JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. május 5.[1]

C-61/21. sz. ügy

JP
kontra
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

(a cour administrative d'appel de Versailles [versailles-i közigazgatási fellebbviteli bíróság, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2008/50/EK irányelv – A környezeti levegő minősége – Az emberi egészség védelme érdekében meghatározott határértékek – Túllépés – Levegőminőségi tervek – Állami felelősség – Magánszemély uniós jog megsértéséből eredő egészségkárosodás miatti kártérítéshez való joga – Súlyos jogsértés – Közvetlen okozati összefüggés – A jogsértés értékelésének időpontja"

I. Az eljárás megindítása

1. A környezeti levegő minőségére vonatkozó, 2008/50 irányelv[2] szerinti ambiciózus határértékeket sok helyen (még?) nem tartják be megfelelően.[3] Mindenesetre ezen a területen 2022-ben fontos döntések előtt állunk. Politikai szinten a Bizottság a hatályos előírások felülvizsgálatára irányuló javaslatokat tervez.[4] Ugyanakkor számos olyan eljárás van folyamatban, amelyben a Bíróság a szabályok végrehajtásával kapcsolatos fontos kérdéseket tisztázhat. Az irányelv projektek engedélyezésével kapcsolatos relevanciájára vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem[5] és az irányelv megsértése miatt hozott ítélet végrehajtására irányuló első

1 Eredeti nyelv: német.

2 A 2015. augusztus 28-i (EU) 2015/1480 bizottsági irányelvvel (HL 2015. L 226., 4. o.) módosított, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 152., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 346., 62. o.).

3 Lásd a felperes lakóhelyére vonatkozó 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900) és 2022. április 28-i Bizottság kontra Franciaország (Határértékek – PM_{10}) (C-286/21, nem tették közzé, EU:C:2022:319), mellett többek között: 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267); 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek túllépése) ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895); 2021. február 3-i Bizottság kontra Magyarország (Határértékek – PM_{10}) ítélet (C-637/18, nem tették közzé, EU:C:2021:92); 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Határértékek – NO_2) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437).

4 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Luftqualitat-Uberarbeitung-der-EU-Vorschriften_de, megtekintve 2022. február 25-én.

5 C-375/21. sz., Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie" és társai ügy, HL 2021. C 401., 2. o.

kényszerítő bírság kiszabását eredményező eljárás[6] mellett a jelen eljárás azt a kérdést is felveti, hogy a magánszemélyek követelhetnek-e kártérítést a határértékek megsértéséből eredő egészségkárosodás miatt.

2. A jelen eljárás középpontjában a tagállamok uniós jog megsértése miatt fennálló szerződésen kívüli felelősségének első feltétele áll, nevezetesen az, hogy magánszemélyek számára keletkeztetnek-e jogokat a 2008/50 irányelv rendelkezései. Ezenfelül foglalkozni kell azokkal a feltételekkel, amelyek mellett az irányelv lehetséges megsértése kellően súlyosnak minősül, valamint a jogsértés és a kár közötti közvetlen okozati összefüggés bizonyításával annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság iránymutatást kapjon a jogsértés értékelésének releváns időpontjára vonatkozóan.

II. Jogi háttér

3. Az alapeljárás szempontjából releváns időszakban a levegőminőségre vonatkozó szabályokat eredetileg a 96/62 irányelv[7] és a 99/30 irányelv[8] állapította meg, amelyeket 2010. június 11-i hatállyal a 2008/50 irányelv váltott fel.

A. A 96/62 irányelv

4. A 96/62 irányelv 1. cikkének első franciabekezdése szerint ezen irányelv célja „a Közösségben a környezeti levegő minőségére vonatkozó olyan célkitűzések meghatározás[ával] és létrehozás[ával kapcsolatos közös stratégia alapelveinek meghatározása], amelyeket az emberi egészségre és a környezetre, mint egészre gyakorolt káros hatások elkerülésére, megelőzésére vagy csökkentésére terveztek”. Ez is a második preambulumbekezdésből is következik.

5. A 96/62 irányelv 2. cikkének 5. pontja ekként határozza meg a „határérték” fogalmát: „tudományos ismeretek alapján az emberi egészségre és/vagy a környezetre, mint egészre gyakorolt káros hatások elkerülésének, megelőzésének vagy csökkentésének céljából meghatározott szint, amelyet be kell tartani adott időtartamon belül, elérése után pedig nem szabad túllépni”.

6. A 96/62 irányelv 7. cikke tartalmazta a környezeti levegő minőségének javítására vonatkozó általános követelményeket:

„(1) A tagállamoknak [helyesen: a tagállamok] megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására.

(2) Az ezen irányelv céljainak elérése érdekében tett intézkedések:

a) a levegő, víz és talaj védelméhez integrált megközelítést kell, hogy alkalmazzák;

b) nem sérthetik meg a munkavállalók egészségének és biztonságának munkahelyi védelmére hozott közösségi jogszabályokat;

6 C-174/21. sz., Bizottság kontra Bulgária ügy, HL 2021. C 206., 18. o.

7 A környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv (HL 1996. L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.).

8 A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL 1999. L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.).

c) nem lehetnek jelentős mértékű negatív hatással más tagállamok környezetére.

(3) A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket azokon a területeken, ahol fennáll a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok koncentrációja határértéke és/vagy a riasztási küszöbértéke túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében [helyesen: A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben megjelölik a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye esetén annak érdekében teendő rövid távú intézkedéseket, hogy a túllépés veszélyét csökkentsék, és időtartamát korlátozzák]. Az egyes esetektől függően ezek a tervek előírhatnak intézkedéseket azon tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek túllépéséhez.”

7. A 96/62 irányelv 8. cikke a határértékeket átlépő övezetekre vonatkozott:

„(1) A tagállamoknak [helyesen: a tagállamok] összeállítanak egy listát azon övezetekről és agglomerációkról, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a tűréshatár összege.

Ha egy meghatározott szennyező anyag esetében semmilyen tűréshatárt nem állapítottak meg, azt az övezetet és agglomerációt, amelyben e szennyező anyag szintje túllépi a határértéket, ugyanolyan módon kell kezelni, mint az első albekezdésben említett övezetet és agglomerációt, és a (3), (4) és (5) bekezdést kell alkalmazni ezekre.

(2) […]

(3) Az (1) bekezdésben említett övezetekben és agglomerációkban a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtják [helyesen: végrehajtsák].

Az említett tervnek vagy programnak, amelyet a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, legalább a IV. mellékletben felsorolt információkat tartalmaznia kell.

(4) Az (1) bekezdésben említett azon övezetekben és agglomerációkban, amelyekben egynél több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték, a tagállamoknak gondoskodniuk kell egy, az érintett valamennyi szennyező anyagot felölelő integrált tervről.

(5) […]”

8. A 96/62 irányelv tizenkettedik preambulumbekezdése szerint ez a rendelkezés az egészség és a környezet egészének védelmét is szolgálta.

9. A 96/92 irányelv 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának iii. alpontja határidőt szab a 8. cikk szerinti tervek átadására:

„[A] 8. cikk (1) bekezdésében megadott övezetekben:

i. […]

iii. elküldik a Bizottságnak a 8. cikk (3) bekezdésében említett terveket vagy programokat annak az évnek a végétől számított két évnél nem később, amelynek során a szinteket megfigyelték".

10. A 96/62 irányelv IV. melléklete előírta, hogy a határértékek elérésére irányuló terveknek vagy programoknak tartalmazniuk kell különösen a szennyezés okaira vonatkozó információkat, valamint a levegőminőségnek a megtett intézkedések eredményeként bekövetkező javulására vonatkozó előrejelzéseket:

„1. *A határérték túllépésének helye*

– régió

– város (térkép),

– mérőállomás (térkép, földrajzi koordináták).

2. *Általános információk*

– az övezet típusa (város, ipari vagy vidéki terület)

– a szennyezett terület becsült nagysága (km2) és a szennyezés hatásának kitett népesség becsült mérete

– hasznos éghajlati adatok

– releváns topográfiai adatok;

– az övezetekben lévő, védelmet igénylő célok típusával kapcsolatban elegendő információ.

3. […]

4. *Szennyezés természete és vizsgálata*

– az előző évek során (a javítási intézkedések végrehajtása előtt) megfigyelt koncentrációk

– a program kezdete óta mért koncentrációk

– a vizsgálathoz használt módszerek.

5. *Szennyezés eredete*

– a szennyezésért felelős fő szennyező anyagot kibocsátó források listája (térkép)

– az ezekből a forrásokból származó szennyező anyag kibocsátásoknak az összesített mennyisége (tonna/év)

– a más régiókból érkező szennyezéssel kapcsolatos információk.

6. *A helyzet elemzése*

– a nagymértékű szennyezésért felelős tényezők részletei (szállítás, határon keresztüli szállítást is beleértve, keletkezés)

– a levegőminőség javítására hozott lehetséges intézkedések részletei.

7. *Ezen irányelv hatálybalépése előtt már létező fejlesztési intézkedések vagy programok részletei, ilyenek például*

– helyi, regionális, nemzeti, nemzetközi intézkedések

– ezeknek az intézkedéseknek a megfigyelt hatásai.

8. *Ezen irányelv hatálybalépését követően a szennyezés csökkentése érdekében életbe léptetett intézkedések vagy programok részletei*

– a programban meghatározott minden intézkedés felsorolása és leírása

– a megvalósítás menetrendje

– a tervezett levegőminőség-javulás becslése és az e célok eléréséhez szükséges idő becslése.

9. *A hosszú távra tervezett vagy folyamatban lévői intézkedések vagy programok részletei.*

10. […]”

B. A 1999/30 irányelv

11. Az 1999/30 irányelv a 96/62 irányelv alkalmazásához szükséges, a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint a porra és ólomra vonatkozó határértékeket és riasztási küszöbértékeket állapította meg. Az 1. cikk megerősítette, hogy a szabályozás célja az volt, hogy elkerülje, megelőzze, vagy csökkentse az emberi egészségre és a környezet egészére gyakorolt káros hatásokat.

12. A nitrogén-dioxid (NO_2) esetében az emberi egészség védelmét szolgáló, a 99/30 irányelv 4. cikke és II. mellékletének I. szakasza szerinti határértékeket 2010. január 1-jétől kellett alkalmazni. Először is, az egy órás, 200 µg/m^3-es nitrogén-dioxid határértéket naptári évenként 18-nál többször nem lehetett meghaladni. Másodszor, az éves határértéket 40 µg/m^3-ben állapították meg.

13. A por (PM_{10}) esetében viszont az emberi egészség védelmét szolgáló, a 1999/30 irányelv 5. cikke és III. melléklete I. szakaszának 1. fázisa szerinti határértékeket már 2005. január 1-jétől alkalmazták. Az 24 órás 50 µg/m^3 PM_{10} határértéket az emberi egészség védelme érdekében naptári évenként 35-nél többször nem lehetett meghaladni. Az éves határértéket 40 µg/m^3 PM_{10}-ben határozták meg.

