

## MRF 2022.195/2

EU-Domstolens dom af 22. december 2022, Store Afdeling, sag C-61/21, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)

***Uanset luftrammedirektivets grænseværdier har direkte virkning og kan påberåbes af borgere, der individuelt er berørt, kan en medlemsstat ikke på grundlag af EU-retten pålægges erstatningsansvar for de helbredsskader, som overskridelse af grænseværdierne har påført en borger, da lufttrammedirektivet ikke tillægger borgerne individuelle rettigheder.***

Baggrunden for sagen var, at borgeren JP havde anlagt sag mod den franske regering med krav om erstatning for de helbredsskader, som JP siden 2003 var påført som følge af overskridelse af grænseværdierne i luftrammedirektivet (2008/50) i det område af Paris, hvor JP boede. Den franske forvaltningsdomstol i Cergy-Pontoise frifandt i 2017 den franske regering med henvisning til, at lufttrammedirektivet ikke giver privatpersoner ret til erstatning for helbredsskader som følge af forringelse af luftkvaliteten. JP ankede til appeldomstolen, hvilket gav anledning til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt en medlemsstats tilsidesættelse af forpligtelsen efter luftrammedirektivets art. 13 til at sikre overholdelse af grænseværdierne for bl.a. nitrogendioxid, svovldioxid og PM10 udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten, der kan give en borger ret til erstatning fra staten for de helbredsskader, som overskridelsen af grænseværdierne har påført borgeren. EU-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at det i lyset af sagens oplysninger tillige var relevant at inddrage det tidligere luftrammedirektiv (96/62) og det endnu tidligere direktiv (80/779) om svovldioxid og partikler og direktiv (85/203) om kvælstofoxider, da det ikke var udelukket, at helbredsskaderne var forvoldt ved overtrædelse af de tidligere direktiver. EU-Domstolen lagde til grund, at princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, udgør en central del af EU-retten, og at dette gælder, uanset hvilken myndighed der er skyld i overtrædelsen, men at dette erstatningsansvar for medlemsstaterne kræver, at følgende tre betingelser opfyldt: (1) at den overtrådte EU-retlige forpligtelse har til formål at tillægge borgerne rettigheder, (2) at tilsidesættelsen af EU-retten er tilstrækkeligt kvalificeret, og (3) at der er direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af EU-retten og den skade, som borgeren har lidt (præmis 43-44). Herefter fastslog EU-Domstolen, at den første betingelse om at tillægge borgerne rettigheder efter fast praksis også omfatter tilfælde, hvor

en medlemsstats tilsidesættelse af EU-retten hindrer borgerne i at udøve de rettigheder, som borgerne stiltiende er tillagt i medfør af de pågældende EU-regler, og at dette også gælder, selv om den pågældende EU-regel har direkte virkning (præmis 46-47). I forhold til den anden betingelse om en kvalificeret overtrædelse af EU-retten har medlemsstaterne en skønsmargin til at opfylde forpligtelsen i luftrammedirektivet, jf. sag C-644/18, men dette skøn er begrænset, og overskridelse af skønnet kan påberåbes af borgerne ved de nationale domstole, jf. sag C-237/07. EU-Domstolen fastslog, at både det gældende direktiv 2008/50 og de tidligere direktiver fastsætter tilstrækkeligt klare og præcise forpligtelser mht. de resultater, som medlemsstaterne skal sikre (præmis 54), men udtalte herefter, at ”disse forpligtelser forfølger imidlertid [...] et generelt formål om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet som helhed [...] [og] ikke indeholder nogen udtrykkelig tildeling af rettigheder til borgere i denne henseende, giver de forpligtelser, der er fastsat i disse bestemmelser, med det ovenfor nævnte generelle formål, ikke grundlag for at antage, at borgere eller kategorier af borgere i det foreliggende tilfælde stiltiende på grund af disse forpligtelser har fået tillagt individuelle rettigheder, hvis tilsidesættelse kan medføre, at en medlemsstat ifalder ansvar for skade, der er forvoldt borgerne” (præmis 55-56). EU-Domstolen afviste derfor, at den første betingelse for medlemsstaters erstatningsansvar var opfyldt, men bekræftede herefter de tidligere domme i sag C-404/13 og sag C-752/18, hvorefter borgerne kan påberåbe sig den direkte virkning af luftrammedirektivet ved de nationale domstole (præmis 62). EU-Domstolen understregede dog samtidig, at dette ikke udelukker, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for overtrædelse af luftrammedirektivets forpligtelser, hvis der i en medlemsstat gælder mindre restriktive betingelser for myndighedsansvar, ligesom dette ikke udelukker, at der pålægges myndigheder tvangsbøder (præmis 63-64).

