



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

19. november 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — luftkvalitet — direktiv 2008/50/EF — grænseværdier for nitrogenoxid — forpligtelse til at ansøge om udsættelse af den fastsatte frist og fremlægge en luftkvalitetsplan — sanktioner«

I sag C-404/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 16. juli 2013, indgået til Domstolen den 19. juli 2013, i sagen:

The Queen, efter anmodning fra:

ClientEarth

mod

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer for Anden Afdeling, samt dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. juli 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- ClientEarth ved avocat P. Kirch, D. Rose, QC, samt barristers E. Dixon og B. Jaffey
- Det Forenede Kongeriges regering ved M. Holt og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af K. Smith, QC
- Europa-Kommissionen ved K. Mifsud-Bonnici og S. Petrova, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 TEU, artikel 19 TEU og artikel 13, 22, 23 og 30 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152, s. 1).
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem ClientEarth, der er en ikke-statslig miljøbeskyttelsesforening, og Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs angående denne forenings påstand om, at de luftkvalitetsplaner, der er opstillet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til direktiv 2008/50, for bestemte zoner og bymæssige områder, skal revideres.

Retsforskrifter

Direktiv 2008/50

- 3 16. betragtning til direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:

»For zoner og bymæssige områder med særligt vanskelige betingelser bør det være muligt at forlænge fristen for overholdelse af grænseværdierne for luftkvaliteten i tilfælde, hvor der trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen er akutte problemer med overholdelse i specifikke zoner og bymæssige områder. En udsættelse for en zone eller et bymæssigt område bør ledsages af en overordnet plan, der skal vurderes af Kommissionen, for at sikre overholdelse inden den forlængede frists udløb. Det er vigtigt at disponere over de nødvendige fællesskabsforanstaltninger, der afspejler det ambitionsniveau, som er valgt i temastrategien for luftforurening, med henblik på at reducere emissioner ved kilden, for at opnå en effektiv reduktion af emissionerne inden for den tidsfrist, der er fastsat i dette direktiv for opfyldelse af grænseværdierne, og der bør tages hensyn hertil, når ansøgningen om udsættelse af fristen for opfyldelse af bestemmelserne vurderes.«

- 4 Artikel 1 i direktiv 2008/50 med overskriften »Genstand« fastsætter:

»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

[...]«

- 5 Artikel 2 i direktiv 2008/50 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»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

[...]«

- 6 Artikel 13 i direktiv 2008/50 med overskriften »Grænseværdier og varslingsstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer:

»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.

[...]«

- 7 Artikel 22 i direktiv 2008/50 med overskriften »Udsættelse af frister for opfyldelse og undtagelse fra forpligtelsen til at anvende visse grænseværdier« bestemmer:

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

[...]

3. Når en medlemsstat anvender stk. 1 eller 2, sikrer den, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI for hvert af de forurenende stoffer.

4. Medlemsstaterne meddeler [Europa-]Kommissionen, hvor stk. 1 eller stk. 2 efter deres opfattelse finder anvendelse, og fremsender de i stk. 1 omhandlede luftkvalitetsplaner, herunder alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere, hvorvidt de pågældende betingelser er opfyldt. Ved vurderingen tager Kommissionen hensyn til forventede virkninger på luftkvaliteten i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt og i fremtiden, forventede virkninger af

foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne og Fællesskabet, samt forventede virkninger af nuværende fællesskabsforanstaltninger og planlagte fællesskabsforanstaltninger, som Kommissionen vil stille forslag om.

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

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

8 Artikel 23 i direktiv 2008/50 med overskriften »Luftkvalitetsplaner« bestemmer:

»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 opstilles eller iværksættes luftkvalitetsplaner for flere forurenende stoffer, opstiller og iværksætter medlemsstaterne, hvor det er hensigtsmæssigt, samlede luftkvalitetsplaner, der omfatter alle de pågældende forurenende stoffer.