C. A 2008/50 irányelv

14. A 2008/50 irányelv első két preambulumbekezdése ismerteti ezen irányelv átfogó célkitűzéseit:

„(1) A […] hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapítja annak szükségességét, hogy a szennyezést olyan szintre kell visszaszorítani, amely minimálisra csökkenti az emberi egészségre gyakorolt káros hatásokat, különös figyelmet fordítva az érzékeny népességcsoportokra és a környezet egészére, valamint megállapítja, hogy szükség van a levegőminőség – beleértve a szennyező anyagok kiülepedését is – figyelemmel kísérésének és vizsgálatának fejlesztésére és a lakosság tájékoztatására.

(2) Az emberi egészség és a környezet egészének védelme érdekében különösen fontos, hogy a szennyező anyagok kibocsátása elleni küzdelem a szennyezés forrásánál valósuljon meg, és hogy helyi, nemzeti és közösségi szinten azonosítsák és hajtsák végre a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését célzó leghatékonyabb intézkedéseket. Ezért el kell kerülni, meg kell előzni vagy le kell csökkenteni a káros légszennyező anyagok kibocsátását, valamint az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó előírásainak, iránymutatásainak és programjainak figyelembevételével megfelelő célokat kell megállapítani a környezeti levegő minőségére vonatkozóan.”

15. A 2008/50 irányelv 1. cikkének 1. pontja az irányelv lényeges célkitűzését tartalmazza:

„Ezen irányelv olyan intézkedéseket állapít meg, amelyek célja a következő:

1. a környezeti levegő minőségére vonatkozó célkitűzések meghatározása és létrehozása az emberi egészségre, valamint a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése érdekében;

2. […]”

16. A 2008/50 irányelv 2. cikkének 5. pontja következőképpen határozza meg a határérték fogalmát: „az emberi egészségre és/vagy a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából tudományos ismeretek alapján meghatározott szint, amelyet adott időtartamon belül kell elérni, elérése után pedig nem szabad túllépni”.

17. A 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése különböző határértékek betartására kötelez:

„A tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban a környezeti levegőben lévő kén-dioxid, PM_{10}, ólom és szén monoxid szintje nem lépi túl [helyesen: ne lépje túl] a XI. mellékletben meghatározott határértékeket.

A nitrogén-dioxid és a benzol tekintetében a XI. mellékletben meghatározott határértékeket az ott meghatározott időponttól kezdődően nem lehet túllépni.

Ezen követelmények betartását a III. mellékletnek megfelelően kell vizsgálni.

[…]”

18. A nitrogén-dioxidra és a porra (PM_{10}) vonatkozó határértékek a 2008/50 irányelv XI. melléklete szerint megfelelnek a 99/30 irányelv határértékeinek.

19. A 2008/50 irányelv 22. cikke lehetővé teszi, hogy a határértékeknek való megfelelésre vonatkozó határidőt bizonyos feltételek mellett meghosszabbítsák:

„(1) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a nitrogén-dioxidra vagy a benzolra vonatkozó határértékeknek való megfelelés nem teljesíthető a XI. mellékletben meghatározott határidőig, a tagállam ezen határidőket legfeljebb öt évvel meghosszabbíthatja az adott zóna vagy agglomeráció tekintetében, feltéve, hogy azon zóna vagy agglomeráció vonatkozásában, amelyre a halasztás [helyesen: meghosszabbítás] vonatkozik, a 23. cikknek megfelelően a levegőminőségi terv készül [helyesen: a 23. cikknek megfelelően levegőminőségi terv készül]; a levegőminőséggel kapcsolatos ezen tervet a XV. melléklet B. szakaszában felsorolt, az érintett szennyező anyagokkal kapcsolatos információkkal kell kiegészíteni, valamint a tervnek be kell mutatnia, hogy milyen módon valósítja meg a határértékek betartását az új határidő előtt..

(2) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a PM_{10} vonatkozásában a XI. mellékletben meghatározott határértékeket a helyszínre jellemző terjedési jellegzetességek, a kedvezőtlen időjárási viszonyok vagy az országhatárokon átterjedő jelleg miatt nem lehet teljesíteni, a tagállamok 2011. június 11-ig mentesülnek ezen határértékek alkalmazásának kötelezettsége alól, feltéve, hogy teljesítik az (1) bekezdésben meghatározott feltételeket, és a tagállam igazolja, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten minden szükséges intézkedést meghoztak a határidők betartása érdekében.

(3) […]

(4) A tagállamok értesítik a Bizottságot arról, hogy véleményük szerint hol alkalmazandó az (1) és a (2) bekezdés, valamint továbbítják az (1) bekezdésben említett, a levegőminőségi tervet [helyesen: az (1) bekezdésben említett levegőminőségi tervet], beleértve a Bizottság számára annak megvizsgálásához szükséges, valamennyi vonatkozó információt is, hogy a megfelelő feltételeket teljesítették-e. A Bizottság a vizsgálatában figyelembe veszi a tagállamok által tett intézkedéseknek a tagállamokban a környezeti levegő minőségére gyakorolt jelenlegi és jövőbeni becsült hatását, valamint a jelenlegi közösségi intézkedések és a Bizottság által a későbbiekben javasolt, tervezett közösségi intézkedések környezeti levegő minőségére gyakorolt becsült hatását.

Amennyiben a Bizottság az értesítés kézhezvételétől számított kilenc hónapon belül nem emel kifogást, az (1) vagy a (2) bekezdés alkalmazásának megfelelő feltételeket teljesítettnek kell tekinteni.

A Bizottság – kifogások esetén – arra kötelezheti a tagállamokat, hogy azok új levegőminőségi terveket biztosítsanak, vagy a meglévőket igazítsák ki.”

20. A Bizottság információi szerint[9] Franciaország a párizsi agglomeráció jelen ügyben érintett területét illetően a PM_{10} és a nitrogén-dioxid tekintetében a határidők meghosszabbítása céljából értesítést küldött, a Bizottság azonban minden esetben kifogást emelt.[10]

9 Air Quality – Time extensions (https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time_extensions.htm, megtekintve 2022. február 21-én).

10 A nitrogén-dioxid tekintetében lásd különösen: 2009. július 2-i C(2009) 5244 final határozat (21), (25) és (32) preambulumbekezdése, 2010. december 17-i C(2010) 9168 final határozat (10), (14)–(16), (19) és (30) preambulumbekezdése, valamint 2013. február 22-i C(2013) 920 final határozat 1. cikke.

21. A 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése az értékek betartása céljából az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását írja elő, ahol túllépik a határértékeket.

„A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.

Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. […]

Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat […]. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell.

[…]”.

22. A 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakasza szerinti követelmények lényegében megegyeznek a 96/62 irányelv IV. mellékletében foglaltak követelményekkel.

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

23. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azon alapul, hogy a környezeti levegő minőségére vonatkozó határértékeket a párizsi agglomerációban túllépik. Ezzel kapcsolatban a Bíróság 2019-ben megállapította, hogy a nitrogén-dioxid határértékeket túllépték, mióta azok a 2010-ben [előírtak szerint] tiszteletben tartandók.[11] Korábban arról is határozott, hogy 2005 és 2019 között nem tartották be a PM_{10} határértéket.[12] A francia Conseil d'État (államtanács, Franciaország) is megállapította, hogy Párizs tekintetében a nitrogén-dioxid határértékeket 2020-ig folyamatosan túllépték, valamint a 2018–2019-es évekig a PM_{10} határértékeket túllépték.[13]

24. Az alapeljárás felperese azt kéri, hogy a párizsi agglomerációhoz tartozó Val-d'Oise megye prefektusa a 2008/50 irányelv szerinti határértékek betartása érdekében hozzon intézkedéseket. Ezenfelül a levegőszennyezésből eredő különböző, 21 millió euróra becsült károk megtérítését is kéri. Az egészségkárosodások 2003 óta jelentkeztek, és idővel még súlyosbodtak is.

25. Kártérítési követelése alátámasztása érdekében a felperes többek között azt állítja, hogy a párizsi agglomerációban, ahol lakik, a környezeti levegő romlása miatt egészsége károsodott. Véleménye szerint a környezeti levegő romlása amiatt következett be, mert a francia hatóságok megsértették a 2008/50 irányelvből eredő kötelezettségeiket. Ezért az állam felelősségének megállapítását kéri a hivatkozott egészségkárosodása megtérítése érdekében.

11 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900).

12 2022. április 28-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (Határértékek – PM10) (C-286/21, nem tették közzé, EU:C:2022:319).

13 A Conseil d'État (államtanács, Franciaország) 2021. augusztus 4-i Association les Amis de la Terre France et autresítélete (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804, 4. és 5. pont).

26. Azt követően, hogy a Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (cergy-pontoise-i közigazgatási bíróság, Franciaország) elutasította a keresetet, a fellebbezés jelenleg a Cour administrative d'appel de Versailles (versailles-i közigazgatási fellebbviteli bíróság) előtt van folyamatban. A Cour administrative d'appel de Versailles (versailles-i közigazgatási fellebbviteli bíróság) azt állítja, hogy a kártérítési követelésre vonatkozó határozathoz tisztázni kell a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének és 23. cikke (1) bekezdésének hatályát. A kérdés az, hogy az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeknek az Európai Unió valamely tagállama általi kellően súlyos megsértése esetén biztosítani kell-e a jogot a magánszemélyek számára az egészségüket érő károk megtérítésére.

27. A Cour administrative d'appel de Versailles (versailles-i közigazgatási fellebbviteli bíróság, Franciaország) ezért a következő kérdésekkel fordul a Bírósághoz:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdéséből és 23. cikkének (1) bekezdéséből eredő szabályait, hogy azok a belőlük eredő kötelezettségeknek az Európai Unió valamely tagállama általi kellően súlyos megsértése estén megnyitják a jogot a magánszemélyek számára a levegőminőség romlásával közvetlen és konkrét okozati összefüggésben az egészségüket érő károk szóban forgó tagállam általi megtérítésére?

2) Amennyiben a fent említett rendelkezések ténylegesen alkalmasak arra, hogy az egészségkárosodás miatti kártérítés iránti jogot keletkeztessenek, melyek e jog megnyílásának feltételei, különös tekintettel arra az időpontra, amikor az adott tagállamnak felróható kötelezettségszegés fennállását értékelni kell?"

28. Az alapeljárás felperese, a Francia Köztársaság, Írország, Olasz Köztársaság, Lengyelország és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő. A 2022. március 15-én tartott tárgyaláson a Francia Köztársaság, Írország, a Holland Királyság, Lengyelország és a Bizottság vett részt.

IV. A jogkérdésről

29. A Bíróság a környezeti levegő minőségének védelmére vonatkozó uniós szabályok végrehajtásával összefüggésben már emlékeztetett azon elvre, mely szerint az állam felelős az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért. [14] A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tehát annak tisztázására irányul, hogy a levegőminőség védelmére vonatkozó uniós jogi határértékek megsértése valójában milyen mértékben alapozhat meg kártérítési igényeket.

30. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi normák teljes érvényesülése megkérdőjeleződne, és ezen jogok védelme meggyengülne, ha a magánszemélyek nem kaphatnának kártérítést abban az esetben, ha az uniós jog valamely tagállamnak betudható megsértése következtében jogsérelem éri őket. [15]

[14] 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54. és 55. pont).

[15] 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 33. pont); 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 40. pont); 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 56. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54. pont).

31. Ezért a sérelmet szenvedett magánszemélyek három feltétel együttes fennállásakor rendelkeznek kártérítéshez való joggal: nevezetesen, ha a megsértett uniós jogszabály a magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, e szabály megsértése kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés e jogsértés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között. [16]

32. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés azt feltételezi, hogy kellően súlyos jogsértés és közvetlen okozati összefüggés áll fenn. Az első kérdés annak megállapítására irányul, hogy a 2008/50 irányelv levegőminőségre vonatkozó követelményei keletkeztethetnek-e jogokat a magánszemélyek számára, vagyis hogy e követelmények megsértése egyáltalán megalapozhat-e kártérítési követelést (A. pont). Amennyiben igen, a második kérdés az ilyen követelés feltételeinek tisztázására irányul, különös tekintettel arra az időpontra, amikor az adott tagállamnak felróható kötelezettségszegés fennállását értékelni kell. Erre tekintettel foglalkozni kell még azokkal a feltételekkel, amelyek mellett a súlyos jogsértés és a közvetlen okozati összefüggés megállapítható (B. pont).

A. Első kérdés – Jogok keletkeztetése a levegőminőségre vonatkozó szabályok által

33. Az uniós jog megsértése miatti kártérítési követelés mindenekelőtt azt feltételezi, hogy a megsértett uniós jogi szabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel. [17]

34. A kártérítési követelések megalapozottsága kapcsán ugyan nem fontos, hogy a szóban forgó rendelkezés közvetlenül alkalmazható-e. [18] Mindazonáltal a közvetlen alkalmazhatóság a jogok keletkeztetésére utaló fontos körülmény, [19] mivel ebben az esetben a biztosított jog tartalma meghatározható, ami a kártérítési igény előfeltétele. [20]

35. Ezért először is meg kell vizsgálni, hogy a határértékekre és a levegőminőség javítását célzó intézkedésekre vonatkozó szabályok kellően egyértelműek-e ahhoz, hogy meg lehessen határozni az esetleges jogok tartalmát. Ezt követően lehet értékelni, hogy e szabályok jogokat ruháznak-e magánszemélyekre.

1. A 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv szabályainak tartalmi egyértelműsége

36. Bár az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát csak a 2008/50 irányelv képezi, az alapeljárás a felperes által 2003 óta elszenvedett egészségkárosodásokra vonatkozik. Ezen időpont és a 2008/50 irányelv átültetésére meghatározott határidő 2010. június 11-i lejárta között az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett szennyező anyagok, a PM_{10} (szálló por) és a nitrogén-dioxid tekintetében elsősorban a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv szabályozta a levegő minőségét.

16 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 20. pont); 2020. december 10-i Euromin Holdings (Cyprus) ítélet (C-735/19, EU:C:2020:1014, 79. pont).

17 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 40. pont); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 41. pont); 2020. július 16-i Presidenza del Consiglio dei Ministri ítélet (C-129/19, EU:C:2020:566, 34. pont).

18 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 21. és 22. pont); 2020. december 10-i Euromin Holdings (Cyprus) ítélet (C-735/19, EU:C:2020:1014, 81. pont).

19 Lásd: 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 22. pont); 2010. november 25-i Fuß ítélet (C-429/09, EU:C:2010:717, 49. pont); 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249, 63. és 86. pont).

20 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 40. pont); 2006. július 4-i Adeneler és társai ítélet (C-212/04, EU:C:2006:443, 112. pont); 2018. január 24-i Pantuso és társai ítélet (C-616/16 és C-617/16, EU:C:2018:32, 49. pont).

a) Határértékek

37. A 96/62 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására. A nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek a 99/30 irányelv II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikkéből következnek, és 2010. január 1-jétől voltak érvényben.

38. A PM_{10}-re vonatkozó határértékeket az említett irányelv III. melléklete I. szakaszának 1. fázisával összefüggésben értelmezett 5. cikke állapította meg, és 2005. január 1-jétől voltak érvényben.

39. Az említett határértékek és határidők később változatlan formában kerültek bele a 2008/50 irányelv XI. mellékletébe.

40. A határértékek betartásának kötelezettsége tehát a meghatározott időpontok óta fennáll, és a vonatkozó rendelkezések szövege szerint egyértelmű és feltétel nélküli. [21]

b) A környezeti levegő minőségének javítása

41. Ezenfelül a 96/62 irányelv a határértékek alkalmazására vonatkozó határidők lejárta előtti és az azt követő időszak tekintetében már tartalmazott a környezeti levegő minőségének javítására vonatkozó rendelkezéseket.

i) A határértékek alkalmazását megelőző időszak

42. A környezeti levegő minőségének javítására vonatkozó első kötelezettség már azelőtt is fennállt, hogy a határértékek 2005-ben, illetve 2010-ben kötelezővé váltak volna. A tagállamoknak ebben a szakaszban intézkedéseket kellett hozniuk annak biztosítására, hogy a határértékeket legkésőbb akkor betartsák, amikor azok kötelezővé váltak.

43. E kötelezettség részletei a 96/62 irányelv 8. cikkéből következtek. Először is, a 8. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamoknak meg kellett határozniuk azokat az övezeteket és agglomerációkat, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a szintén a 99/30 irányelvben megállapított tűréshatár összege. Az így meghatározott övezetekben és agglomerációkban a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamoknak a határérték előírt határidőn belül, azaz kötelezővé válásának időpontjáig történő elérését szolgáló tervet vagy programot kellett kidolgozniuk vagy végrehajtaniuk.

44. Ebben az összefüggésben a tűréshatár a vonatkozó határérték egy bizonyos százalékát jelentette, amely a határértékek megállapítása és alkalmazásuk időpontja között lineárisan 0%-ra csökkent. A tűréshatár így folyamatosan csökkent, ahogy közelebb került a határértékek alkalmazásának időpontja. Az adott határérték alkalmazhatóságával a tűréshatár teljesen megszűnt.

[21] Lásd: 2011. május 10-i Bizottság kontra Svédország (PM_{10}) ítélet (C-479/10, nem tették közzé, EU:C:2011:287); 2012. november 15-i Bizottság kontra Portugália (PM_{10}) ítélet (C-34/11, EU:C:2012:712); 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország (PM_{10}) ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815).

45. Feltehetően ez a kötelezettség már számos olyan övezetet és agglomerációt érintett, amelyekben a határértékeket később, az alkalmazási időszakuk lejártakor, azaz 2005-ben vagy 2010-ben túllépték. [22]

46. Ezeknek a terveknek vagy programoknak meg kellett felelniük a 96/62 irányelv IV. mellékletében meghatározott követelményeknek, amelyek nagyrészt összhangban voltak a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. részével. Ezek a követelmények nem pusztán formai jellegűek, mivel a szóban forgó információk dokumentálják a szennyezés eredetét (5. és 6. pont), a levegőminőség javítására hozott lehetséges intézkedések elemzését (6. pont), valamint az elfogadott és végrehajtott intézkedéseket (7–9. pont), beleértve a menetrendet és az elérendő levegőminőség-javulás becslését (8. pont). Annak megítéléséhez, hogy a terv vagy program megfelelő-e a határértékek betartásának elérésére az alkalmazásukra vonatkozó határidők lejártakor, értelemszerűen szükségesek ezek az információk.

47. Kiegészítésképpen megjegyzendő, hogy a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése hasonló kötelezettséget alapoz meg a $PM_{2,5}$ méretű finom szálló por tekintetében. amely határétékét csak az irányelv átültetésésre előírt határidó lejártát követően kellett betartani.

ii) A határértékek alkalmazására vonatkozó határidők lejártát követően

48. Ezen túlmenően a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben megjelölik a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye esetén teendő rövid távú intézkedéseket, annak érdekében, hogy e veszélyt csökkentsék és időtartamát korlátozzák.

49. A 96/62 irányelv 7. és 8. cikkének szövege nem rendelkezett a határértékek túllépésének lehetőségéről. A határértékek alkalmazhatóságát megelőzően a tagállamoknak a 8. cikk szerint meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a hatálybalépés időpontjában biztosítsák a határértékek tiszteletben tartását. Az ezt követő időszakra a 7. cikk (3) bekezdése a tagállamokat már a túllépés *veszélye* elleni küzdelemre kötelezte. A határérték 96/62 irányelv 2. cikkének 5. pontjában szereplő fogalmának meghatározása megerősítette ezt, mivel eszerint a határértéket adott időtartamon belül be kell tartani, elérése után pedig nem szabad túllépni.

50. Mindazonáltal a Bíróság a Janecek ítéletben úgy határozott, hogy a tagállamok nem kötelesek olyan intézkedéseket hozni, amelyek azt biztosítják, hogy semmilyen túllépés ne következzék be. A 96/62 irányelv – amelynek célja a szennyezés integrált csökkentése – szerkezetéből épp ellenkezőleg az következik, hogy a tagállamoknak az a feladata, hogy az adott helyzet összes körülményét és a fennálló érdekeket figyelembe véve olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek alkalmasak a túllépés veszélyének és időtartamának minimálisra csökkentésére. Ennek során a tagállamoknak biztosítaniuk kellett az egyensúlyt a fennálló különböző köz- és magánérdekek között. E mérlegelési jogkör korlátai bírósági felülvizsgálat tárgyát képezték. [23]

[22] Így a 2003-as évre vonatkozó, kérdőívet tartalmazó franciaországi éves jelentésből (https://cdr.eionet.europa.eu/fr/eu/annualair/envqwuzxq/, megtekintve február 24-én) kitűnik, hogy a párizsi agglomerációban a nitrogén-dioxidra vonatkozó éves határértéket tűréshatárral együtt (8b. táblázat, 14. sor) és a PM_{10}-re vonatkozó napi határértéket tűréshatárral együtt (8c. táblázat, 14. sor) túllépték.

[23] 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 44–46. pont).

51. Ez az ítélet annyiban érthető, hogy már akkor is ismert volt, hogy a PM_{10}-re vonatkozó határértékeket számos tagállamban túllépték, és a betartásuk jelentős erőfeszítéseket igényelt. A nitrogén-dioxidra vonatkozó, 2010-ben alkalmazandó határértékek tekintetében a Bizottság hasonló helyzetre számított.[24] A 96/62 irányelv szövegében megfogalmazott elvárás, miszerint a határértékeket nem fogják túllépni, ezért irreálisnak bizonyult. Ez a felismerés egyébként nem sokkal a Janecek ítélet előtt a következőkben vizsgálandó 2008/50 irányelv elfogadásához vezetett.