**Kommentar:** Dommen afklarer en 30 år lang diskussion i juridisk teori om, hvilken retsvirkning de af EU fastsatte grænseværdier for ren luft har for borgerne – se bl.a. Pagh: U 1992B.361, Pagh: Miljøansvar, 1998, s. 342 ff. samt Fenger i Pagh m.fl.: Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 133 og Pagh i samme værk, s. 222. På den ene side fastslår dommen, at medlemsstaternes pligt til at vedtage planer for at imødegå overskridelser af grænseværdierne har direkte virkning, som tidligere fastslået i bl.a. sag C-237/07, sag C-404/13 og sag C-752/18 – og hertil Pagh: Juristen 2020, s. 22 med den præcisering, at dette også gjaldt for de gamle direktiver fra 1980 og 1985, hvor det sidste dog alene har retshistorisk interesse. Men samtidig fastslår dommen, at selv om berørte borgere har krav på, at myndighederne iværksætter adækvate foranstaltninger i tilfælde af overskridelser af grænseværdierne for ren luft, giver dette ikke borgerne krav på erstatning fra staten for helbredsskader, hvilket begrundes med, at formålet med direktivets krav til ren luft er en generel beskyttelse af menneskers sundhed. Dommen afklarer her to spørgsmål. Det ene er, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar efter EU-retten for overtrædelse af en regel, der har direkte virkning (præmis 47). Den anden er, at når det gælder luftrammedirektivets grænseværdier, giver helbredsskader forvoldt ved overtrædelse af disse ikke borgerne krav på erstatning, hvilket kædes sammen med medlemsstaternes skøn, jf. sag C-664/18 (MRF 2020.19). Dommens begrundelse for dette i præmis 55 må formentlig forstås på den måde, at selv om berørte borgere på grundlag af direkte virkning kan kræve foranstaltninger fra medlemsstaterne for at imødegå overskridelser af grænseværdier, medfører dette ikke, at borgerne også har krav på erstatning for helbredsskader som følge af, at dette ikke sker. Borgernes rettigheder er således knyttet til retskrav på, at myndighederne gennemfører de nødvendige forebyggende tiltag, men går ikke videre end dette, og EU-direktivet kan derfor ikke begrunde et EU-retligt funderet erstatningsansvar for medlemsstaterne, hvis der sker helbredsskader som følge af overtrædelse af direktivets forpligtelser, medmindre et sådant måtte følge af national ret. Den sidste tilføjelse er ikke helt uvæsentlig. Hvis en myndighed som i sag C-752/18 ved dom pålægges at iværksætte foranstaltninger for at nedbringe luftforureningen, og myndigheden undlader at efterkomme dette, og dette efterfølgende medfører helbredsskader for bestemte borgere, vil myndigheden kunne ifalde erstatningsansvar for undladelsen, men dette vil i så fald bero på national ret.

---

## DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. december 2022 (\*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 80/779/EØF, 85/203/EØF, 96/62/EF, 1999/30/EF og 2008/50/EF – luftkvalitet – grænseværdier fastsat for mikropartikler (PM10) og nitrogendioxid (NO2) – overskridelse – luftkvalitetsplaner – skader, som er forvoldt en borger ved forringelsen af luftkvaliteten som følge af en overskridelse af disse grænseværdier – den pågældende medlemsstats erstatningsansvar – betingelser for at ifalde dette erstatningsansvar – krav om, at den tilsidesatte EU-retlige bestemmelse skal have til formål at tillægge de borgere, der har lidt skade, rettigheder – foreligger ikke«

I sag C-61/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles, Frankrig) ved afgørelse af 29. januar 2021, indgået til Domstolen den 2. februar 2021, i sagen

**JP**

mod

**Ministre de la Transition écologique,**

**Premier ministre,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan og L.S. Rossi samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (refererende dommer) og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. marts 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- JP ved avocat L. Gimalac,
- den franske regering ved T. Stéhelin og W. Zemamta, som befuldmægtigede,
- Irland ved M. Browne, M. Lane og J. Quaney, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Fennelly og S. Kingston, SC,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- den polske regering ved B. Majczyna og D. Krawczyk, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved A. Hanje, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved M. Noll-Ehlers og F. Thiran, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. maj 2022,  
afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem JP på den ene side og ministre de la Transition écologique (ministeren for økologisk omstilling, Frankrig) og Premier ministre (premierministeren, Frankrig) på den anden side vedrørende JP's påstande om bl.a. dels annullation af préfet du Val-d'Oise's (præfekten for Val-d'Oise, Frankrig) stiltiende afgørelse om afslag på at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at løse JP's helbredsmæssige problemer, som hænger sammen med luftforurening, dels erstatning fra Den Franske Republik for forskellige skader, som JP tilskriver denne forurening.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### *Direktiv 80/779/EØF*

- 3 Artikel 3 i Rådets direktiv 80/779/EØF af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT 1980, L 229, s. 30) bestemte:
  - »1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger, for at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften fra den 1. april 1983 ikke er højere end de grænseværdier, der er anført i bilag I, dog med forbehold af bestemmelserne i det følgende.
  2. Når en medlemsstat skønner, at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften, trods de truffe foranstaltninger efter den 1. april 1983 vil kunne overskride de i bilag I anførte grænseværdier i visse områder, underretter den Kommissionen [for De Europæiske Fællesskaber] herom inden den 1. oktober 1982.

Den tilsender samtidig Kommissionen planer til gradvis forbedring af luftens kvalitet i disse områder. Disse planer, der udarbejdes på grundlag af relevante oplysninger om forureningens art, årsag og udvikling, skal navnlig indeholde en beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller skal træffes, samt de procedurer, der er blevet iværksat eller skal iværksættes af medlemsstaten. Disse foranstaltninger og procedurer skal hurtigst muligt og senest inden den 1. april 1993 bringe koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften inden for disse områder ned på de i bilag I anførte grænseværdier eller derunder.«
- 4 Dette direktivs artikel 7, stk. 1 og 2, havde følgende ordlyd:
  - »1. Fra dette direktivs ikrafttræden giver medlemsstaterne senest seks måneder efter udløbet (der er fastsat til den 31. marts) af den årlige referenceperiode Kommissionen meddelelse om de tilfælde, hvor grænseværdierne i bilag I er overskredet, og om de målte koncentrationer.
  2. De giver ligeledes senest ét år efter udløbet af den årlige referenceperiode Kommissionen meddelelse om årsagerne til disse overskridelser samt om, hvilke foranstaltninger de har truffet for at undgå gentagelser.«
- 5 Bilag I til det nævnte direktiv med overskriften »Grænseværdier for svovldioxid og svævestøv« bestemte i tabel B:

»Grænseværdier for svævestøv (målt ved metoden med sort røg <sup>(1)</sup>) udtrykt i [mikrogram pr. kubikmeter ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )]

Måleperiode	Grænseværdi for svævestøv
År	80 (medianen af døgngennemsnittene målt i løbet af et år)
Vinter (1. oktober – 31. marts)	130 (medianen af døgngennemsnittene målt i løbet af en vinter)
År (opdelt i måleperioder på 24 timer)	250 <sup>(2)</sup> (98-percentil af alle døgngennemsnitsværdierne målt i løbet af et år)
<p><sup>(1)</sup> Resultaterne af målingerne af sort røg udført ifølge OECD-metoden er omregnet til gravimetrisk enheder som beskrevet af OECD (se bilag III nedenfor).</p> <p><sup>(2)</sup> Medlemsstaterne skal træffe alle egnede foranstaltninger for at sikre, at denne værdi ikke overskrides i mere end tre dage i træk. Endvidere skal medlemsstaterne bestræbe sig på at forebygge og formindske sådanne overskridelser af denne værdi.«</p>	

*Direktiv 85/203/EØF*

6 Artikel 3 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid (EFT 1985, L 87, s. 1) bestemte:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at koncentrationerne af nitrogendioxid i luften, målt i henhold til bilag III, fra den 1. juli 1987 ikke er højere end den grænseværdi, der er anført i bilag I.

2. Såfremt koncentrationerne af nitrogendioxid i luften inden for visse områder og under særlige omstændigheder, uanset de truffede foranstaltninger, efter den 1. juli 1987 vil kunne komme til at overskride den i bilag I anførte grænseværdi, underretter den pågældende medlemsstat Kommissionen herom inden den 1. juli 1987.

Den tilsender så hurtigt som muligt Kommissionen planer til gradvis forbedring af luftkvaliteten i disse områder. Disse planer, der udarbejdes på grundlag af relevante oplysninger om forureningens art, årsag og udvikling, skal navnlig indeholde en beskrivelse af de foranstaltninger, der er eller vil blive truffet, samt af de procedurer, der er iværksat eller skal iværksættes af medlemsstaten. Disse foranstaltninger og procedurer skal tage sigte på hurtigst muligt og senest den 1. januar 1994 at bringe nitrogendioxid-

koncentrationerne i luften inden for disse områder ned på den i bilag I anførte grænseværdi eller derunder.«

7 Dette direktivs artikel 7, stk. 1 og 2, havde følgende ordlyd:

»1. Fra den 1. juli 1987 underretter medlemsstaterne senest seks måneder efter udløbet (pr. 31. december) af den årlige referenceperiode Kommissionen om de tilfælde, hvor den i bilag I anførte grænseværdi er blevet overskredet, og om de målte koncentrationer.

2. Senest et år efter udløbet af den årlige referenceperiode underretter medlemsstaterne også Kommissionen om årsagerne til de pågældende overskridelser og om de foranstaltninger, de har truffet for at imødegå dette forhold.«

8 Bilag I til nævnte direktiv med overskriften »Grænseværdier for nitrogendioxid« fastsatte:

»(Grænseværdien er udtrykt i  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Volumenangivelsen skal korrigeres for følgende temperatur og tryk:  $293^\circ$  Kelvin [ $^\circ\text{K}$ ] og 101,3 [kilopascal] (kPa))

Referenceperiode <sup>(1)</sup>	Grænseværdi for nitrogendioxid
År	200
	98%-fraktil beregnet på grundlag af middeltidværdier eller værdier målt over et kortere tidsrum end 1 time, spredt over hele året <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Den årlige referenceperiode begynder den 1. januar i et kalenderår og slutter den 31. december.

<sup>(2)</sup> For at beregningen af 98%-fraktilen skal kunne godkendes, kræves der 75% af de mulige værdier, og de skal så vidt muligt være ensartet fordelt over det pågældende år for det pågældende målested.

Såfremt der for visse steder ikke foreligger målte værdier for en periode på over 10 dage, skal der gøres opmærksom herpå ved opgivelsen af den beregnede%-fraktil.

Beregningen af 98%-fraktilen på grundlag af værdier fra hele året foretages således: 98%-fraktilen skal beregnes på grundlag af faktisk målte værdier. De målte værdier afrundes til nærmeste  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . For hvert sted opstilles alle værdier i rækkefølge efter voksende størrelse:

$$X1 \leq X2 \leq X3 \leq \dots \leq Xk \leq \dots \leq XN-1 \leq XN$$

98%-fraktilen er værdien af det  $k$ 'te element, hvor  $k$  beregnes efter følgende formel:

$$k = (q \times N)$$

$q$  er lig med 0,98 for så vidt angår 98%-fraktilen og 0,50 for så vidt angår 50%-fraktilen, og  $N$  er antallet af faktisk målte værdier. Værdien ( $q \times N$ ) afrundes til nærmeste hele tal.