2. Medlemsstaterne sikrer så vidt muligt overensstemmelse med andre planer, der kræves i henhold til direktiv 2001/80/EF, direktiv 2001/81/EF og direktiv 2002/49/EF, for at opfylde de relevante miljømålsætninger.«

9 Artikel 30 i direktiv 2008/50 med overskriften »Sanktioner« bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre gennemførelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning.«

10 Bilag XI til direktiv 2008/50 med overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed« fastsætter i punkt B den dato, på hvilken grænseværdierne for nitrogendioxid ikke længere må overskrides, til den 1. januar 2010.

11 Bilag XV til direktiv 2008/50 med overskriften »Oplysninger, som skal være omfattet af de lokale, regionale eller nationale luftkvalitetsplaner til forbedring af luftkvaliteten«, præciserer i punkt A de oplysninger, som skal meddeles i henhold til artikel 23 i dette direktiv og i punkt B de oplysninger, som skal meddeles i henhold til dette direktivs artikel 22, stk. 1.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Nitrogendioxid er en gasart, der dannes i forbindelse med forbrænding ved høje temperaturer. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at vejtrafik og boligopvarmning er hovedkilderne til nitrogendioxid i de fleste byområder i Det Forenede Kongerige.
- 13 Med henblik på at vurdere og forvalte luftkvaliteten på de betingelser, der er fastsat i direktiv 2008/50, er Det Forenede Kongerige blevet inddelt i 43 »zoner og bymæssige områder« i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i dette direktiv.
- 14 I 40 af disse blev en eller flere af grænseværdierne for nitrogendioxid, der var blevet fastsat ved dette direktiv, overskredet i løbet af 2010.
- 15 Ifølge de udkast til luftkvalitetsplaner, der blev offentliggjort den 9. juni 2011 med henblik på offentlig høring, forventedes grænseværdierne for 17 af disse zoner og bymæssige områder, herunder »Greater London« (Storlondon), overholdt efter 2015.
- 16 De endelige planer blev fremlagt for Kommissionen den 22. september 2011, herunder ansøgninger om fristforlængelser i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 for 24 ud af de 40 pågældende zoner og bymæssige områder. Disse planer præciserede, hvordan grænseværdierne ville blive overholdt senest den 1. januar 2015.
- 17 Ved afgørelse af 25. juni 2012 godkendte Kommissionen ni ansøgninger uden at opstille betingelser, godkendte tre ansøgninger om udsættelse af tidsfristen, forudsat at visse betingelser blev opfyldt, og gjorde indsigelse mod 12 af zonerne.
- 18 For de 16 zoner eller bymæssige områder, hvor der foreligger luftkvalitetsplaner, som forudsiger, at grænserne vil blive overholdt mellem 2015 og 2025, har Det Forenede Kongerige ikke indgivet ansøgning om fristforlængelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50, og Kommissionen har ikke fremsat bemærkninger vedrørende disse.
- 19 ClientEarth nedlagde for High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), påstand om, at Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs blev pålagt at revidere sine luftkvalitetsplaner således, at de påviste, hvordan der kan opnås overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid hurtigst muligt og senest den 1. januar 2015 i overensstemmelse med artikel 22 i direktiv 2008/50.
- 20 Denne ret tog ikke påstanden til følge, idet den vurderede, at selv hvis en medlemsstat ikke har efterkommet sine forpligtelser i medfør af artikel 13 i direktiv 2008/50, er denne ikke forpligtet til at ansøge om udsættelse af den frist for opfyldelse, der er fastsat i dette, for at overholde grænseværdierne i medfør af direktivets artikel 22. Retten tilføjede, at under alle omstændigheder ville et sådant påbud rejse alvorlige politiske og økonomiske spørgsmål og indebære politiske beslutninger, som ligger uden for dens kompetence.
- 21 Den 30. maj 2012 blev appellen iværksat til prøvelse af denne afgørelse forkastet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), der dog gav ClientEarth tilladelse til at iværksætte appel til Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Sidstnævnte ret fastslog, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sine forpligtelser til at overholde de grænseværdier for nitrogendioxid, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 2008/50, for de 16 zoner og bymæssige områder, der er omhandlet i hovedsagen. Den fastslog ligeledes, at denne sag rejste spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2008/50, som endnu ikke er blevet besvaret af EU-Domstolen.