52. Ezen túlmenően a Bíróság helyesen hangsúlyozta, hogy a cselekvési tervek meghatározásakor mérlegelni kell a fennálló érdekeket. Bár a jogalkotó már a határértékek meghatározásakor előre látta ezt a mérlegelési feladatot, az uniós jog nem kötelezheti a tagállamokat arra, hogy olyan intézkedéseket hozzanak a határértékek betartása érdekében, amelyek hátrányai meghaladják a környezet és az egészség védelme határértékek érvényesítésén alapuló javításának előnyeit.[25]

53. A Janecek ítélet megállapításai azonban a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti cselekvési terv kidolgozásának kötelezettségére korlátozódnak. Csak ezeket a terveket nem úgy kell felépíteni, hogy kizárják a határértékek bármely túllépését. A határértékek betartásának kötelezettsége ugyanakkor már a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv szerint is független volt ettől.[26] A határértékek átlépését a tagállamok – az egyéb uniós jogsértésekhez hasonlóan[27] – csak a leküzdhetetlen nehézségek vagy *vis maior* konkrét bizonyításával igazolhatják.[28]

c) Közbenső következtetés

54. Meg kell tehát állapítani, hogy a 96/62 irányelv 7. és 8. cikke – a nitrogén-dioxidra és PM_{10}-re vonatkozó, 99/30 irányelv szerinti határértékekkel összefüggésben – egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettséget ír elő a PM_{10}-re 2005. január 1-jétől, a nitrogén-dioxidra pedig 2010. január 1-jétől érvényes határértékek betartására. A 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerint azonban a tagállamoknak az ellentétes érdekek közötti egyensúly megteremtése alapján csak olyan intézkedéseket kellett hozniuk, amelyek a túllépés időtartamát a lehető legkisebbre csökkentik. Ez a második kötelezettség csak az e tekintetben fennálló mérlegelési mozgástér határainak túllépése tekintetében kellően egyértelmű.

2. A 2008/50 irányelv rendelkezéseinek tartalmi egyértelműsége

55. Ezenkívül értékelni kell a 2008/50 irányelv rendelkezéseinek egyértelműségét, amely irányelv 2008-ban 2010. június 11-i hatállyal lépett a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv helyébe.

[24] A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelv 22. cikkének megfelelően a megfelelési határidők meghosszabbításáról és a bizonyos határértékek alkalmazásának kötelezettsége alóli mentességről szóló értesítésekről szóló bizottsági közlemény (COM(2008) 403 végleges, 2. o.).

[25] Lásd: a Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ügyre vonatkozó indítványom (C-488/15, EU:C:2016:862, 95–98. pont).

[26] Lásd: 2011. május 10-i Bizottság kontra Svédország (PM_{10}) ítélet (C-479/10, nem tették közzé, EU:C:2011:287); 2012. november 15-i Bizottság kontra Portugália (PM_{10}) ítélet (C-34/11, EU:C:2012:712); 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország (PM_{10}) ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815).

[27] 1985. július 11-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (101/84, EU:C:1985:330, 16. pont); 1997. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-265/95, EU:C:1997:595, 55. pont); 2001. december 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-1/00, EU:C:2001:687, 131. pont).

[28] 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország (PM_{10}) ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815, 64. és 65. pont).

a) A határértékek

56. A 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint a tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban a környezeti levegőben lévő különböző légszennyező anyagok – különösen a PM_{10} – ne lépjék túl a XI. mellékletben meghatározott határértékeket. Ezenkívül a 13. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint a nitrogén-dioxid és a benzol tekintetében a XI. mellékletben meghatározott határértékeket az ott meghatározott időponttól kezdődően nem lehet túllépni.

57. A két mondat eltérő megfogalmazása nem kérdőjelezi meg a határértékek betartására vonatkozó kötelezettség egyértelműségét. Ez azzal magyarázható, hogy a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének első mondatában említett szennyező anyagokra vonatkozó határértékek – amint az a XI. mellékletből is kitűnik –már 2005 óta hatályban voltak, míg az irányelv csak 2008-ban lépett hatályba. Ezzel szemben a nitrogén-dioxidra és a benzolra vonatkozó határértékek csak 2010-ben, azaz az irányelv hatálybalépése után váltak kötelezővé.

58. A tagállamoknak ezért biztosítaniuk kell, hogy zónáikban és agglomerációikban a 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében említett szennyező anyagok szintje ne lépje túl az ezen irányelv XI. mellékletében meghatározott határértékeket.[29] Csak bizonyos helyeken, ahol az emberek védelem nélkül általában nem tartózkodnak, nem szükséges e tekintetben a III. melléklet A. szakaszának 1. pontja szerinti értékelést végezni.[30]

59. Ezért a 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése és XI. melléklete önmagában véve kellően pontosnak tűnik.[31] Ez abban is tetten érhető, hogy a Bíróság többször is megállapította, hogy a tagállamok megsértették ezt a rendelkezést.[32]

b) A 2008/50 irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervek

60. A 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése szerinti határértékek betartására vonatkozó kötelezettség mellett a levegőminőség javítására vonatkozó, 23. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettség is alkalmazandó.

61. E rendelkezés szerint a XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt. Azon határértékek túllépésekor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre

29 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 48. pont). Lásd még a lenti 32. pontban hivatkozott ítéleteket.

30 Lásd a Craeynest és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-723/17, EU:C:2019:168, 78. pont).

31 Lásd: 1979. április 5-i Ratti ítélet (148/78, EU:C:1979:110, 23. pont); 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810, 49. pont).

32 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267); 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország (PM_{10}) ítélet (C-336/16, EU:C:2018:94); 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900); 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek túllépése) ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895); 2021. február 3-i Bizottság kontra Magyarország (Határértékek – PM_{10}) ítélet (C-637/18, nem tették közzé, EU:C:2021:92), 2021. március 4-i Bizottság kontra Egyesült Királyság (Határértékek – nitrogén-dioxid) ítélet (C-664/18, nem tették közzé, EU:C:2021:171); 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Határértékek – NO_2) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437); 2022. április 28-i Bizottság kontra Franciaország (határértékek – PM_{10}) (C-286/21, nem tették közzé, EU:C:2022:319).

vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat.

62. Így a 2008/50 irányelv 23. cikke a PM_{10}-re vonatkozóan közvetlen kapcsolatot teremt a 13. cikk (1) bekezdésében ezen irányelv XI. mellékletével összefüggésben előírt határértékek túllépése és a levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó kötelezettség között. [33]

63. Az érintett tagállamok ezért úgy vélik, hogy a 2008/50 irányelv nem írja elő a határértékek valamennyi túllépésének megakadályozását, hanem a 23. cikk (1) bekezdésében csak azt a kötelezettséget vezeti be, hogy levegőminőségi terveket kell készíteni. Lengyelország még azzal is érvel, hogy a határértékek betartására vonatkozó kötelezettség a 23. cikk (1) bekezdésének fényében nem feltétel nélküli.

64. Ezt az álláspontot látszik alátámasztani a fent említett Janecek ítélet, amelyben a Bíróság a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével kapcsolatban úgy határozott, hogy a tagállamok nem kötelesek a határértékek valamennyi túllépésének megakadályozására. [34] A korábbi szabályozáshoz hasonlóan pedig a 2008/50 irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi terveket csak a szennyezés veszélyének csökkentésére irányuló cél és a fennálló különböző köz- és magánérdekek közötti egyensúly alapján lehet elfogadni. [35]

65. Mindenesetre már a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv keretében is kétséges volt, hogy a levegőminőség javítását célzó intézkedések elegendőek-e a határértékek túllépésének igazolásához. [36] A 2008/50 irányelv tekintetében pedig a Bíróság időközben többször is elutasította azt az álláspontot, hogy egy tagállam már akkor maradéktalanul eleget tesz a 13. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeknek, ha levegőminőségi tervet készít. [37]

66. A nagytanács közelmúltban hozott ítélete szerint ez az értelmezés az emberi egészség védelme 2008/50 irányelv 1. cikkének 1. pontjában felidézett céljának megvalósítását kizárólag a tagállamok mérlegelésére bízná, ami ellentétes az uniós jogalkotó szándékával. A Bíróság ezt különösen „határtértéknek” a 2. cikkének 5. pontjában foglalt fogalmából vezeti le, amely megköveteli, hogy egy adott határidőn belül biztosítva legyen annak tiszteletben tartása, majd azt követően fenntartása. [38]

67. A 2008/50 irányelv továbbá a 96/62 irányelvhez képest a határértékek betartására vonatkozó kötelezettséget egy olyan rendelkezéssel pontosította, amely sérülne, ha ezen túlmenően a levegőminőségi tervek puszta készítése már elegendő lenne a túllépés igazolásához. [39] A 2008/50 irányelv 22. cikke lehetővé teszi a határértékek betartására vonatkozó határidő

33 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 83. pont); 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900, 78. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 133. pont).

34 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 44. pont).

35 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 105. pont); 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900, 79. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 134. pont).

36 Lásd a fenti 53. pontot.

37 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 42. pont); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 70. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 78–81. pont).

38 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 80. pont).

39 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 43. pont); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895, 81. pont).

meghosszabbítását a nitrogén-dioxid vagy a benzol esetében legfeljebb öt évvel, a PM_{10} esetében pedig legfeljebb hat évvel. A határidő meghosszabbítása különösen azt követeli meg, hogy a tagállamok levegőminőségi terveket készítsenek a meghosszabbított határidő betartásának biztosítása érdekében. A 23. cikk (1) bekezdése szerinti levegőminőségi terveket viszont nem köti ez a határidő.

c) Közbenső következtetés

68. A 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése tehát pontosan meghatározott, közvetlen hatályú arra vonatkozó kötelezettséget állapít meg a tagállamok számára, hogy megakadályozzák az érintett légszennyező anyagok határértékeinek túllépését.

69. Emellett a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése a levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó olyan egyértelmű, *önálló* kötelezettséget ír elő, amelyet a határértékek megsértése vált ki.[40]

70. Lengyelország azt az álláspontot képviseli, hogy a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése nem eléggé konkrét a levegőminőségi tervek tartalmát illetően. Ez a rendelkezés nem határoz meg rögzített határidőt a túllépés megszüntetésére, hanem csak azt követeli meg, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. Az intézkedések meghatározása továbbá az ellentétes érdekek kiegyensúlyozását igényli, amit Franciaország és Írország is hangsúlyozott.

71. Ezzel szemben azonban azt lehet felhozni, hogy az érdekek kiegyensúlyozásával kapcsolatos mérlegelési jogkör valóban releváns lehet a tekintetben, hogy a jogsértés súlyos-e,[41] és szerepet játszhat az ok–okozati összefüggés vizsgálatában is.[42] Nem dönti el azonban azt, hogy a szóban forgó szabály kellően pontos-e ahhoz, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen. Éppen ellenkezőleg, elegendő, ha a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak e mérlegelési mozgástér határainak tiszteletben tartására.[43]

3. A határértékek célja és a levegőminőség javítására vonatkozó kötelezettség

72. Az, hogy a 96/62 irányelv, a 99/30 irányelv és a 2008/50 irányelv szerint a határértékek és a levegőminőség javítására vonatkozó kötelezettség jogok keletkeztetésre irányul-e azon személyek számára, akik a levegőszennyezés következtében egészségkárosodást szenvednek, a jogok meghatározhatóságán kívül mindenekelőtt az említett rendelkezések célkitűzéseitől függ.[44]

40 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447,. 35. pont); 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 53. pont).