Hvis måleudstyret endnu ikke kan give diskrete værdier, men udelukkende giver værdiklasser på over  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , kan den pågældende medlemsstat ved beregningen af %-fraktilen benytte sig af interpolation, såfremt fremgangsmåden ved interpolationen kan tiltrædes af Kommissionen, og værdiklasserne ikke ligger over  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Denne midlertidige undtagelse gælder kun for udstyr, der er opstillet i øjeblikket, og for et tidsrum, som ikke er længere end det pågældende udstyrs levetid, og som under alle omstændigheder er begrænset til ti år fra dette direktivs ikrafttræden.«

*Direktiv 96/62/EF*

- 9 Artikel 4 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55) med overskriften »Fastsættelse af grænseværdier og tærskelværdier for forureningsvarsling for luften« fastsatte følgende i stk. 1 og 5:

»1. [...] Kommissionen [forelægger Rådet for Den Europæiske Union] forslag [...] om fastsættelse af grænseværdier og på passende måde tærskelværdier [...]

[...]

5. Rådet vedtager bestemmelserne i stk. 1 [...] i overensstemmelse med traktaten.«

- 10 Direktivets artikel 7 med overskriften »Forbedring af luftkvaliteten – Generelle krav« bestemte:

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

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

- a) at der tages hensyn til en integreret indsats for beskyttelse af luft, vand og jord
- b) at fællesskabslovgivningen om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen ikke overtrædes
- c) at de andre medlemsstaters miljø ikke påvirkes negativt og væsentligt.

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

- 11 Direktivets artikel 8 med overskriften »Foranstaltninger, der finder anvendelse i zoner, hvor niveauerne overskrider grænseværdien« havde følgende ordlyd:

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

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

2. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer ligger mellem grænseværdien og grænseværdien plus margen for overskridelse.

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

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

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

5. Kommissionen skal regelmæssigt kontrollere gennemførelsen af de planer eller programmer, som er fremsendt i henhold til stk. 3, ved hjælp af undersøgelser af fremskridt og tendenser for luftforureningen.

6. Hvis niveauet for et forurenende stof, i tilfælde af betydelig forurening med oprindelse i en anden medlemsstat, overskrider eller kan forventes at overskride grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse eller, når det er relevant, tærskelværdien for forureningsvarsling, rådfører de berørte medlemsstater sig med hinanden for at afhjælpe situationen. Kommissionen kan deltage i disse samråd.«

12 Det nævnte direktivs artikel 13, stk. 1, fastsatte:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 18 måneder efter dets ikrafttræden for så vidt angår bestemmelserne vedrørende artikel 1-4 og 12 samt bilag I, II, III og IV og senest på den dato, hvor de i artikel 4, stk. 5, nævnte bestemmelser træder i kraft, for så vidt angår bestemmelserne vedrørende de øvrige artikler.

[...]«

*Direktiv 1999/30/EF*

13 Artikel 4 i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41) med overskriften »Nitrogendioxid og nitrogenoxider« fastsatte følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af nitrogendioxid og, hvor det er relevant, af nitrogenoxider i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag II, fra de dér anførte datoer.

De tolerancemargener, der er anført i del I i bilag II, gælder i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF.«

14 Artikel 5 i direktiv 1999/30 med overskriften »Partikler« bestemte i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af PM10 i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.



De tolerancemargener, der er anført i del I i bilag III, gælder i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF.«

15 Artikel 9 i direktiv 1999/30 med overskriften »Ophævelser og overgangsordninger« bestemte:

»1. [Direktiv 80/779] ophæves fra den 19. juli 2001 med undtagelse af dets artikel 1, artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, artikel 9, 15 og 16 samt bilag I, IIIb og IV, som ophæves med virkning fra den 1. januar 2005.

[...]

3. [Direktiv 85/203/EØF] ophæves fra den 19. juli 2001 med undtagelse af dets artikel 1, stk. 1, første led, og stk. 2, artikel 2, første led, artikel 3, stk. 1, artikel 5, 9, 15 og 16 samt bilag I, som ophæves med virkning fra den 1. januar 2010.

[...]«

16 Artikel 12 i direktiv 1999/30 med overskriften »Gennemførelse« bestemte følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 19. juli 2001. De underretter straks Kommissionen herom.

[...]«

17 Bilag II til dette direktiv med overskriften »Grænseværdier for nitrogenoxid (NO<sub>2</sub>) og nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>) og tærskelværdi for nitrogenoxid« fastsatte:

»I. Grænseværdier for nitrogenoxid og nitrogenoxider

Grænseværdier udtrykkes i µg/m<sup>3</sup>. Volumen skal standardiseres ved en temperatur på 293 °K og et tryk på 101,3 kPa.

	Gennemsnitsperiode	Grænseværdi	Tolerancemargen	Frist for overholdelse af grænseværdi
1. Timegrænseværdi for sundhedsbeskyttelse	1 time	200 µg/m <sup>3</sup> No <sub>2</sub> må ikke overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår	50% ved dette direktivs ikrafttræden, der reduceres den 1. januar 2001 og hver 12. måned derefter med samme årlige procentsats for at nå 0% inden den 1. januar 2010	1. januar 2010
2. Årsgrenseværdi for sundhedsbeskyttelse	kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup> No <sub>2</sub>	50% ved dette direktivs ikrafttræden, der reduceres den 1. januar 2001 og hver 12. måned derefter med	1. januar 2010

			samme årlige procentsats for at nå 0% inden den 1. januar 2010	
3. Årsgrænseværdi for beskyttelse af plantevæksten	kalenderår	30 µg/m <sup>3</sup> Nox	ingen	19. juli 2001

