



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä joulukuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivit 80/779/ETY, 85/203/ETY, 96/62/EY, 1999/30/EY ja 2008/50/EY – Ilmanlaatu – Mikrohiukkasille (PM₁₀) ja typpidioksidille (NO₂) asetetut raja-arvot – Ylittäminen – Ilmanlaatusuunnitelmat – Kyseisten raja-arvojen ylittymisestä johtuvasta ilman pilaantumisesta yksityiselle väitetysti aiheutunut vahinko – Asianomaisen jäsenvaltion vastuu – Kyseisen vastuun syntymisen edellytykset – Edellytys, jonka mukaan rikotulla unionin oikeussäännöllä on tarkoitus antaa oikeuksia vahinkoa kärsineille yksityisille – Täyttymättä jääminen

Asiassa C-61/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka cour administrative d'appel de Versailles (Versailles'n ylempi hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 29.1.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 2.2.2021, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

JP

vastaan

Ministre de la Transition écologique ja

Premier ministre,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan ja L. S. Rossi sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (esittelevä tuomari) ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.3.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- JP, edustajanaan L. Gimalac, avocat,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään T. Stéhelin ja W. Zeramta,
- Irlanti, asiamiehinään M. Browne, M. Lane ja J. Quaney, avustajinaan D. Fennelly, barrister, ja S. Kingston, SC,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja D. Krawczyk,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään A. Hanje,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Noll-Ehlers ja F. Thiran,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.5.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL 2008, L 152, s. 1) 13 artiklan 1 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä JP ja toisaalta ministre de la Transition écologique (ekologisesta siirtymästä vastaava ministeri, Ranska) ja Premier ministre (pääministeri, Ranska) ja jossa on kyse JP:n vaatimuksista, jotka koskevat yhtäältä Val-d'Oisen prefektin (Ranska) implisiittisen päätöksen, jolla tämä kieltäytyi toteuttamasta tarpeellisia toimenpiteitä hänen ilman pilaantumiseen liittyvien terveysongelmiensa ratkaisemiseksi, kumoamista ja toisaalta Ranskan tasavallan velvoittamista suorittamaan korvausta kyseisestä ilman pilaantumisesta JP:lle aiheutuneista erilaisista vahingoista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 80/779/ETY

- 3 Ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15.7.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/779/ETY (EYVL 1980, L 229, s. 30) 3 artiklassa säädettiin seuraavaa:
”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, etteivät ilmakehän rikkidioksidi- ja leijumapitoisuudet 1 päivästä huhtikuuta 1983 alkaen ole suuremmat kuin liitteessä I annetut raja-arvot, tämän kuitenkin rajoittamatta jäljempänä olevien säännösten soveltamista.

2. Kun jäsenvaltio arvioi, että suoritetuista toimenpiteistä huolimatta on mahdollista, että ilmakehän rikkidioksidi- ja leijumapitoisuudet voivat 1 päivän huhtikuuta 1983 jälkeen joillakin alueilla ylittää liitteessä I annetut raja-arvot, jäsenvaltion on ilmoitettava siitä [Euroopan yhteisöjen] komissiolle ennen 1 päivää lokakuuta 1982.

Sen on samalla toimitettava komissiolle suunnitelmat tällaisten alueiden ilmanlaadun jatkuvaksi parantamiseksi. Näissä suunnitelmissa, jotka on laadittava ilman pilaantumisen luonteeseen, alkuperään ja kehitykseen liittyvän olennaisen tiedon perusteella, on erityisesti esitettävä toimenpiteet, jotka on jo toteutettu tai jotka toteutetaan, sekä menettelyt, jotka kyseinen jäsenvaltio on toteuttanut tai toteuttaa. Näiden toimenpiteiden ja menettelyjen tulee saattaa noiden alueiden ilmakehän rikkidioksidi- ja leijumapitoisuudet enintään liitteessä I annettuja raja-arvoja vastaavalle tasolle, mahdollisimman pian ja 1 päivään huhtikuuta 1993 mennessä.”

4 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto oli seuraava:

”1. Kun tämä direktiivi on tullut voimaan, jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua vuosittaisen vertailukauden (vahvistettu 31 päiväksi maaliskuuta) päättymisestä tapauksista, joissa liitteessä I annetut raja-arvot on ylitetty, sekä kirjatuista pitoisuuksista.