41 2007. január 25-i Robins és társai ítélet (C-278/05, EU:C:2007:56, 72. pont); 2013. április 25-i Hogan és társai ítélet (C-398/11, EU:C:2013:272, 50–52. pont), illetve kifejezetten a 2008/50 irányelvre vonatkozóan Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ügyre vonatkozó indítványom (C-488/15, EU:C:2016:862, 76. pont). Lásd még a lenti 106. és azt követő pontokat.

42 Ehhez lásd a lenti 126. és azt követő pontokat.

43 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 46. pont); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 105. pont). Lásd még: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont); 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 34. és 45. pont); 2019. október 3-i Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és társai ítélet (C-197/18, EU:C:2019:824. 31. és 72. pont).

44 1996. október 8-i Dillenkofer és társai ítélet (C-178/94, C-179/94 és C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 33. pont); 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 102. pont); 2020. december 10-i Euromin Holdings (Cyprus) ítélet (C-735/19, EU:C:2020:1014, 88. és 89. pont).

73. A 96/62 irányelv és a 2008/50 irányelv célja mindkét irányelv második preambulumbekezdése és 1. cikkének 1. pontja szerint az emberi egészségre gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése.[45] Ezen irányelvekben a környezeti levegő minőségével kapcsolatban megállapított szabályok ezáltal az Uniónak a környezetvédelem és a közegészségügy területén fennálló, többek között az EUSZ 3. cikk (3) bekezdéséből és az EUMSZ 191. cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit konkretizálják. Utóbbi szerint az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket, és amely politika többek között az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul.[46] Ezenkívül ez a védelmi kötelezettség az Alapjogi Charta 2., 3. és 37. cikkéből is következik.[47]

74. Az, hogy különösen a PM_{10}-re és a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek célja az emberi egészség védelme, már e határértékeknek a 99/30 irányelv II. és II. mellékletében és a 2008/50 irányelv 13. cikkében és XI. mellékletében az emberi egészség védelme érdekében meghatározott határértékként való meghatározásából ered. A „határérték” fogalmának felperes által hivatkozott, a 96/62 irányelv, illetve 2008/50 irányelv 2. cikkének 5. pontjában foglalt meghatározása szerint az az emberi egészségre és/vagy a környezet egészére gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából meghatározott határérték.

75. Mivel a levegőminőség javítására vonatkozó kötelezettségeket az említett határértékek túllépése váltja ki, ezek a kötelezettségek is vitathatatlanul az egészség védelmét célozzák.

76. Amint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, a Bíróság e védelmi cél alapján a régebbi levegőminőségi irányelvekkel kapcsolatban már megállapította, hogy a magánszemélyeknek módjukban kell, hogy álljon, hogy az említett irányelvek kötelező erejű rendelkezéseire *jogként* hivatkozhassanak.[48] A fentiek alapján a Bíróság lehetővé tette 96/62 irányelvre és a 2008/50 irányelvre való hivatkozást,[49] és ebben az összefüggésben a *jogok* bírósági védelmét is kimondta.[50]

77. Lengyelország és Írország ugyan azt az álláspontot képviseli, hogy az egészségvédelem célja csupán a lakosság védelmét jelenti, ez azonban nem meggyőző. Az egészséghez fűződő érdek különösen személyes, tehát egyéni jellegű, és ezt támasztja alá a fentiekben vázolt ítélkezési gyakorlat.

78. Másképp lehet a helyzet környezetvédelmi jogszabályok esetében, amelyek elsősorban az állatok, növények és élőhelyek védelmét szolgálják, azonban csak közvetett módon előnyösek az emberek számára. E tekintetben gondolhatunk a 2008/50 irányelv 14. cikke és XIII. melléklete szerinti, a növényzet védelme érdekében meghatározott kritikus szintekre. Azt azonban, hogy e rendelkezések célja az-e, hogy jogokat keletkeztessen a magánszemélyek számára, jelen esetben nem kell eldönteni.

45 Lásd: 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 67. pont).

46 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 33. pont).

47 Lásd: a Craeynest és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-723/17, EU:C:2019:168, 53. pont).

48 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország (Kén-dioxid és lebegő por) ítélet (C-361/88, EU:C:1991:224, 16. pont); 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország (Ólom) ítélet (C-59/89, EU:C:1991:225, 19. pont), lásd még: 1991. október 17-i Bizottság kontra Németország (Ivóvíz) ítélet (C-58/89, EU:C:1991:391, 14. pont).

49 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 37. pont); 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 54. pont); 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 53. és 54. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 38. pont).

50 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 52. pont); 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 31. és 54. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 33., 39. és 54. pont).

79. Írország álláspontjával ellentétben a „szennyező fizet” elv sem mond ellent az állam környezeti levegő minőségére vonatkozó szabályok megsértéséből eredő egészségkárosodásért való felelőssége elismerésének.

80. A „szennyező fizet” elv ugyan az uniós környezetvédelmi politika EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében említett egyik alapelve, és ezért a környezeti levegő minőségére vonatkozó szabályok értelmezésekor is figyelembe kell venni. Az is kétségtelen, hogy ezen elv szerint elsősorban a légszennyezőknek kell viselniük a költségeket, ami más nyelvi változatokban még a német nyelvi változat szerinti „Verursacherprinzip”-nél is egyértelműbben jut kifejezésre, amikor például az angol változatban „that the polluter should pay”, vagy a francia változatban a „principe du pollueur-payeur” szerepel.

81. Ez az elv azonban nem mentesítheti a tagállamokat saját felelősségük alól, ha az uniós jog megsértésével engedélyezik, illetve megakadályozzák a levegőszennyezést. Az, hogy a környezeti levegő minőségére vonatkozó szabályok ezt a felelősséget a tagállamokra hárítják, egyébként azért indokolt, mert a környezeti levegőszennyezés rendszeresen különböző forrásokból ered, így a tagállamoknak kell eldönteniük, hogy egyes szennyezőknek milyen mértékben kell csökkenteniük kibocsátásaikat.

4. A Paul ítéletről

82. E megfontolások jelentősége a levegőminőségi szabályok céljai szempontjából különösen a Paul ítélettel összevetve válik világossá. Ez az egyetlen olyan ítélet, amelyben a Bíróság elutasította a kártérítési igényt azon az alapon, hogy a szóban forgó szabályok célja *nem* az, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessenek.

83. Ez az ítélet az akkor hatályos bankfelügyeleti kötelezettségekre vonatkozott, amelyek a betétesek védelmét is szolgálták.[51] E szabályok minden bizonnyal párhuzamba állíthatók a levegőminőség védelmével. Mindkét feladatot – a bankfelügyeletet és a levegőminőség védelmét – ugyanis nagy fokú összetettség jellemzi,[52] és a magánszemélyek jogait nem említik kifejezetten,[53] amit Franciaország a jelen eljárásban kiemel.

84. A bankfelügyeletre vonatkozó akkori szabályok azonban a levegőminőség védelméhez képest lényeges pontokban eltéréseket mutatnak. Ezek az eltérések nem kizárólag a rendelet eltérő tárgyára vezethetők vissza.

85. Mindenekelőtt a betétesek érdekében betétbiztosítás[54] formájában különleges védelmi rendszer állt fenn, ami ellene szólt annak, hogy szélesebb körű kártérítési jogokat biztosítsanak számukra.[55] A légszennyezés okozta egészségkárosodás tekintetében viszont nincs ilyen konkrét szabályozás.

51 Lásd: 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 38. pont).

52 Lásd: 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 44. pont).

53 Lásd: 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 41. pont).

54 A betétbiztosítási rendszerekről szóló, 1994. május 30-i 94/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1994. L 135., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 252. o.).

55 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 45. pont).

86. Mindenekelőtt azonban az akkor hatályos bankfelügyeleti szabályozás fő célja az volt, hogy biztosítsa az engedélyek és a prudenciális felügyeleti rendszerek kölcsönös elismerését. Ez lehetővé tette a bankok számára egyetlen, az Unió egész területén érvényes engedély kiadását, valamint a székhely szerinti tagállam prudenciális felügyelete elvének alkalmazását.[56] A bankfelügyeleti szabályok célja tehát az volt, hogy a jogalapjukra tekintettel a nemzeti követelmények harmonizálásával valósítsák meg a bankok letelepedési szabadságát. Ehhez nem volt szükség a betétesekkel szemben fennálló állami felelősségre, amely nemzeti szinten nem volt előírva, sőt ki volt zárva.[57]

87. A levegőminőség védelmére vonatkozó szabályok viszont az Unió környezetvédelmi hatáskörén alapulnak, és ezért az EUMSZ 191. cikk alapján szükségszerűen az emberi egészség magas szintű védelmére irányulnak. Pontosan ez a védelem a fő cél, míg a belső piac céljai legfeljebb mellékes és közvetett szerepet játszanak.

5. A pénzügyi követelésekre vonatkozó szabályozás hiánya

88. Franciaország kifogása azonban úgy is értelmezhető, hogy a kártérítési igény olyan szabályok megsértését feltételezi, amelyek az egyének kifizetésekhez vagy gazdasági előnyökhöz való jogáról rendelkeznek. Ez nem áll fenn a levegőminőségre vonatkozó szabályok esetében.

89. Az uniós jog megsértéséért való állami felelősséget megállapító korábbi határozatok ugyanis gyakran pénzügyi követelések biztosítására vonatkoztak, mint például a munkáltató fizetésképtelensége esetén a munkabérek és a nyugdíjak biztosítására,[58] vagy az utazási iroda fizetésképtelensége esetén a utazási csomagokban részt vevő utazók követeléseinek biztosítására,[59] a betétbiztosításra[60] és felvásárlások esetén a befektetők túlzott árakkal szembeni védelmére,[61] vagy a bűncselekmények áldozatainak kártérítési követeléseire.[62]

90. Úgy tűnik, hogy a Bíróság azon megállapításai, amelyek szerint a vonatkozó rendelkezés megsértése közvetlenül kihat a sérelmet szenvedett fél jogi helyzetére („situation juridique”), is emellett szólnak.[63] Ez alatt a betétbiztosítással és a befektetők védelmével kapcsolatos, jogilag védett vagyoni érdekeket értették.

91. Ha egy tagállam nem biztosítja a határértékek betartását, az nem minősülne azoknak a jogi helyzetében bekövetkezett változásnak, akiknek emiatt az egészsége károsodott. Sokkal inkább egy olyan jogi érdek megsértéséről van szó, amely jóval fontosabb, mint a fent említett vagyoni érdekek. Mindenkinek joga van ugyanis a testi és szellemi sérthetetlenséghez, amit az Alapjogi Charta 3. cikke rögzít, és ami a többi jogi érdekkel szemben az elsőbbséget élvez.[64]

56 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 42. pont).

57 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 43. pont).

58 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428); 2007. január 25-i Robins és társai ítélet (C-278/05, EU:C:2007:56); 2013. április 25-i Hogan és társai ítélet (C-398/11, EU:C:2013:272, 50–52. pont).