[...]]«

18 Bilag III til det nævnte direktiv med overskriften »Grænseværdier for partikler (PM10)« bestemte:

»	Gennemsnitsperiode	Grænseværdi	Tolerancemargen	Frist for overholdelse af grænseværdi
FASE 1				
1. Døgngrænseværdi for sundhedsbeskyttelse	24 timer	50 µg/m <sup>3</sup> PM10 må ikke overskrides mere end 35 gange pr. år	50% ved dette direktivs ikrafttræden, der reduceres den 1. januar 2001 og hver 12. måned derefter med samme årlige procentsats for at nå 0% inden den 1. januar 2005	1. januar 2005
2. Årsgrænseværdi for sundhedsbeskyttelse	kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup> PM10	20% ved dette direktivs ikrafttræden, der reduceres den 1. januar 2001 og hver 12. måned derefter med samme årlige procentsats for at nå 0% inden den 1. januar 2005	1. januar 2005
FASE 2 <sup>(1)</sup>				
1. Døgngrænseværdi for sundhedsbeskyttelse	24 timer	50 µg/m <sup>3</sup> PM10 må ikke overskrides	skal udledes af data og svare til fase 1-grænseværdien	1. januar 2010

		mere end 7 gange pr. år		
2. Årsgrænseværdi for sundhedsbeskyttelse	kalenderår	20 µg/m <sup>3</sup> PM10	50% den 1. januar 2005, der reduceres hver 12. måned derefter med samme årlige procentsats for at nå 0% inden den 1. januar 2010	1. januar 2010
<p>(<sup>1</sup>) Vejledende grænseværdier, der skal behandles igen i lyset af yderligere oplysninger om virkninger for sundhed og miljø, teknisk gennemførlighed og erfaringerne med anvendelsen af fase 1-grænseværdier i medlemsstaterne.«</p>				

*Direktiv 2008/50*

19 Følgende fremgår af anden betragtning til direktiv 2008/50:

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

20 Artikel 1 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Formål«, bestemmer følgende i nr. 1)-3):

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

- 1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
- 2) at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier
- 3) at skaffe oplysninger om luftkvaliteten som hjælp til at bekæmpe luftforurening og gener og overvåge langsigtede tendenser og forbedringer som resultat af medlemsstaternes og Fællesskabets foranstaltninger.«

21 Dette direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende i nr. 5), 7), 8), 16)-18) og 24):

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 5) »grænseværdi«: et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået

[...]

- 7) »tolerancemargen«: den procentdel af grænseværdien, som denne værdi må overskrides med i overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat i dette direktiv

8) »luftkvalitetsplaner«: planer, hvori der fastsættes foranstaltninger med henblik på at nå grænseværdier eller målværdier

[...]

16) »zone«: en del af en medlemsstats område, som den pågældende medlemsstat har afgrænset med henblik på vurdering og styring af luftkvalitet

17) »bymæssigt område«: en zone, der er et byområde med en befolkning på mere end 250 000 indbyggere eller, når befolkningen er på 250 000 indbyggere eller derunder, med en befolkningstæthed pr. km<sup>2</sup>, som medlemsstaterne fastsætter

18) »PM10«: de partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si som defineret i referencemetoden til prøvetagning og måling af PM10 EN 12341 med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter

[...]

24) »nitrogenoxider«: summen af blandingsforholdet i volumen (ppbv) af nitrogenmonoxid (nitrogenoxid) og nitrogendioxid, udtrykt som enheder af massekoncentration af nitrogendioxid (µg/m<sup>3</sup>).«

22 Artikel 13 i direktiv 2008/50 med overskriften »Grænseværdier og varslingsstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM10, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

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

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

Tolerancemargenerne i bilag XI finder anvendelse i overensstemmelse med artikel 22, stk. 3, og artikel 23, stk. 1.«

23 Artikel 23 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Luftkvalitetsplaner«, bestemmer følgende i stk. 1:

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

Overskrides disse grænseværdier efter fristen skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Luftkvalitetsplaner kan desuden omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn.

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, og kan omfatte foranstaltninger i henhold til artikel 24. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

Hvis der skal udarbejdes eller iværksættes luftkvalitetsplaner for flere forurenende stoffer, udarbejder og iværksætter medlemsstaterne, hvor det er hensigtsmæssigt, samlede luftkvalitetsplaner, der omfatter alle de pågældende forurenende stoffer.«

24 Det nævnte direktivs artikel 31 med overskriften »Ophævelse og overgangsbestemmelser« bestemmer i stk. 1:

»Direktiv 96/62/EF [og] 1999/30/EF [...] ophæves med virkning fra den 11. juni 2010, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til frister for gennemførelse i national ret eller anvendelse af direktiverne.

[...]«

25 Artikel 33 i direktiv 2008/50 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 11. juni 2010. De tilsender straks Kommissionen disse bestemmelser.

[...]«

26 Dette direktivs artikel 34 med overskriften »Ikrafttræden« har følgende ordlyd:

»Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

27 Bilag XI til det nævnte direktiv med overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed« har følgende ordlyd:

»[...]