2. Niiden on myös viimeistään vuoden kuluttua vuosittaisen vertailukauden päättymisestä ilmoitettava komissiolle tällaisten tapausten perusteet sekä toimenpiteet, jotka on toteutettu niiden toistumisen välttämiseksi.”

5 Mainitun direktiivin liitteessä I, jonka otsikko oli ”Rikkidioksidin ja leijuman raja-arvot”, olevassa taulukossa B säädettiin seuraavaa:

”(Nokimenetelmällä ⁽¹⁾) mitatun) leijuman raja-arvot $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Vertailu aika	Leijuman raja-arvo
Vuosi	80 (vuoden vuorokausiarvojen mediaani)
Talvi (1.10.–31.3.)	130 (talvikauden vuorokausikeskiarvojen mediaani)
Vuosi (koostuu 24 tunnin mittausjaksoista)	250 ⁽²⁾ (98 persentiili vuoden vuorokausikeskiarvoista)

⁽¹⁾ OECD-menetelmää käyttämällä otettujen nokimittausten tulokset on muutettu gravimetrisiksi yksiköiksi OECD:n kuvaamalla tavalla (katso liite III).

⁽²⁾ Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, ettei tätä raja-arvoa ylitetä kuin korkeintaan kolmena peräkkäisenä päivänä. Lisäksi jäsenvaltioiden on pyrittävä estämään ja vähentämään kaikkia sellaisia tapauksia, joissa tämä arvo ylittyy.”

Direktiivi 85/203/ETY

- 6 Ilmanlaatustandardeista typpidioksidille 7.3.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/203/ETY (EYVL 1985, L 87, s. 1) 3 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että liitteen III mukaisesti mitatut ilmakehän typpidioksidipitoisuudet eivät 1 päivästä heinäkuuta 1987 alkaen ole suurempia kuin liitteessä I määritelty raja-arvo.

2. Kun erityisissä oloissa tiettyjen alueiden ilmakehän typpidioksidipitoisuus suoritetuista toimenpiteistä huolimatta todennäköisesti ylittää liitteessä I määritellyn raja-arvon 1 päivän heinäkuuta 1987 jälkeen, kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava siitä komissiolle ennen 1 päivää heinäkuuta 1987.

Sen on mahdollisimman pian toimitettava komissiolle suunnitelmat näiden alueiden ilmanlaadun asteittaisesta parantamisesta. Näissä suunnitelmissa, jotka on laadittu ilman pilaantumisen laatuun, alkuperään ja kehitykseen liittyvän olennaisen tiedon pohjalta, on erityisesti kuvattava toimenpiteet, jotka on toteutettu tai jotka toteutetaan, sekä menettelyt, jotka kyseinen jäsenvaltio on pannut toimeen tai panee toimeen. Näillä toimenpiteillä ja menettelyillä on mahdollisimman pian ja viimeistään 1 päivästä tammikuuta 1994 alkaen pyrittävä saamaan näillä alueilla ilmakehän typpidioksidipitoisuudet tasolle, joka ei ylitä liitteessä I määriteltyä raja-arvoa.”

- 7 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto oli seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on 1 päivästä heinäkuuta 1987 alkaen ilmoitettava komissiolle viimeistään kuudessa kuukaudessa vuotuisen vertailuajan päättymisen (31 päivänä joulukuuta) jälkeen tapauksista, joissa liitteessä I vahvistetut raja-arvot on ylitetty, sekä kirjatusta pitoisuuksista.

2. Jäsenvaltioiden on myös viimeistään yhden vuoden kuluttua vuosittaisen vertailuajan päättymisestä ilmoitettava komissiolle tällaisten tapausten perusteet sekä toimenpiteet, jotka on toteutettu niiden estämiseksi.”

- 8 Mainitun direktiivin liitteessä I, jonka otsikko oli ”Typpidioksidin raja-arvo”, säädettiin seuraavaa:
”(Raja-arvo ilmoitetaan yksikköinä $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Tilavuuden on oltava standardoitu seuraaviin lämpötiloihin ja paineisiin: 293 [kelviniä ($^{\circ}\text{K}$)] ja 101,3 [kilopascalia (kPa)].