59 1996. október 8-i Dillenkofer és társai ítélet (C-178/94, C-179/94 és C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 33. és azt követő pontok)

60 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807); 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249).

61 2020. december 10-i Euromin Holdings (Cyprus) ítélet (C-735/19, EU:C:2020:1014).

62 2020. július 16-i Presidenza del Consiglio dei Ministri ítélet (C-129/19, EU:C:2020:566).

63 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 103. pont); 2020. december 10-i Euromin Holdings (Cyprus) ítélet (C-735/19, EU:C:2020:1014, 90. pont).

64 Ebben az értelemben: 1976. május 20-i de Peijper ítélet (104/75, EU:C:1976:67, 15. pont); 2007. június 5-i Rosengren és társai ítélet (C-170/04, EU:C:2007:313, 39. pont); 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 44. pont); 2021. november 25-i Delfarma ítélet C-488/20, EU:C:2021:956, 37. pont).

92. Még a károsultak jogi helyzetére gyakorolt hatástól függetlenül is hangsúlyozni kell azonban, hogy az állami felelősségre vonatkozó ítélkezési gyakorlat nem az érintett személyek pénzügyi érdekeinek védelmén alapul, hanem az uniós jog által a magánszemélyeknek biztosított jogok védelme révén az uniós jog teljes érvényesülését hivatott biztosítani.[65] Ezért az elv, mely szerint az állam felelős az uniós jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért, szerves része az Unió alapját képező Szerződések rendszerének.[66]

93. E célkitűzésnek megfelelően a Bíróság azt is elismerte, hogy a KHV-irányelv[67] célja az, hogy jogokat keletkeztessen a magánszemélyek számára,[68] bár a kártérítési igényeket a közvetlen okozati összefüggés hiánya miatt főszabály szerint elutasítják.[69]

94. Az egészségkárosodás egyébként gazdasági károkkal is jár, mint például kezelési költségekkel vagy jövedelemkieséssel. A 2008/50 irányelvre vonatkozó javaslatában a Bizottság következetesen nemcsak a légszennyezés egészségügyi következményeit hangsúlyozta, hanem a 2020-ig évi 189–609 milliárd euróra becsült pénzügyi károkat is.[70] A levegőminőség védelmére vonatkozó szabályok által biztosítani kívánt védelem legalábbis kiterjed az ilyen károkra.

6. A kedvezményezettek köre

95. Vajon az Unió valóban a potenciálisan érintett személyek egy nehezen elkülöníthető körének kíván a környezeti levegő meghatározott minőségére vonatkozóan olyan jogot biztosítani, amelynek megsértése kártérítési igényt eredményezhet?

96. Időközben a Bíróság tizenkettő kötelezettségszegési eljárásban állapította meg, hogy tiz tagállam nem tartja be a környezeti levegőminőségre vonatkozó előírásokat.[71] Kilenc újabb ítélet még az előírások módszeres és tartós megsértését is megállapította. Jelenleg hét, többek között

65 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 31–33. pont); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 20. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54. pont).

66 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 35. pont); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 31. pont); 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 40. pont); 2016. július 28-i Tomášová ítélet (C-168/15, EU:C:2016:602, 18. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54. pont).

67 Jelenleg az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.).

68 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 32. és 36. pont). Lásd még: 2004. január 7-i Wells ítélet (C-201/02, EU:C:2004:12, 66. pont) és 2016. november 17-i Stadt Wiener Neustadt ítélet (C-348/15, EU:C:2016:882, 45. pont).

69 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 45–47. pont), lásd azonban: Leth ügyre vonatkozó indítványom (C-420/11, EU:C:2012:701, 50–55. pont).

70 A környezeti levegő minőségéről és a „Tiszta Levegőt Európának” elnevezésű programról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM[2005] 447 végleges, 2. o.).

71 2011. május 10-i Bizottság kontra Svédország (PM_{10}) ítélet (C-479/10, nem tették közzé, EU:C:2011:287); 2012. november 15-i Bizottság kontra Portugália (PM_{10}) ítélet (C-34/11, EU:C:2012:712); 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország (PM_{10}) ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária (PM_{10}) ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267); 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország (PM_{10}) ítélet (C-336/16, EU:C:2018:94); 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900); 2020. április 30-i Bizottság kontra Románia (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek túllépése) ítélet (C-638/18, nem tették közzé, EU:C:2020:334); 2020. november 10-i Bizottság kontra Olaszország (A PM_{10}-re vonatkozó határértékek) ítélet (C-644/18, EU:C:2020:895); 2021. február 3-i Bizottság kontra Magyarország (Határértékek – PM_{10}) ítélet (C-637/18, nem tették közzé, EU:C:2021:92); 2021. március 4-i Bizottság kontra Egyesült Királyság (Határértékek – nitrogén-dioxid) ítélet (C-664/18, nem tették közzé, EU:C:2021:171); 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Határértékek – NO_2) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437); 2022. április 28-i Bizottság kontra Franciaország (Határértékek – PM_{10}) (C-286/21, nem tették közzé, EU:C:2022:319).

három másik tagállamot érintő eljárás van folyamatban.[72] Legalábbis Belgiumban,[73] Németországban,[74] Franciaországban[75] és az Egyesült Királyságban[76] a levegőminőségi előírásokkal kapcsolatban a nemzeti bíróságok előtt is eljárás van folyamatban.

97. A tagállamoknak tehát e minőségi előírásoknak megfelelő jogok biztosítása esetében a levegőminőségi előírások megsértése miatt nagyszámú kártérítési követeléssel kellene számolniuk. Teljesen eltekintve az ezzel együtt járó pénzügyi kockázatoktól, az ilyen követelésekkel kapcsolatos viták jelentős terhet róhatnak a tagállamok bíróságaira.

98. Ezek a szempontok azonban nem zárják ki a kártérítési követelést megalapozó jogok elismerését, mivel a valószínűleg érintett személyek nagy száma mindenekelőtt a megfelelő levegőminőség fontosságát tükrözi.

99. A kártérítési követelésekkel járó teher sem nyilvánvalóan aránytalan a probléma súlyához képest. A levegőminőségi határértékek esetében nem kisebb zavaró hatásokról van szó, hanem jelentős egészségkárosodásról, amely akár korai halált is okozhat.[77]

100. Ugyanakkor a ténylegesen érintettek köre nem olyan széles, hogy az érintett tagállamok szinte valamennyi lakosát lefedné, bizonyos szempontból a lakosoknak azonban adókon keresztül kellene kölcsönösen egymás kárát megtéríteniük. A határértékek túllépése valójában elsősorban meghatározott, különösen szennyezett területeken élő vagy dolgozó csoportokat terhel.[78] Ezek gyakran alacsony társadalmi-gazdasági státuszú emberek,[79] akik különösen rászorulnak a bírói jogvédelemre.

101. Ezért is[80] téves Írországhoz és Lengyelországhoz hasonlóan azt feltételezni, hogy a levegőminőségre vonatkozó szabályok kizárólag a lakosság védelmét szolgálják. A levegőminőséget általában véve ugyan védeni kell, a sajátos problémák ugyanakkor meghatározott helyeken jelentkeznek, és az emberek meghatározott, azonosítható csoportjait érintik. Ezért a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdésére csak a határértékek túllépése vagy a túllépés veszélye által közvetlenül érintett személyek hivatkozhatnak.[81]

72 A C-573/19. sz., Bizottság kontra Olaszország (Nitrogén-dioxid) ügy, a C-730/19. sz., Bizottság kontra Bulgária (Kén-dioxid) ügy, a C-125/20. sz., Bizottság kontra Spanyolország (Nitrogén-dioxid) ügy, a C-70/21. sz., Bizottság kontra Görögország (PM_{10}) ügy; a C-342/21. sz., Bizottság kontra Szlovákia (PM_{10}) ügy; a C-633/21. sz., Bizottság kontra Görögország (Nitrogén-dioxid) ügy és C-220/22. sz., Bizottság kontra Portugália (Nitrogén-dioxid) ügy.

73 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533).

74 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114).

75 A Conseil d'État (államtanács) 2021. augusztus 4-i Association les Amis de la Terre France et autres ítélete (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804).

76 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382).

77 Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA 22/2018. sz. jelentése, 19–22. pont.

78 Lásd az alábbi 131. és azt követő pontokat.

79 Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA 22/2018. sz. jelentése, 19–22. pont

80 Lásd egyébként a fenti 77. és 78. pontot.

81 Lásd: 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 39. pont); 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 56. pont); 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 56. pont), valamint lényegében a Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-197/18, EU:C:2019:274, 41. és azt követő pontok).

102. A fenti kifejtett megfontolásoknak megfelelően a Bíróság már jelezte, hogy a levegőminőségre vonatkozó rendelkezések végrehajtásával összefüggésben az uniós jog alapján kártérítési igényt lehet érvényesíteni. [82]

7. Az első kérdésre adandó válasz

103. Összefoglalva meg kell állapítani, hogy a 96/62 irányelvnek a 99/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikke, valamint a 2008/50 irányelv 13. és 23. cikke alapján a környezeti levegőben lévő szennyező anyagokra vonatkozó határértékek és a levegőminőség javítására vonatkozó kötelezettségek célja, hogy jogokat keletkeztessenek a magánszemélyek számára.

B. Második kérdés – a kártérítési igény további feltételei

104. A második kérdés arra vonatkozik, hogy milyen feltételektől függ az egészségkárosodás miatti kártérítéshez való jog biztosítása. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság számára különösen az az időpont érdekes, amikor meg kell vizsgálni a levegőminőségre vonatkozó szabályok megsértésének fennállását.

105. E tekintetben emlékeztetni kell a másik kettő kártérítésre jogosító feltételre: az uniós jog megsértésének kellően súlyosnak kell lennie (lásd erre vonatkozóan az 1. pontot), és közvetlen okozati összefüggésnek kell fennállnia a jogsértés és a kár között (lásd erre vonatkozóan a 2. pontot). [83]

1. A kellően súlyos jogsértésről

106. Annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e az uniós jog kellően súlyos megsértése, a kártérítési kérelmet elbíráló nemzeti bíróságnak az elé terjesztett tényállás összes sajátos körülményét figyelembe kell vennie. A figyelembe vehető elemek között szerepel a megsértett szabály egyértelműsége és pontossága fokán, valamint a megsértett szabállyal a hatóságok részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelmén kívül, hogy az elkövetett mulasztás, illetve a károkozás szándékos-e vagy gondatlan, az esetleges téves jogalkalmazás menthető-e, vagy sem, és hogy valamely uniós intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott-e az uniós joggal ellentétes mulasztáshoz vagy az uniós joggal ellentétes nemzeti intézkedés, illetve gyakorlat elfogadásához, illetve fenntartásához. [84]

107. Az ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy az uniós jog megsértése mindenesetre nyilvánvalóan súlyos akkor, ha az nem szűnt meg a felrótt kötelezettségszegést megállapító olyan ítéletnek vagy előzetes döntéshozatal keretében hozott olyan ítéletnek a kihirdetése, vagy a Bíróság e területre vonatkozó olyan következetes ítélkezési gyakorlata ellenére, amelyből a szóban forgó magatartás jogsértő jellege következik. [85]

[82] 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54. és 55. pont).