- 23 Under disse omstændigheder har Supreme Court of the United Kingdom besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Hvis der i henhold til [direktiv 2008/50] i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke er opnået overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid inden for fristen den 1. januar 2010, således som specificeret i bilag XI til [dette] direktiv, skal en medlemsstat da i henhold til [nævnte direktiv] og/eller artikel 4 TEU ansøge om udsættelse af denne frist i overensstemmelse med [...] artikel 22 i [direktiv 2008/50]?
 - 2) Hvis dette er tilfældet, under hvilke omstændigheder (om nogen) kan en medlemsstat da blive fritaget for denne forpligtelse?
 - 3) I hvilket omfang (om overhovedet) påvirkes forpligtelserne for en medlemsstat, som ikke har overholdt artikel 13 [i direktiv 2008/50], da af artikel 23 [i dette direktiv og navnlig dets stk. 2]?
 - 4) Hvis artikel 13 eller 22 ikke er overholdt, hvilke (om nogen) retsmidler skal en national ret da stille til rådighed i henhold til EU-retten for at overholde [...] artikel 30 [i direktiv 2008/50] og/eller artikel 4 TEU eller 19 TEU?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 24 Med sit første og andet spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 22 i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at en medlemsstat, i tilfælde af, at de grænseværdier for nitrogendioxid, der er fastsat i bilag XI til dette direktiv, ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område i medlemsstaten efter den 1. januar 2010, som angivet i dette bilag, for at opnå en udsættelse af denne frist på højst fem år skal ansøge herom i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, og om medlemsstaten, såfremt dette er tilfældet, ikke desto mindre kan fritages herfor under visse omstændigheder.
- 25 Pligten til at opnå overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid som indeholdt i bilag XI til direktiv 2008/50, efter den 1. januar 2010 som angivet i dette bilag, følger af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i dette direktiv.
- 26 Artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50 giver ikke desto mindre mulighed for udsættelse af den oprindeligt fastsatte frist, hvis overholdelse af grænseværdierne inden for denne frist ikke kan opnås, på betingelse af, at den pågældende medlemsstat opstiller en luftkvalitetsplan for den zone eller det bymæssige område, som udsættelsesperioden skulle gælde for, der opfylder bestemte krav. Nærmere bestemt skal denne luftkvalitetsplan være opstillet i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50. Den skal ligeledes suppleres med de oplysninger, der er opført på listen i bilag XV, del B, over de pågældende forurenende stoffer, og påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist. Disse zoner, disse bymæssige områder og disse luftkvalitetsplaner skal i henhold til artikel 22, stk. 4, fremsendes til Kommissionen med henblik på godkendelse.
- 27 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende medlemsstat for at opnå en udsættelse på højst fem år af den i bilag XI til direktiv 2008/50 indeholdte frist er forpligtet til at ansøge herom og med henblik herpå opstille en sådan luftkvalitetsplan, når de betingelser, der er nævnt i artikel 22, stk. 1, i dette direktiv, er opfyldt, må det konstateres, at selv om denne bestemmelses ordlyd ikke giver klare anvisninger i denne henseende, følger det såvel af denne bestemmelses kontekst som af det formål, som EU-lovgiver har efterstræbt, at nævnte artikel 22, stk. 1, skal fortolkes således.