#### B. Grænseværdier

Gennemsnitlig periode	Grænseværdi	Tolerancemargen	Frist for overholdelse af grænseværdi
[...]			
Nitrogendioxid			
1 time	200 µg/m <sup>3</sup> , må ikke overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår	50% pr. 19. juli 1999, som lineært reduceres med lige store procentsatser, første gang den 1. januar 2001 og derefter hver 12. måned, så margenen er 0% den 1. januar 2010	1. januar 2010
Kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup>	50% pr. 19. juli 1999, som lineært reduceres med lige store procentsatser, første gang den 1. januar 2001 og derefter hver	1. januar 2010

		12. måned, så margenen er 0% den 1. januar 2010	
[...]			
PM10			
1 døgn	50 µg/m <sup>3</sup> , må ikke overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår	50%	— <sup>(1)</sup>
Kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup>	20%	— <sup>(1)</sup>
<sup>(1)</sup> Allerede gældende fra den 1. januar 2005. [...] <sup>«</sup>			

### Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 28 JP nedlagde ved tribunal administratif de Cergy-Pontoise (forvaltningsdomstolen i Cergy-Pontoise, Frankrig) påstand om bl.a. dels annullation af den stiltiende afgørelse truffet af préfet du Val-d'Oise (præfekten for Val-d'Oise), som er et delområde af det bymæssige område Paris (Frankrig), om afslag på at træffe foranstaltninger, der var nødvendige for at løse hans helbredsmæssige problemer, der hænger sammen med luftforureningen i dette bymæssige område, og som begyndte i 2003, dels erstatning fra Den Franske Republik for forskellige skader, som han har lidt som følge af denne forurening, og som han har opgjort til 21 mio. EUR.
- 29 JP nedlagde bl.a. påstand om erstatning for skade som følge af forværringen af hans helbredstilstand på grund af forringelsen af luftkvaliteten i det bymæssige område Paris, hvor han bor. Denne forringelse var en følge af, at de franske myndigheder havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede dem i henhold til direktiv 2008/50.
- 30 Ved dom af 12. december 2017 frifandt tribunal administratif de Cergy-Pontoise (forvaltningsdomstolen i Cergy-Pontoise) de sagsøgte i det hele, i det væsentlige med den begrundelse, at artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 ikke giver privatpersoner ret til at opnå erstatning for en eventuel skade, der er lidt som følge af forringelsen af luftkvaliteten.
- 31 Ved appelskrift af 25. april 2018 har JP iværksat appel til prøvelse af denne dom ved cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles, Frankrig).
- 32 Ministre de la Transition écologique (ministeren for økologisk omstilling) har nedlagt påstand om stadfæstelse.
- 33 På denne baggrund har cour administrative d'appel de Versailles (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Versailles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal de gældende EU-retlige regler, der følger af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, fortolkes således, at privatpersoner, for det tilfælde, at en af Den Europæiske Unions medlemsstater [har gjort] sig skyldig i en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af de heraf følgende forpligtelser, har ret til erstatning fra den pågældende medlemsstat for de skader, der påvirker deres sundhed, og som har en direkte og sikker årsagsforbindelse med den forringede luftkvalitet?
- 2) Såfremt det antages, at de ovennævnte bestemmelser reelt kan indrømme en sådan ret til erstatning for sundhedsmæssige skader, ønskes det oplyst, hvilke betingelser indrømmelsen af denne ret er undergivet i lyset bl.a. af det tidspunkt, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om den pågældende medlemsstat har gjort sig skyldig i traktatbrud?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

- 34 Det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (dom af 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, præmis 31). Den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, er nemlig ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 22.6.2022, Volvo og DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494, præmis 28).
- 35 I det foreliggende tilfælde følger det af den forelæggende rets svar på Domstolens anmodning om oplysninger, at sagsøgeren i hovedsagen har nedlagt påstand om erstatning for skade, som han har lidt som følge af overskridelser af de grænseværdier for koncentration af NO<sub>2</sub> og PM<sub>10</sub>, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, og som har skadet hans helbredstilstand fra 2003.
- 36 Det bemærkes, at i henhold til artikel 33, stk. 1, og artikel 34 i direktiv 2008/50 trådte dette direktiv i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 11. juni 2008, og pålagde medlemsstaterne at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 11. juni 2010. Det følger i øvrigt af bilag XI til det nævnte direktiv, at datoerne for overholdelse af grænseværdierne var den 1. januar 2005 for PM<sub>10</sub> og den 1. januar 2010 for NO<sub>2</sub>.
- 37 I overensstemmelse med artikel 31, stk. 1, i direktiv 2008/50 har dette direktiv fra den 11. juni 2010 erstattet bl.a. direktiv 96/62 og 1999/30.
- 38 Direktiv 96/62 trådte i kraft den 21. november 1996. Dette direktiv fastsatte i artikel 7 og – i overensstemmelse med dets artikel 13, stk. 1, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, i direktiv 1999/30, fra den 19. juli 2001 – krav, der svarede til dem, der følger af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50. Direktiv 96/62 fastsatte imidlertid ikke grænseværdierne for koncentrationen af forurenende stoffer i luften. I overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, stk. 5, blev disse fastsat ved direktiv 1999/30. Datoerne for overholdelse af de grænseværdier, der er fastsat i bilag II og III til sidstnævnte direktiv, var i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, fastsat til den 1. januar 2005 for PM<sub>10</sub> og den 1. januar 2010 for NO<sub>2</sub>.
- 39 Før disse datoer var de gældende grænseværdier, således som det følger af artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 1999/30, med forbehold af de krav, der fulgte af artikel 8, stk. 3 og 4, i direktiv 96/62, de grænseværdier, der var fastsat i tabel B i bilag I til direktiv 80/779 for så vidt angår PM<sub>10</sub> og i bilag I til direktiv 85/203 for NO<sub>2</sub>, som artikel 3 i begge disse to sidstnævnte direktiver henviste til.