[83] 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 2013. március 14-i Leth ítélet (C-420/11, EU:C:2013:166, 41. pont); 2020. július 16-i Presidenza del Consiglio dei Ministri ítélet (C-129/19, EU:C:2020:566, 34. pont).

[84] 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 56. pont); 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630, 42. pont).

[85] 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 57. pont), 2006. december 12-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet (C-446/04, EU:C:2006:774, 214. pont); 2017. május 30-i Safa Nicu Sepahan kontra Tanács ítélet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, 31. pont); 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet (C-261/20, EU:C:2022:33, 47. pont).

a) A határértékek túllépése mint súlyos jogsértés

108. A PM_{10}-re (2005 óta) és a nitrogén-dioxidra (2010 óta) vonatkozó határértékek betartására vonatkozó kötelezettség, amely eredetileg a 96/62 irányelv 7. cikkének (1) bekezdéséből, valamint a 99/30 irányelv II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikkéből és III. melléklete I. szakaszának 1. fázisával összefüggésben értelmezett 5. cikkéből, 2010. június 11-től pedig a 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdéséből és XI. mellékletéből következik, egyértelmű, és nem hagy mérlegelési lehetőséget a tagállamoknak. Ez arra engedhet következtetni, hogy ez a jogsértés már jellegénél fogva is súlyos volt.

109. Mindazonáltal a Bíróság a Janecek ítéletben a 96/62 irányelv és 99/30 irányelv tekintetében úgy határozott, hogy a tagállamok nem kötelesek olyan intézkedéseket hozni, amelyek azt biztosítják, hogy semmilyen túllépés ne következzék be.[86] Bár az ezen irányelvekkel kapcsolatos későbbi ítéletek amellett szólnak, hogy a határértékek túllépése ugyan az uniós jog önálló megsértésének minősül,[87] ebben az időpontban azonban már a 2008/50 irányelvet kellett alkalmazni. Ezért a határértékek túllépése a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv hatálya alatt önmagában nem tekinthető az uniós jog súlyos megsértésének.

110. Mindazonáltal a Janecek ítélet megerősíti a cselekvési tervek készítésének 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti, szintén egyértelmű és feltétel nélküli kötelezettségét.[88] Ez a kötelezettség szorosan kapcsolódik a határértékek túllépéséhez, mivel az nem következik be, vagy legalábbis minimálisra korlátozódik, ha a tagállam – akár a határértékek alkalmazása előtt, akár azok alkalmazása alatt – megfelelő intézkedéseket hozott a légszennyezés csökkentése érdekében.

111. Ez az összefüggés a 2008/50 irányelvben is egyértelműen kifejezésre jut, mivel a levegőminőségi tervek készítésének 23. cikk szerinti kötelezettségét a 13. cikk és a XI. melléklet szerinti határértékek túllépése váltja ki.

112. A fentiekből azt a következtetést vonom le, hogy mind a korábban hatályos irányelvek, mind a 2008/50 irányelv értelmében a környezeti levegő minőségére vonatkozó határértékek túllépése a túllépés megszüntetésére vonatkozó megfelelő terv nélkül az uniós jog olyan súlyos megsértésének minősül, amely kártérítési igényt alapozhat meg.

b) A tervek minősége

113. Lengyelország álláspontjával ellentétben a súlyos jogsértés kizárásához nem elegendő azonban, hogy egyáltalán rendelkezésre áll egy terv. Ezzel szemben, ahogy Olaszország állítja, a határértékek megsértése súlyosnak minősítésének kizárása érdekében a terv nem tartalmazhat nyilvánvaló hiányosságokat.

86 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 44. pont).

87 Lásd a fenti 53. pontot.

88 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 35., 39. és 41. pont). Lásd még: 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 53. és 56. pont).

114. Ennek során elsősorban az számít, hogy az illetékes hatóságok tiszteletben tartották-e a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakaszában, illetve a 96/62 irányelv IV. mellékletében foglalt követelményeket. Csak abban az esetben lehet vizsgálni, hogy a terv egyáltalán alkalmas-e a túllépés megszüntetésére, illetve hogy milyen időpontig kell a túllépést megszüntetni, ha a terv kapcsolódik az abban szereplő adatokhoz. [89]

115. Még ha azonban be is tartottak minden formai követelményt, a határértékek megsértése kellően súlyos lehet, ha a terv nyilvánvalóan nem felel meg a tartalmi követelményeknek, mivel az illetékes hatóságok megsértették mérlegelési jogkörük korlátait. [90] Ilyen hiányosság lehet különösen az, hogy a túllépés tervezett időtartama nyilvánvalóan nem „a lehető legrövidebb", vagy az, hogy a jogorvoslati eszközök nem bizonyulnak megfelelőnek. Az is elképzelhető, hogy a tervek nyilvánvalóan rosszul elhelyezett mintavételi pontokon [91] vagy súlyosan hibás modellszámításokon alapulnak, így a határértékek túllépésének tényleges mértékét nem veszik figyelembe.

116. Az alapeljárásban a nemzeti bíróságok feladata, hogy vizsgálják ezeket a követelményeket. Ennek során szem figyelembe kell venni, hogy a Bizottság a 2008/50 irányelv 22. cikke szerinti határidő-hosszabbítások vizsgálatakor már elutasította a Franciaország által többek között a párizsi agglomeráció tekintetében benyújtott terveket. [92] A Bíróság továbbá már megállapította, hogy a Francia Köztársaság 2010. június 11. és 2017. április 16. között nyilvánvalóan nem fogadta el megfelelő időben azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy a nitrogén-dioxidra [93] és a PM_{10}-re [94] vonatkozó határértékek túllépésének időtartama a lehető legrövidebb legyen.

c) Releváns időszak

117. A határértékek súlyos megsértése és a túllépés megszüntetésére vonatkozó terv közötti kapcsolat azt eredményezi, hogy a kártérítési igény elbírálásakor figyelembe veendő időszakokat e terv fényében kell meghatározni. Ugyanis minden olyan időszak, amely során a határértéket megfelelő terv nélkül túllépték, olyan időszaknak minősül, amely során az érintett tagállam a levegőminőségre vonatkozó szabályokat súlyosan megsérti.

118. Ami az alapügyet, azaz a párizsi agglomerációt illeti, a 2008/50 irányelv 22. cikke szerinti határidő-hosszabbítás hiányában a határértékek alkalmazásának vonatkozó időpontja a XI. mellékletből következik, amely ebben a tekintetben megfelel a korábban hatályos 99/30 irányelvnek. Így a PM_{10}-re vonatkozó határértékek 2005. január 1-jétől, a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek pedig 2010. január 1-jétől alkalmazandók.

119. Ezzel szemben a levegőminőségi tervek készítésének 2008/50 irányelv 23. cikke szerinti kötelezettsége csak az átültetési határidő 2010. június 11-i lejártával keletkezett.

89 Lásd a fenti 46. pontot.

90 Lásd: 2008. július 25-i Janecek ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 46. pont); 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 105. pont). Lásd még: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont); 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 34. és 45. pont); 2019. október 3-i Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és társai ítélet (C-197/18, EU:C:2019:824. 31. és 72. pont).

91 Lásd: 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 43–45. pont).

92 Lásd a fenti 20. pontot.

93 2019. október 24-i Bizottság kontra Franciaország (Nitrogén-dioxid határértékek túllépése) ítélet (C-636/18, EU:C:2019:900, 89. pont).

94 2022. április 28-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (Határérétkek – PM_{10}) (C-286/21, nem tették közzé, EU:C:2022:319, 77. pont).

120. A 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerint ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell. Ebből a különböző érintett tagállamok azt a következtetést vonták le, hogy a levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó kötelezettség csak e további időszak lejártával lépett hatályba.

121. A határértékek vagy a célértékek – ideértve az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt – olyan túllépése esetében, amely először a 2008/50 irányelv átültetési időszakának lejártát követően következett be, ez az álláspont helytálló.

122. Az átültetési időszak lejártakor már fennálló túllépésekre viszont a 99/30 irányelv határértékeivel és tűréshatáraival összefüggésben a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikke szerinti, korábban hatályos kötelezettségek vonatkoztak. Ezek a rendelkezések a 2008/50 irányelv 23. cikkéhez hasonló, azonban időben tovább tartó kötelezettséget teremtettek.[95] E kötelezettség már a határértékek alkalmazását megelőzően is fennállt, amint ezeket a megfelelő tűréshatárral növelt határértékek túllépték.

123. E tervek átadására is két éves határidőt írt elő a 96/62 irányelv 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának iii. alpontja. A terveknek mindazonáltal azt kellett biztosítaniuk, hogy a hatálybalépés időpontjában tiszteletben tartsák a határértékeket, és ezáltal azok már ebben az időpontban érvényesüljenek.

124. Következésképpen a tagállamoknak már akkor el kellett készíteniük a szükséges terveket, ha a határértékeket a 2008/50 irányelv átültetési határidejének lejártát megelőzően túllépték. Úgy tűnik, hogy az alapügyben ez a helyzet áll fenn, mivel Franciaország a párizsi agglomerációra vonatkozóan a PM_{10} és a nitrogén-dioxid tekintetében sikertelenül kért határidő-hosszabbítást a Bizottságtól,[96] tehát abból indult ki, hogy a határértékeket túllépték. Ezt azonban a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia.

d) Közbenső következtetés

125. A PM_{10} és a nitrogén-dioxid tekintetében a környezeti levegő minőségének védelmére vonatkozó, a 96/62 irányelv 7. és 8. cikke, illetve a 99/30 irányelv 7. és 8. cikke, valamint a 2008/50 irányelv 13. és 23. cikke szerinti szabályok súlyos megsértése a határértékeknek az alkalmazásukra előírt határidő lejártakor történő átlépése esetében érint minden olyan időszakot, amelynek során a hatályos határértékeket túllépték anélkül, hogy a levegőminőség javítására irányuló olyan terv állt volna rendelkezésre, amely megfelelt a 96/62 irányelv IV. mellékletében vagy a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakaszában foglalt követelményeknek, és amely nem tartalmazott egyéb nyilvánvaló hiányosságokat.

2. A közvetlen ok–okozati összefüggésről

126. A kártérítési igények érvényesítésének tényleges nehézségei a levegőminőségi előírások súlyos megsértése és a konkrét egészségkárosodás közötti közvetlen okozati összefüggés bizonyításában rejlenek.