Vertailuaika (¹)	Typpidioksidin raja-arvo
Vuosi	200
	98 persentiili laskettuna vuoden aikana mitatuista tuntikeskiarvoista tai tuntia lyhyemmän jakson keskiarvoista (²)

(¹) Vuotuinen vertailuaika alkaa kunkin kalenterivuoden tammikuun 1 päivänä ja päättyy 31 päivänä joulukuuta.

(²) 98 persentiilin laskemisen oikeellisuuden tunnustamisen varmistamiseksi on käytössä oltava 75 % mahdollisista arvoista, ja niiden on mahdollisuuksien mukaan jakauduttava tuon mittaustilan osalta tasaisesti kyseisen vuoden ajalle.

Tapauksissa, joissa tietyiltä paikoilta mitattuja arvoja ei ole saatavilla yli 10 päivän jaksolta, tämä on mainittava lasketun persentiilin yhteydessä.

98 persentiilin laskeminen vuoden aikana rekisteröityjen arvojen pohjalta suoritetaan seuraavasti: 98 persentiili on laskettava todella mitatuista arvoista. Mitatut arvot olisi pyöristettävä lähimpään $\mu\text{g}/\text{m}^3$:iin. Kaikki arvot on lueltava kunkin pisteen osalta kasvavassa järjestyksessä:

$$X_1 \leq X_2 \leq X_3 \leq \dots \leq X_k \leq \dots \leq X_{N-1} \leq X_N$$

98 persentiili on k-luokan komponentin arvo, kun k lasketaan seuraavan kaavan mukaan:

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

jossa q 98 persentiilille on 0,98 ja 50 persentiili[ä] varten 0,50 ja N on todellisuudessa mitattujen arvojen määrä. Arvo ($q \times N$) pyöristetään lähimpään kokonaislukuun.

Kun käytetyillä mittaustilanteilla ei vielä ole mahdollista saada täsmällisiä arvoja, vaan ne antavat vain arvoja, joiden luokat ovat suuremmat kuin $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kyseinen jäsenvaltio voi persentiilin laskemista varten käyttää interpolaatiota sillä edellytyksellä, että interpolaatiokaava on yhteisön hyväksymä, ja että arvojen luokat eivät ole suurempia kuin $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Tämä väliaikainen poikkeus on voimassa vain tällä hetkellä asennettuina olevia laitteita varten ja vain sellaisen ajan, joka ei ylitä laitteiden käyttöikää, ja joka tapauksessa korkeintaan 10 vuotta tämän direktiivin soveltamisesta.”

Direktiivi 96/62/EY

- 9 Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY (EYVL 1996, L 296, s. 55) 4 artiklan, jonka otsikko oli ”Ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ja varoituskynnysten määrittäminen”, 1 ja 5 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Komissio antaa [Euroopan unionin] neuvostolle ehdotuksia – – raja-arvojen ja tarvittaessa varoituskynnysten määrittämiseksi – –

– –

5. Neuvosto antaa edellä 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön – – perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.”

- 10 Tämän direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko oli ”Ilmanlaadun parantamisen yleiset vaatimukset”, säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen raja-arvojen noudattamisen.

2. Tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavissa toimenpiteissä:
- a) on otettava huomioon ilman, veden ja maaperän suojelun yhdentämisen periaate,
 - b) on oltava rikkomatta työterveyttä ja työturvallisuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä,
 - c) ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia muissa jäsenvaltioissa.
3. Jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa, kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi. Näissä suunnitelmissa voidaan määrätä tapauskohtaisesti valvontatoimista ja tarvittaessa sellaisten toimintojen keskeyttämisestä, moottoriajoneuvoliikenne mukaan lukien, jotka myötävaikuttavat raja-arvojen ylittymiseen.”
- 11 Mainitun direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko oli ”Sovellettavat toimenpiteet alueilla, joilla tasot ylittävät raja-arvon”, sanamuoto oli seuraava:
- ”1. Jäsenvaltioiden on laadittava luettelo alueista ja taajamista, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon.
- Jos epäpuhtaudelle ei ole vahvistettu ylitysmarginaalia, alueet ja taajamat, joissa tämän epäpuhtauden taso ylittää raja-arvon, rinnastetaan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin alueisiin ja taajamiin ja niihin sovelletaan 3, 4 ja 5 kohtaa.
2. Jäsenvaltioiden on laadittava luettelo alueista ja taajamista, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden taso on raja-arvon ja ylitysmarginaali[lla] korotetun raja-arvon välissä.
3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, [joilla] saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.
- Tässä suunnitelmassa tai ohjelmassa, [jonka] on oltava yleisön saatavilla, on oltava vähintään liitteessä IV luetellut tiedot.
4. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa, joissa useamman kuin yhden epäpuhtauden taso ylittää raja-arvon, jäsenvaltioiden on laadittava kokonaissuunnitelma, joka koskee kaikkia kyseeseen tulevia epäpuhtauksia.
5. Komissio valvoo säännöllisesti 3 kohdan soveltamiseksi esitettyjen suunnitelmien tai ohjelmien toteuttamista seuraamalla niiden edistymistä ja ilmanlaadun kehitysnäkymiä.
6. Jos epäpuhtauden taso toisen jäsenvaltion aiheuttaman merkittävän pilaantumisen seurauksena ylittää tai tulee todennäköisesti ylittämään ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon tai mahdollisesti varoituskynnyksen, asianomaisten jäsenvaltioiden on neuvoteltava keskenään tilanteen parantamiseksi. Komissio voi osallistua näihin neuvotteluihin.”