- 40 For så vidt som sagsøgeren i hovedsagen ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret har nedlagt påstand om erstatning for skade, der angiveligt er forårsaget af overskridelserne af grænseværdierne for koncentration af NO<sub>2</sub> og PM<sub>10</sub>, »som skulle være begyndt i 2003«, er det i øvrigt ikke udelukket, at artikel 7 i både direktiv 80/779 og 85/203, der er blevet ophævet fra den 19. juli 2001, således som det ligeledes følger af artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 1999/30, også er relevante for løsningen af tvisten i hovedsagen.
- 41 Henset til den periode, som den forelæggende ret således har henvist til i sine oplysninger, skal der derfor ikke blot tages hensyn til de relevante bestemmelser i direktiv 2008/50, men også til de relevante bestemmelser i direktiv 96/62, 1999/30, 80/779 og 85/203.
- 42 Henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 34, skal det følgelig lægges til grund, at den forelæggende ret med det første præjudicielle spørgsmål ønsker oplyst, om artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 samt artikel 3 og 7 i direktiv 80/779 og 85/203 skal fortolkes således, at de har til formål at tillægge borgerne individuelle rettigheder, som kan give dem ret til erstatning i forhold til en medlemsstat i henhold til princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten.
- 43 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, udgør en væsentlig del af systemet i traktaterne, som Unionen er baseret på (dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt EU-retten, uanset hvilken myndighed der er skyld i denne tilsidesættelse (dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Hvad angår betingelserne for at ifalde dette erstatningsansvar har Domstolen gentagne gange fastslået, at skadelidte borgere har ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den af disse borgere lidte skade (dom af 28.6.2022, Kommissionen mod Spanien (Lovgivers tilsidesættelse af EU-retten), C-278/20, EU:C:2022:503, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Det følger heraf, at kun en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, i overensstemmelse med den første af de tre ovennævnte betingelser kan medføre, at staten ifalder ansvar.
- 46 Det følger af fast retspraksis, at disse rettigheder ikke blot består, når de udtrykkeligt er indrømmet i EU-retlige bestemmelser, men også, når disse pålægger private, medlemsstaterne eller EU-institutionerne entydige positive eller negative forpligtelser (jf. i denne retning dom af 5.2.1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 379, af 19.11.1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 31, af 20.9.2001, Courage og Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, præmis 19, og af 11.11.2021, Stichting Cartel Compensation og Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, præmis 47).
- 47 En medlemsstats tilsidesættelse af sådanne positive eller negative forpligtelser kan hindre de berørte borgere i at udøve de rettigheder, som de stiltiende er tillagt i medfør af de pågældende EU-retlige bestemmelser, og som disse skal kunne påberåbe sig på nationalt plan, og således ændre den retsstilling, som disse bestemmelser tilsigter at skabe for disse borgere (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 103 og 104, og af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cyprus), C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 90). Det er derfor, at den fulde gennemslagskraft af disse EU-retlige regler og beskyttelsen af de rettigheder, som disse har til formål at tillægge, kræver, at borgere har mulighed for at opnå erstatning (jf. i denne retning dom af 19.11.1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 33 og 34), og dette uafhængigt af spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser har direkte virkning, idet dette hverken er nødvendigt (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-



48/93, EU:C:1996:79, præmis 18-22) eller i sig selv tilstrækkeligt (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 108 og 109), for at den første af de tre betingelser, der er nævnt i præmis 44 i denne dom, er opfyldt.

- 48 I det foreliggende tilfælde pålægger direktiv 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 og 85/203 i det væsentlige medlemsstaterne dels en forpligtelse til at sikre, at niveauerne for bl.a. PM10 og NO2 på deres respektive områder og fra bestemte datoer ikke overskrider de grænseværdier, der er fastsat i disse direktiver, dels, når disse grænseværdier ikke desto mindre overskrides, en forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger til at afhjælpe disse overskridelser, bl.a. inden for rammerne af luftkvalitetsplaner.
- 49 Hvad angår den første forpligtelse skal det bemærkes, at grænseværdierne angiver den nøjagtige koncentration udtrykt i  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  og i givet fald under hensyntagen til tolerancemargenerne af det pågældende forurenende stof i luften, hvis overskridelse medlemsstaterne skal undgå i alle deres zoner og deres bymæssige områder.
- 50 Hvad angår den anden forpligtelse har Domstolen med hensyn til direktiv 2008/50 udtalt, at det følger af nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal disse under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, overskrides, bliver kortest mulig (dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 136).
- 51 Desuden har Domstolen ganske vist fastslået, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, der fastsætter en forpligtelse svarende til den, der er fastsat i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, ikke pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe foranstaltninger, der gør det muligt at sikre, at der ikke sker nogen overskridelse, men alene til at træffe foranstaltninger, der kan mindske risikoen for overskridelse og varigheden heraf under hensyntagen til samtlige omstændigheder på det relevante tidspunkt og de berørte interesser. Domstolen har imidlertid ligeledes anført, at denne bestemmelse indeholder begrænsninger for udøvelsen af dette skøn, som kan påberåbes ved de nationale domstole, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som handlingsplanen skal omfatte, er tilstrækkelige i forhold til formålet om at mindske risikoen for overskridelse og om begrænsning af dens varighed under hensyntagen til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 44-46).
- 52 Den samme fortolkning gælder i det væsentlige for så vidt angår de forpligtelser, der følger af artikel 8, stk. 3 og 4, i direktiv 96/62.
- 53 Hvad angår artikel 7 i både direktiv 80/779 og 85/203 bemærkes, at de i tilfælde af overskridelser af grænseværdierne pålagde medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der henholdsvis »[undgik] gentagelser« og »[imødegik] dette forhold«.
- 54 Det følger ganske vist heraf, at artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 i lighed med de tilsvarende bestemmelser i direktiv 96/62, 1999/30, 80/779 og 85/203 fastsætter tilstrækkeligt klare og præcise forpligtelser med hensyn til det resultat, som medlemsstaterne skal sikre.
- 55 Disse forpligtelser forfølger imidlertid, således som det følger af artikel 1 i de direktiver, der er nævnt i den foregående præmis, ligesom bl.a. anden betragtning til direktiv 2008/50, et generelt formål om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet som helhed.
- 56 Ud over den omstændighed, at de pågældende bestemmelser i direktiv 2008/50 og de direktiver, der gik forud for dette direktiv, ikke indeholder nogen udtrykkelig tildeling af rettigheder til borgere i denne henseende, giver de forpligtelser, der er fastsat i disse bestemmelser, med det ovenfor nævnte generelle formål, ikke grundlag for at antage, at borgere eller kategorier af borgere i det foreliggende tilfælde stiltiende på grund af disse forpligtelser har fået tillagt individuelle rettigheder, hvis tilsidesættelse kan medføre, at en medlemsstat ifalder ansvar for skade, der er forvoldt borgerne.