95 Lásd a fenti 42. és azt követő pontokat.

96 Lásd a fenti 20. pontot.

127. A sérelmet szenvedett magánszemélyek azon kötelezettsége, hogy jogilag megkövetelt módon bizonyítsák az uniós jog megsértése miatt elszenvedett kár mértékét, főszabály szerint az állam e károkért fennálló felelőssége megállapításának a feltételét képezi. [97]

128. A bizonyítás pontos szintjének meghatározása a nemzeti bíróságok feladata. Meg kell vizsgálniuk, hogy az állítólagos kár kellőképpen közvetlenül ered-e az uniós jog tagállam általi megsértéséből, [98] ennek során azonban tiszteletben kell tartaniuk az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét. [99] A Bíróság annak érdekében, hogy hasznos választ adhasson a kérdést előterjesztő bíróság részére, megadhat számára minden, általa szükségesnek ítélt iránymutatást. [100]

129. Valamely jogi aktust vagy – a levegőminőség javítására hozott, nem megfelelő intézkedések esetében – valamely mulasztást akkor lehet valamely kár okának tekinteni, ha közvetlen ok–okozati összefüggés állapítható meg e jogi aktus és az elszenvedett kár között. A megkívánt ok–okozati összefüggés nem áll fenn, ha a kár a szóban forgó jogi aktus vagy mulasztás hiányában is bekövetkezett volna. [101]

130. Igaz, hogy a PM_{10}-re és a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékek a légszennyezés okozta jelentős károk, különösen az idő előtti halálozások feltételezésén alapulnak. [102] Ez azonban nem bizonyítja, hogy egyes személyek szenvedése a határértékek túllépésére és a nem megfelelő levegőminőségi tervekre vezethető vissza. E szenvedés ugyanis más okokból, jellem vagy személyes viselkedés, például dohányzás miatt következhetett be. Mivel az Egészségügyi Világszervezet jelenleg szigorúbb határértékeket javasol, [103] az sem zárható ki, hogy a 2008/50 irányelv tiszteletben tartása ellenére a levegő kellően szennyezett ahhoz, hogy ilyen betegségeket okozzon.

131. A közvetlen okozati összefüggés bizonyításához tehát a sérelmet szenvedett magánszemélynek *először* azt kell bizonyítania, hogy kellően hosszú ideig tartózkodott olyan környezetben, amelyben az uniós jog szerinti, a környezeti levegő minőségére vonatkozó határértékeket súlyosan megsértették. Ezen időszak hossza olyan orvosi kérdés, amelyet tudomány alapon kell megválaszolni.

132. Mindenesetre az ilyen tartózkodásra különösen a munkahely vagy az otthon, azonban más olyan helyek miatt is sor kerülhet, ahol az emberek gyakran tartózkodtak hosszabb ideig.

133. Nem elegendő azonban az, hogy olyan agglomerációban vagy zónában tartózkodott, ahol a határértékeket egy vagy több mintavételi pontnál túllépték. Bizonyos mintavételi pontokat ugyanis oly módon kell elhelyezni, hogy azok információkat nyújtsanak a leginkább szennyezett

97 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249, 122. pont).

98 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 65. pont); 2011. október 20-i Danfoss és Sauer-Danfoss ítélet (C-94/10, EU:C:2011:674, 34. pont); 2014. június 19-i Specht és társai ítélet (C-501/12–C-506/12, C-540/12 és C-541/12, EU:C:2014:2005, 106. pont).

99 2011. október 20-i Danfoss és Sauer-Danfoss ítélet (C-94/10, EU:C:2011:674, 36. pont), valamint ebben az értelemben: 2006. július 13-i Manfredi és társai ítélet (C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 64. pont); 2014. június 5-i Kone és társai ítélet (C-557/12, EU:C:2014:1317, 24. pont).

100 2011. október 20-i Danfoss és Sauer-Danfoss ítélet (C-94/10, EU:C:2011:674, 35. pont).

101 Lásd ebben az értelemben: 2004. október 28-i van den Berg kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-164/01 P, EU:C:2004:665. 57. pont).

102 A környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó, 2005. szeptember 21-i bizottsági javaslat (COM(2005) 447 végleges, 2. o.). Lásd: Bizottság kontra Bulgária ügyre vonatkozó indítványom (C-488/15, EU:C:2016:862, 2. és 3. pont), valamint Craeynest és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-723/17, EU:C:2019:168, 53. pont).

103 WHO global air quality guidelines: particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary, Genf: World Health Organization; 2021.

helyek szennyezettségéről.[104] Ezért még az ilyen agglomerációkban vagy zónákban is számos olyan hely található, ahol a levegő kevésbé szennyezett, és megfelel az uniós jogszabályokban foglalt mértékeknek.

134. Ezért a sérelmet szenvedett magánszemélynek konkrétan bizonyítania kell, hogy a határértékeket a hivatkozott lakóhelyen és időszakokban lépték túl. Ha azonban a kérdéses tartózkodási helyen nem volt mintavételi pont, akkor lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szennyezés mértékét modellszámításokkal határozzák meg, mivel a tagállamok ezt a lehetőséget is igénybe vehetik.[105] Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség tehát abból indul ki, hogy a városi lakosságnak a főutak 100 méteres körzetében élő része túlzott mértékű szennyezőanyagnak van kitéve, ha az érintett agglomerációban túllépik a határértékeket.[106]

135. *Másodszor*, azoknak, akik a légszennyezés miatt kártérítésben kívánnak részesülni, bizonyítaniuk kell, hogy a kár egyáltalán összefüggésbe hozható a légszennyezéssel.

136. *Harmadszor* pedig a sérelmet szenvedett magánszemélynek bizonyítania kell a közvetlen okozati összefüggést az említett, olyan helyen való tartózkodás, ahol a környezeti levegő minőségére vonatkozó határértéket súlyosan megsértették, és az állítólagos kár között.

137. Ehhez olyan rendszeres orvosszakértői véleményekre van szükség, amelyeknek minden bizonnyal figyelembe kell venniük a határértékek megállapításának tudományos alapjait és az Egészségügyi Világszervezet néha még szigorúbb ajánlásait is.

138. Elképzelhető, hogy ez a bizonyítás egy olyan megdönthető vélelemmel könnyíthető meg, amely szerint egy olyan környezetben való kellően hosszú tartózkodás során, amelyben a határértéket túllépték, az egészségkárosodás ennek a túllépésnek tulajdonítható. Így a látszólag sokkal súlyosabb légszennyezés esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága a határértékek túllépése és további komoly valószínűsítő körülmények alapján vélelmezte a kár bekövetkezését.[107] A sérelmet szenvedett magánszemély e bizonyítási könnyítés tekintetében a tényleges érvényesülés elvére hivatkozhat, ha minden észszerű kétség kizárása mellett a teljes körű bizonyítás rendkívül nehézzé tenné a károk megtérítését.

139. Nem tartom azonban célszerűnek, hogy a Bíróság a jelen eljárásban arról döntsön, hogy az uniós jogból, és különösen a környezeti levegő minőségére vonatkozó szabályokból ered-e ez a vélelem. Ugyanis sem az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, sem a részt vevő felek nem vetették fel eddig ezt a kérdést. Egy ilyen vélelem elfogadása azonban a légszennyezés és az egészségkárosodás közötti okozati összefüggés megállapítása tudományos alapjainak komoly vizsgálatát tenné szükségessé.

104 A 2008/50 irányelv III. melléklete B. szakasza 1. a) pontjának első franciabekezdése tekintetében lásd: 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 43. pont). A 99/30 irányelv VI. melléklete I. szakasza a) pontjának i. alpontja ugyanazokat az előírásokat tartalmazza.

105 Lásd: 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 62. pont), a 96/62 irányelv 6. cikke, a 99/30 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése, valamint a 2008/50 irányelv 6., 7. és 10. cikke, valamint (6) és (14) preambulumbekezdése.

106 Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Exceedance of air quality standards in Europe, https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards, megtekintve 2022. március 1-jén. E szerint 2019-ben az Unióban és az Egyesült Királyságban a városi lakosság 10%-a túlzott mértékben volt PM_{10}-nek kitéve, míg a nitrogén-dioxid esetében ez az arány 3% volt.

107 EJEB, 2005. június 9., Fadeyeva kontra Oroszország, 55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, 87. és 88. pont.

140. Ezenkívül egyes részt vevő felek azt hangsúlyozzák, hogy a felperes már 2003-ban, azaz a PM_{10} határérték alkalmazásának kezdete előtt is panaszkodott egészségkárosodásra. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a légszennyezés miatt további károkat szenvedett el; legyen szó akár arról, hogy állapota romlott, akár arról, hogy a gyógyulás akadályba ütközött vagy elhúzódott. A határértékek túllépésének ilyen hatásai mindenesetre várhatóak lennének, mivel a légszennyezés gyakran súlyosbítja a meglévő egészségügyi problémák hatásait. [108] Ez a kérdés szintén tudományos jellegű, és azt a nemzeti bíróságnak eseti alapon kell vizsgálnia.

141. Végül utalni kell arra, hogy a határértékek súlyos megsértése és az egészségkárosodás közötti közvetlen kapcsolat bizonyítása még nem az utolsó szót jelenti. A tagállam mentesítheti magát annak bizonyításával, hogy ezek a túllépések akkor is bekövetkeztek volna, ha határidőben elfogadta volna az irányelv követelményeinek megfelelő levegőminőségi terveket.

3. A második kérdésre adandó válasz

142. Összefoglalva, a környezeti levegőben lévő szennyező anyagokra vonatkozó, a 96/62 irányelvnek a 99/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikke, illetve a 2008/50 irányelv 13. cikke szerinti, a PM_{10}-re és a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékeknek a megállapított határidő lejártát követő túllépéséből eredő egészségkárosodás miatti kártérítési követelés feltétele, hogy a sérelmet szenvedett magánszemély bizonyítsa a közvetlen összefüggést az egészségkárosodás és az olyan helyen való tartózkodása között, ahol a vonatkozó határértékeket túllépték, anélkül, hogy a levegőminőség javítására irányuló olyan terv állt volna rendelkezésre, amely megfelelt a 96/62 irányelv IV. mellékletében, illetve a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakaszában foglalt követelményeknek, és amely nem tartalmazott egyéb nyilvánvaló hiányosságokat.

V. Végkövetkeztetés

143. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1) A 96/62 irányelvnek a 99/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikke, valamint a 2008/50 irányelv 13. és 23. cikke alapján a környezeti levegőben lévő szennyező anyagokra vonatkozó határértékek és a levegőminőség javítására vonatkozó kötelezettségek célja, hogy jogokat keletkeztessenek a magánszemélyek számára.

2) A környezeti levegőben lévő szennyező anyagokra vonatkozó, a 96/62 irányelvnek a 99/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 7. és 8. cikke, illetve a 2008/50 irányelv 13. cikke szerinti, a PM_{10}-re és a nitrogén-dioxidra vonatkozó határértékeknek a megállapított határidő lejártát követő túllépéséből eredő egészségkárosodás miatti kártérítési követelés feltétele, hogy a sérelmet szenvedett magánszemély bizonyítsa a közvetlen összefüggést az egészségkárosodás és az olyan helyen való tartózkodása között, ahol a vonatkozó határértékeket túllépték, anélkül, hogy a levegőminőség javítására irányuló olyan terv állt volna rendelkezésre, amely megfelelt a 96/62 irányelv IV. mellékletében, illetve a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakaszában foglalt követelményeknek, és amely nem tartalmazott egyéb nyilvánvaló hiányosságokat.

[108] Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, EEA 22/2018. sz. jelentése, 19–21. o.