- 12 Saman direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1–4 ja 12 artiklan sekä liitteiden I, II, III ja IV osalta kahdeksantoista kuukauden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta ja muita artikloja koskevien säännösten osalta viimeistään päivänä, jolloin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä sovelletaan.

– –”

Direktiivi 1999/30/EY

- 13 Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY (EYVL 1999, L 163, s. 41) 4 artiklan, jonka otsikko oli ”Typpidioksidi ja typen oksidit”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman typpidioksidipitoisuudet ja tarvittaessa typen oksidien pitoisuudet eivät 7 artiklan mukaisesti arvioituina ylitä liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja siinä määrättyistä määräajoista alkaen.

Liitteessä II olevan I jakson mukaisia ylitysmarginaaleja sovelletaan direktiivin 96/62/EY 8 artiklan mukaisesti.”

- 14 Direktiivin 1999/30 5 artiklan, jonka otsikko oli ”Hiukkaset”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman PM₁₀ [-]hiukkaspitoisuudet 7 artiklan mukaisesti arvioituina eivät ylitä liitteessä III olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja liitteessä määrättyistä määräajoista alkaen.

Liitteessä III oleva[n] I jakson mukaisia ylitysmarginaaleja sovelletaan direktiivin 96/62/EY 8 artiklan mukaisesti.”

- 15 Direktiivin 1999/30 9 artiklassa, jonka otsikko oli ”Kumoamiset ja siirtymäjärjestelyt”, säädettiin seuraavaa:

”1. Kumotaan 19 päivästä heinäkuuta 2001 [direktiivi 80/779] paitsi 1 artikla, 2 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 1 kohta, 9, 15 ja 16 artikla sekä liitteet I, III b ja IV, jotka kumotaan 1 päivästä tammikuuta 2005.

– –

3. Kumotaan 19 päivästä heinäkuuta 2001 [direktiivi 85/203] paitsi 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, 1 artiklan 2 kohta, 2 artiklan ensimmäinen alakohta, 3 artiklan 1 kohta, 5, 9, 15 ja 16 artikla sekä liite I, jotka kumotaan 1 päivästä tammikuuta 2010.

– –”

- 16 Direktiivin 1999/30 12 artiklan, jonka otsikko oli ”Täytäntöönpano”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 19 päivänä heinäkuuta 2001. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

--”

- 17 Kyseisen direktiivin liitteessä II, jonka otsikko oli ”Typpidioksidin (NO₂) ja typen oksidien (NO_x) raja-arvot ja typpidioksidin varoituskynnys”, säädettiin seuraavaa:

”I. Typpidioksidin ja typen oksidien raja-arvot

Raja-arvot ilmaistaan yksikköinä µg/m³. Tilavuuden on oltava standardoitu 293° K:n lämpötilassa ja 101,3 kPa:n paineessa.