- 57 Det følger af det ovenstående, at den første af de tre betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 44, hvilke betingelser er kumulative, ikke er opfyldt.
- 58 Når det forholder sig således, kan det forhold, at de berørte borgere, når en medlemsstat ikke har sikret overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 og de tilsvarende bestemmelser i de tidligere direktiver, fra de nationale myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, skal kunne opnå, at der vedtages de foranstaltninger, som er nødvendige i medfør af disse direktiver (jf. i denne retning dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 56), ikke ændre denne konstatering.
- 59 I denne henseende bemærkes, at Domstolen for så vidt angår artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 har fastslået, at fysiske eller juridiske personer, der er direkte berørt af en risiko for overskridelse af grænseværdier eller varslingstærskelværdier, fra de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, skal kunne opnå, at der udarbejdes en handlingsplan, når en sådan risiko er til stede (dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 39).
- 60 Hvad angår artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 har Domstolen tilsvarende fastslået, at fysiske eller juridiske personer, der er direkte berørt af en overskridelse af disse grænseværdier efter den 1. januar 2010 fra de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, skal kunne opnå, at der udarbejdes en luftkvalitetsplan i henhold til denne artikel 23, stk. 1, andet afsnit, når en medlemsstat ikke har efterkommet de krav, der følger af dette direktivs artikel 13, stk. 1, andet afsnit, samtidig med, at den ikke har ansøgt om udsættelse af denne frist på de betingelser, der er fastsat i dets artikel 22 (dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 56).
- 61 I overensstemmelse med det i denne doms præmis 52 og 53 anførte gælder en sådan fortolkning ligeledes for så vidt angår den effektive gennemførelse af artikel 7 i direktiv 80/779 og 85/203 samt af artikel 8, stk. 3 og 4, i direktiv 96/62.
- 62 Den mulighed, der således er anerkendt i Domstolens praksis, som navnlig følger af princippet om EU-rettens effektivitet – hvilken effektivitet de berørte borgere har ret til at bidrage til ved at indlede administrative eller retslige procedurer på grund af den særlige situation, de befinder sig i – indebærer imidlertid ikke, at de forpligtelser, der følger af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 samt de tilsvarende bestemmelser i de tidligere direktiver, har haft til formål at tillægge de berørte parter individuelle rettigheder som omhandlet i den første af de tre betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 44, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser som følge heraf er af en sådan art, at de kan ændre en retlig situation, som disse bestemmelser havde til formål at skabe for disse.
- 63 Det skal tilføjes, at den konklusion, der er anført i denne doms præmis 57, ikke udelukker, at en stat kan ifalde ansvar på mindre restriktive betingelser i henhold til national ret (dom af 28.6.2022, Kommissionen mod Spanien (Lovgivers tilsidesættelse af EU-retten), C-278/20, EU:C:2022:503, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), og at der i givet fald herved kan tages hensyn til tilsidesættelser af de forpligtelser, der følger af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 samt af de andre EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i denne doms præmis 42, som et element, der kan være relevant med henblik på at fastslå, at der foreligger et ansvar for de offentlige myndigheder på et andet grundlag end EU-retten.
- 64 Denne konklusion udelukker heller ikke, at domstolene i den pågældende medlemsstat eventuelt kan udstede påbud ledsaget af tvangsbøder, der har til formål at sikre, at denne stat overholder de forpligtelser, der følger af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, og tilsvarende bestemmelser i tidligere direktiver, såsom de påbud ledsaget af tvangsbøder, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) har udstedt i flere nyere domme.
- 65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3 og 7 i direktiv 80/779, artikel 3 og 7 i direktiv 85/203, artikel 7 og 8 i direktiv 96/62, artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 samt artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at de ikke har til formål at tillægge borgerne individuelle rettigheder, som kan give dem ret til erstatning i forhold til en medlemsstat i henhold til princippet om, at staten er

erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten.

### *Det andet spørgsmål*

66 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

### **Sagsomkostninger**

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 80/779/EØF af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv, artikel 3 og 7 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid, artikel 7 og 8 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet, artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften samt artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa**

skal fortolkes således, at

**de ikke har til formål at tillægge borgerne individuelle rettigheder, som kan give dem ret til erstatning i forhold til en medlemsstat i henhold til princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten.**

Underskrifter

---

\* Processprog: fransk.