- 28 Artikel 22, stk. 4, i direktiv 2008/50 pålægger nemlig den pågældende medlemsstat at give meddelelse til Kommissionen vedrørende de zoner og bymæssige områder, inden for hvilke den vurderer, at stk. 1 i denne artikel finder anvendelse, og at fremsende den luftkvalitetsplan, der er omhandlet i sidstnævnte bestemmelse.
- 29 Dernæst er en sådan fortolkning den bedste måde at opnå det formål, som EU-lovgiver efterstræber med henblik på at sikre en bedre luftkvalitet, idet den forpligter den pågældende medlemsstat til at forudse, at grænseværdierne ikke kan nås inden for den oprindeligt fastsatte frist, og til at opstille en luftkvalitetsplan, hvori der fastsættes foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af denne forurening inden for en yderligere frist.
- 30 Det skal ikke desto mindre understreges, at selv om artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 bestemmer, at medlemsstaterne hvad angår svovldioxid, PM10, bly og carbonmonoxid »sikrer«, at grænseværdierne ikke overskrides, fastslås det i denne bestemmelses andet afsnit, at grænseværdierne for nitrogenoxid og benzen »ikke [må] overskrides« efter de datoer, der er fastsat, hvilket svarer til en resultatforpligtelse.
- 31 Følgelig skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelse heraf og bør ikke kunne antage, at den mulighed for udsættelse af fristen, der er indeholdt i artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, giver dem lov til at udsætte gennemførelsen efter deres skøn.
- 32 Som det anføres i 16. betragtning til dette direktiv, giver denne bestemmelse nemlig kun mulighed for at opnå forlængelse af den frist, der oprindeligt er fastsat ved nævnte direktiv, hvor der trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen er »akutte problemer« med overholdelse i specifikke zoner og bymæssige områder.
- 33 Under disse omstændigheder skal artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50 fortolkes således, at den med henblik på at opnå en forlængelse af den frist, der er fastsat i medfør af dette direktiv, på højst fem år for at overholde de grænseværdier for nitrogenoxid, der er angivet i direktivets bilag XI, forpligter en medlemsstat til at indgive ansøgning herom, når det objektivt set, under hensyntagen til de foreliggende oplysninger og trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen, fremgår, at disse værdier ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område inden for den fastsatte frist.
- 34 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt visse omstændigheder ikke desto mindre kan retfærdiggøre, at en sådan forpligtelse ikke er blevet overholdt, er det tilstrækkeligt at konstatere, at direktiv 2008/50 ikke indeholder nogen undtagelse til den pligt, der følger af direktivets artikel 22, stk. 1.
- 35 Følgelig skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at den med henblik på at opnå en forlængelse af den frist, der er fastsat i medfør af dette direktiv, på højst fem år for at overholde de grænseværdier for nitrogenoxid, der er angivet i direktivets bilag XI, forpligter en medlemsstat til at indgive ansøgning herom og til at opstille en luftkvalitetsplan, når det objektivt set, under hensyntagen til de foreliggende oplysninger og trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen, fremgår, at disse værdier ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område inden for den fastsatte frist. Direktiv 2008/50 indeholder ikke nogen undtagelse til den pligt, der følger af nævnte artikel 22, stk. 1.

Det tredje spørgsmål

- 36 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at der er opstillet en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 i tilfælde af, at det fremgår, at de grænseværdier for nitrogenoxid, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område i en medlemsstat efter

den 1. januar 2010, som angivet i dette bilag, uden at medlemsstaten har ansøgt om udsættelse af denne frist i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, gør det muligt at antage, at denne medlemsstat ikke desto mindre har efterkommet de forpligtelser, der påhviler den i medfør af nævnte direktivs artikel 13.

