Πρόταση της Επιτροπής, της 21ης Σεπτεμβρίου 2005, για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη [COM(2005) 447 τελικό, σ. 2]. Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-488/15, EU:C:2016:862, σημεία 2 και 3) και στην υπόθεση Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:168, σημείο 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, Γενεύη: World Health Organization· 2021.

[104] Βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 43), σχετικά με το παράρτημα ΙΙΙ, τμήμα Β, σημείο 1, στοιχείο α', πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 2008/50. Το παράρτημα VI, τμήμα Ι, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 1999/30 περιείχε τις ίδιες απαιτήσεις.

[105] Βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 62), άρθρο 6 της οδηγίας 96/62, άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 1999/30 καθώς και άρθρα 6, 7 και 10 και αιτιολογικές σκέψεις 6 και 14 της οδηγίας 2008/50.

[106] Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Exceedance of air quality standards in Europe, https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards, προσπελάσθηκε την 1η Μαρτίου 2022. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος επισημαίνει ότι το 2019 το 10 % του αστικού πληθυσμού στην Ένωση και στο Ηνωμένο Βασίλειο είχε υπερβολική έκθεση στα $ΑΣ_{10}$, ενώ για το διοξείδιο του αζώτου το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 3 %.

135. *Δεύτερον*, όποιος επιδιώκει να λάβει αποζημίωση λόγω ατμοσφαιρικής ρύπανσης πρέπει να αποδείξει βλάβη η οποία να μπορεί να συνδεθεί με την αντίστοιχη ατμοσφαιρική ρύπανση.

136. *Τρίτον*, ο ζημιωθείς πρέπει να αποδείξει την ύπαρξη άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της εν λόγω διαμονής σε τόπο όπου σημειώθηκε κατάφωρη παραβίαση της οριακής τιμής για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και της προβαλλόμενης βλάβης.

137. Για τον σκοπό αυτόν, απαιτούνται, κατά κανόνα, ιατρικές γνωματεύσεις, οι οποίες ασφαλώς πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και τις επιστημονικές βάσεις για τον καθορισμό των οριακών τιμών και για τις εν μέρει αυστηρότερες συστάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας.

138. Η εν λόγω απόδειξη θα μπορούσε να διευκολυνθεί με την καθιέρωση μαχητού τεκμηρίου, κατά το οποίο μια χαρακτηριστική βλάβη υγείας, σε περίπτωση αρκούντως μακράς διαμονής σε περιβάλλον στο οποίο έχει σημειωθεί υπέρβαση οριακής τιμής, οφείλεται στην υπέρβαση αυτή. Για παράδειγμα, στην περίπτωση μιας κατά τα φαινόμενα πολύ σοβαρής ατμοσφαιρικής ρύπανσης, το ΕΔΔΑ συνήγαγε, από την υπέρβαση οριακών τιμών και από άλλες σοβαρές ενδείξεις, τεκμήριο βλάβης [107]. Για μια τέτοια διευκόλυνση αποδείξεως, ο ζημιωθείς θα μπορούσε να επικαλεστεί την αρχή της αποτελεσματικότητας, εάν η πλήρης απόδειξη, αποκλειομένης κάθε εύλογης αμφιβολίας, καθιστούσε υπέρμετρα δυσχερή την επιδίκαση αποζημιώσεως.

139. Φρονώ όμως ότι, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, δεν είναι σκόπιμο να αποφανθεί το Δικαστήριο για το αν τέτοιο τεκμήριο απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, από τους κανόνες για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Πιο συγκεκριμένα, ούτε η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ούτε οι μετέχοντες στη διαδικασία έχουν θέσει μέχρι τούδε τέτοιο ζήτημα. Η θέσπιση όμως τέτοιου τεκμηρίου απαιτεί εντατική εξέταση των επιστημονικών βάσεων για τη διαπίστωση αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των βλαβών υγείας.

140. Ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία υπογραμμίζουν επιπλέον ότι ο προσφεύγων παραπονούνταν για προβλήματα υγείας ήδη από το 2003, δηλαδή πριν ισχύσει η οριακή τιμή για τα $ΑΣ_{10}$. Ωστόσο, τούτο δεν αποκλείει το ενδεχόμενο, λόγω της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, να υπέστη επιπλέον βλάβες –είτε να επιδεινώθηκε η κατάστασή του είτε να εμποδίστηκε ή να καθυστέρησε η θεραπεία του. Εν πάση περιπτώσει, τέτοιες επιπτώσεις της υπερβάσεως των οριακών τιμών θα πρέπει να είναι αναμενόμενες, δεδομένου ότι η ατμοσφαιρική ρύπανση συχνά ενισχύει τις επιπτώσεις υφιστάμενων προβλημάτων υγείας [108]. Το ζήτημα αυτό είναι επίσης επιστημονικής φύσεως και πρέπει να εξακριβωθεί, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, από το εθνικό δικαστήριο.

141. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η απόδειξη άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ μιας κατάφωρης παραβιάσεως των οριακών τιμών και μιας βλάβης υγείας δεν γέρνει ακόμη οριστικά την πλάστιγγα υπέρ της επιδίκασης αποζημιώσεως. Αντιθέτως, το κράτος μέλος μπορεί να απαλλαγεί εάν αποδείξει ότι οι υπερβάσεις αυτές θα είχαν επέλθει ακόμη και αν είχε εκπονήσει εγκαίρως σχέδια για την ποιότητα του αέρα συμμορφούμενα προς τις απαιτήσεις της οδηγίας.

[107] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 9ης Ιουνίου 2005, Fadeyeva κατά Ρωσίας (55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 § 87 και 88).

[108] Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA Report αριθ. 22/2018, σ. 19 έως 21.

3. Απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

142. Συνοψίζοντας, δικαίωμα αποζημιώσεως λόγω βλαβών υγείας, οι οποίες οφείλονται σε υφιστάμενη από τον χρόνο λήξεως της σχετικής προθεσμίας υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$ ή το διοξείδιο του αζώτου στον ατμοσφαιρικό αέρα βάσει των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας 96/62, σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30, ή του άρθρου 13 της οδηγίας 2008/50 προϋποθέτει ότι ο ζημιωθείς αποδεικνύει την ύπαρξη άμεσου συνδέσμου μεταξύ της βλάβης και της διαμονής του σε τόπο όπου σημειώθηκε υπέρβαση των ισχυουσών οριακών τιμών, χωρίς να υφίσταται σχέδιο βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα το οποίο να πληροί τις απαιτήσεις του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62 ή του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50 και να μην έχει άλλες πρόδηλες ελλείψεις.

V. Πρόταση

143. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ως εξής:

1) Οι οριακές τιμές για τους ρύπους στον ατμοσφαιρικό αέρα και οι υποχρεώσεις βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα, δυνάμει των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας 96/62 σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30, καθώς και δυνάμει των άρθρων 13 και 23 της οδηγίας 2008/50, σκοπούν στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

2) Δικαίωμα αποζημιώσεως λόγω βλαβών υγείας, οι οποίες οφείλονται σε υφιστάμενη από τον χρόνο λήξεως της σχετικής προθεσμίας υπέρβαση των οριακών τιμών για τα $ΑΣ_{10}$ ή το διοξείδιο του αζώτου στον ατμοσφαιρικό αέρα βάσει των άρθρων 7 και 8 της οδηγίας 96/62, σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30, ή του άρθρου 13 της οδηγίας 2008/50 προϋποθέτει ότι ο ζημιωθείς αποδεικνύει την ύπαρξη άμεσου συνδέσμου μεταξύ της βλάβης και της διαμονής του σε τόπο όπου σημειώθηκε υπέρβαση των ισχυουσών οριακών τιμών, χωρίς να υφίσταται σχέδιο βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα το οποίο να πληροί τις απαιτήσεις του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62 ή του παραρτήματος XV, τμήμα Α, της οδηγίας 2008/50 και να μην έχει άλλες πρόδηλες ελλείψεις.