- 37 Indledningsvis skal der mindes om, at artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 præciserer, at den finder anvendelse, når grænseværdierne for forurening overskrides efter den frist, der er fastsat for deres anvendelse.
- 38 Hvad angår nitrogendioxid er anvendelsen af denne bestemmelse i øvrigt ikke betinget af den omstændighed, at medlemsstaten forudgående har forsøgt at opnå en udsættelse af denne frist i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50.
- 39 Følgelig finder artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 ligeledes anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, under hvilke de grænseværdier for nitrogenoxid, der er angivet i bilag XI til dette direktiv, ikke er blevet overholdt efter den 1. januar 2010, som fastsat i dette bilag, i zoner eller bymæssige områder i en medlemsstat, og hvor denne ikke har ansøgt om udsættelse af denne frist i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 22, stk. 1.
- 40 Det følger endvidere af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at den pågældende medlemsstat, når overskridelsen af grænseværdierne for nitrogendioxid finder sted efter den fastsatte frist, skal opstille en luftkvalitetsplan, der opfylder bestemte krav.
- 41 Således skal denne luftkvalitetsplan omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, og den kan desuden omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn. Derudover skal denne luftkvalitetsplan i medfør af artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 indeholde mindst de oplysninger, der er anført i dette direktivs bilag XV, del A. Den kan omfatte foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 24 og skal meddeles Kommissionen omgående, dog senest to år efter udløbet af det år, hvor den første overskridelse blev registreret.
- 42 Imidlertid kan den analyse, ifølge hvilken en medlemsstat under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede fuldt ud ville have efterkommet sine forpligtelser i medfør af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, alene på grund af den omstændighed, at en sådan luftkvalitetsplan var blevet opstillet, ikke tiltrædes.
- 43 For det første skal det bemærkes, at det alene er artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, der udtrykkeligt giver en medlemsstat mulighed for at udsætte den frist, der er angivet i bilag XI til dette direktiv, med henblik på at overholde de i dette bilag indeholdte grænseværdier for nitrogenoxid.
- 44 Derudover ville en sådan analyse kunne skade den effektive virkning af artikel 13 og 22 i direktiv 2008/50, idet den ville gøre det muligt for en medlemsstat at frigøre sig fra overholdelsen af den frist, der er fastsat i artikel 13 på mindre strenge betingelser end dem, der er fastsat i artikel 22.
- 45 Artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50 bestemmer nemlig, at luftkvalitetsplanen ikke alene skal indeholde de oplysninger, der skal meddeles i henhold til dette direktivs artikel 23, der er angivet i bilag XV, del A, til dette, men at den også skal suppleres med de oplysninger, der er opført i samme bilags del B, vedrørende oplysninger om status over gennemførelsen af flere direktiver og om alle foranstaltninger til bekæmpelse af luftforureningen, som er overvejet på det relevante lokale, regionale eller nationale plan for at opfylde luftkvalitetsmålsætningerne. Denne luftkvalitetsplan skal derudover påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist.
- 46 Endelig støttes denne fortolkning ligeledes af den konstatering, at artikel 22 og 23 i direktiv 2008/50 i princippet finder anvendelse på forskellige omstændigheder og har forskellige anvendelsesområder.

- 47 Artikel 22, stk. 1, i dette direktiv finder nemlig anvendelse i tilfælde af, at grænseværdierne for bestemte forurenende stoffer ikke »kan« nås efter den frist, der oprindeligt er fastsat i direktiv 2008/50, på grund af – som det følger af 16. betragtning til dette direktiv – et særligt højt forureningsniveau. Denne bestemmelse tillader derudover alene udsættelse af denne frist, når medlemsstaten er i stand til at påvise, at grænseværdierne kan nås inden en ny frist på højst fem år. Den har således kun et begrænset tidsmæssigt anvendelsesområde.
- 48 Derimod har artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 et mere generelt anvendelsesområde, idet den finder anvendelse uden tidsmæssig begrænsning på overskridelsen af enhver af de grænseværdier for forurening, der er fastsat ved dette direktiv, efter den fastsatte frist, uanset om denne frist er fastsat i direktiv 2008/50 eller er fastsat af Kommissionen i medfør af dette direktivs artikel 22.
- 49 I betragtning af det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at den omstændighed, at der er opstillet en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 i tilfælde af, at det fremgår, at de grænseværdier for nitrogendioxid, der er fastsat i bilag XI til dette direktiv, ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område i en medlemsstat efter den 1. januar 2010, som angivet i dette bilag, uden at medlemsstaten har ansøgt om udsættelse af denne frist i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50, ikke i sig selv gør det muligt at antage, at denne medlemsstat ikke desto mindre har efterkommet de forpligtelser, der påhviler den i medfør af nævnte direktivs artikel 13.

Det fjerde spørgsmål

- 50 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 TEU og 19 TEU samt artikel 30 i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at 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 fristen på de betingelser, der er fastsat i artikel 22, tilkommer det den nationale ret, der eventuelt forelægges sagen, at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den kompetente nationale myndighed – såsom et påbud – med henblik på, at denne myndighed opstiller den luftkvalitetsplan, som nævnte direktiv kræver, på de betingelser, som dette fastlægger.
- 51 Indledningsvis skal det konstateres, at grundene til, at fortolkningen af artikel 30 i direktiv 2008/50 vedrørende den sanktionsordning, der skal gennemføres af medlemsstaterne, ville være nyttig i forhold til tvisten i hovedsagen, ikke fremgår tilstrækkeligt klart af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen.
- 52 Hvad angår artikel 4 TEU skal det anføres, at det ifølge fast retspraksis tilkommer medlemsstaternes retsinstanser i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er indeholdt i denne artikels stk. 3, at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. i denne retning bl.a. dom Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 38). Ifølge artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal medlemsstaterne i øvrigt tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.
- 53 I tilfælde af overskridelse af grænseværdierne for nitrogenoxid efter den 1. januar 2010 i en medlemsstat, der ikke har ansøgt om at opnå udsættelse af denne frist i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, pålægger dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, medlemsstaten en klar pligt til at opstille en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med bestemte krav (jf. analogt dom Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 35).
- 54 I øvrigt kan borgerne i henhold til fast retspraksis over for de offentlige myndigheder påberåbe sig et direktivs ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser. Det tilkommer ligeledes de nationale myndigheder og domstole i videst muligt omfang at fortolke de nationale bestemmelser på en måde,

der er forenelig med dette direktivs formål. I tilfælde af, at en sådan fortolkning ikke er mulig, skal de fravige de nationale regler, der er uforenelige med nævnte direktiv (jf. i denne retning dom Janecek, EU:C:2008:447, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 55 Som Domstolen flere gange har bemærket, vil det endelig være uforeneligt med den bindende karakter, som direktivet ifølge artikel 288 TEUF har, principielt at udelukke, at den pligt, som pålægges ved direktivet, kan påberåbes af de berørte personer. Denne betragtning gælder navnlig for et direktiv, hvis mål er at styre såvel som at mindske luftforureningen, og som derfor har til formål at beskytte den offentlige sundhed (jf. i denne retning dom Janecek, EU:C:2008:447; præmis 37).
- 56 Heraf følger, at fysiske eller juridiske personer, der er direkte berørt af en overskridelse af grænseværdierne 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 artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, 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 fristen på de betingelser, der er fastsat i artikel 22 (jf. analogt dom Janecek, EU:C:2008:447, præmis 39).
- 57 Med hensyn til indholdet af denne luftkvalitetsplan følger det af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, 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 af grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig.
- 58 Det fjerde spørgsmål skal følgelig besvares med, at, når en medlemsstat ikke har efterkommet de krav, der følger af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, samtidig med, at den ikke har ansøgt om udsættelse af fristen på de betingelser, der er fastsat i artikel 22, tilkommer det den nationale ret, der eventuelt forelægges sagen, at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den kompetente nationale myndighed – såsom et påbud – med henblik på, at denne myndighed opstiller den luftkvalitetsplan, som nævnte direktiv kræver, på de betingelser, som dette fastlægger.

Sagens omkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra 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 (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 22, 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 den med henblik på at opnå en forlængelse af den frist, der er fastsat i medfør af dette direktiv, på højst fem år for at overholde de grænseværdier for nitrogenoxid, der er angivet i direktivets bilag XI, forpligter en medlemsstat til at indgive ansøgning herom og til at opstille en luftkvalitetsplan, når det objektivt set, under hensyntagen til de foreliggende oplysninger og trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen, fremgår, at disse værdier ikke kan nås i en given zone eller et givet bymæssigt område inden for den fastsatte frist. Direktiv 2008/50 indeholder ikke nogen undtagelse til den pligt, der følger af nævnte artikel 22, stk. 1.**
- 2) **Den omstændighed, at der er opstillet en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 i tilfælde af, at det fremgår, at de grænseværdier for nitrogendioxid, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, ikke kan nås**

i en given zone eller et givet bymæssigt område i en medlemsstat efter den 1. januar 2010, som angivet i dette bilag, uden at denne har ansøgt om udsættelse af denne frist i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, gør det ikke i sig selv muligt at antage, at denne medlemsstat ikke desto mindre har efterkommet de forpligtelser, der påhviler den i medfør af nævnte direktivs artikel 13.

- 3) Når en medlemsstat ikke har efterkommet de krav, der følger af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, samtidig med, at den ikke har ansøgt om udsættelse af fristen på de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 22, tilkommer det den nationale ret, der eventuelt forelægges sagen, at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den kompetente nationale myndighed – såsom et påbud – med henblik på, at denne myndighed opstiller den luftkvalitetsplan, som nævnte direktiv kræver, på de betingelser, som dette fastlægger.

Underskrifter