	Keskiarvon laskenta-aika	Raja-arvo	Ylitysmarginaali	Ajankohta, johon mennessä raja-arvo on saavutettava
1. Tuntiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	1 tunti	200 µg/m ³ NO ₂ , saa ylittyä enintään 18 kertaa kalenterivuoden aikana	50 % tämän direktiivin tullessa voimaan, alenee 1 päivänä tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella kunnes on 0 % 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä	1. tammikuuta 2010
2. Vuosiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	kalenterivuosi	40 µg/m ³ NO ₂	50 % tämän direktiivin tullessa voimaan, alenee 1 päivänä tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella kunnes on 0 % 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä	1. tammikuuta 2010
3. Vuosiraja-arvo kasvillisuuden suojelemiseksi	kalenterivuosi	30 µg/m ³ NO _x	ei ole	19. heinäkuuta 2001

– –”

- 18 Mainitun direktiivin liitteessä III, jonka otsikko oli ”Hiukkasten (PM₁₀) raja-arvot”, säädettiin seuraavaa:

”	Keskiarvon laskenta-aika	Raja-arvo	Ylitysmarginaali	Ajankohta, johon mennessä raja-arvo on saavutettava
VAIHE 1				
1. Vuorokausiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	24 tuntia	50 µg/m ³ PM ₁₀ , saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana	50 % tämän direktiivin tullessa voimaan, alenee 1 päivänä tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella kunnes on 0 % 1 päivään tammikuuta 2005 mennessä	1. tammikuuta 2005
2. Vuosiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	kalenterivuosi	40 µg/m ³ PM ₁₀	20 % tämän direktiivin tullessa voimaan, alenee 1 päivänä tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella kunnes on 0 % 1 päivään tammikuuta 2005 mennessä	1. tammikuuta 2005
VAIHE 2 (1)				
1. Vuorokausiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	24 tuntia	50 µg/m ³ PM ₁₀ , saa ylittyä enintään 7 kertaa kalenterivuoden aikana	saatujen tietojen perusteella; sen on vastattava vaiheen 1 raja-arvoa	1. tammikuuta 2010

2. Vuosiraja-arvo ihmisten terveyden suojelemiseksi	kalenterivuosi	20 µg/m ³ PM ₁₀	50 % 1 päivänä tammi-kuuta 2005 mennessä ja alenee sen jälkeen joka 12 kuukausi saman suuruisella vuosittaisella osuudella kunnes on 0 % 1 päivänä tammi-kuuta 2010	1. tammikuuta 2010
---	----------------	---------------------------------------	---	--------------------

(¹) Suuntaa-antavat raja-arvot, jotka on tarkistettava ottaen huomioon terveys- ja ympäristövaikutuksista ja teknisestä toteutettavuudesta saadut uusimmat tiedot sekä kokemus vaiheen 1 raja-arvojen soveltamisesta jäsenvaltioissa.”

Direktiivi 2008/50

- 19 Direktiivin 2008/50 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi on erityisen tärkeää torjua epäpuhtauspäästöjä niiden lähteellä ja määrittää ja panna täytäntöön tehokkaimmat päästöt vähentävät toimenpiteet paikallisella, kansallisella ja yhteisön tasolla. Sen vuoksi olisi vältettävä, ehkäistävä tai vähennettävä haitallisten ilman epäpuhtauksien päästöjä ja asetettava tarkoituksenmukaisia ilmanlaadun tavoitteita ottaen huomioon asian kannalta merkitykselliset Maailman terveysjärjestön normit, ohjeet ja ohjelmat.”

- 20 Direktiivin 2008/50 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde”, 1–3 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joiden tavoitteena on:

- 1) ilmanlaatua koskevien tavoitteiden määrittäminen ja vahvistaminen ihmisten terveydelle ja koko ympäristölle haitallisten vaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi;
 - 2) ilmanlaadun arvioiminen jäsenvaltioissa yhteisin menetelmin ja perustein;
 - 3) ilmanlaatua koskevien tietojen hankkiminen ilman pilaantumisen ja haittavaikutusten torjumiseksi sekä kansallisten ja yhteisön toimien pitkän aikavälin kehityksen ja niillä aikaansaatuun parannusten seuraamiseksi”.
- 21 Kyseisen direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 5, 7, 8, 16–18 ja 24 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- 5) ’raja-arvolla’ tasoa, joka on vahvistettu tieteellisin perustein ihmisen terveydelle ja/tai ympäristölle haitallisten seurausten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi, joka on saavutettava määräajassa ja jota ei saa ylittää sen jälkeen kun se on saavutettu;

-
- 7) 'ylitysmarginaalilla' sitä prosenttimäärää raja-arvosta, jonka verran tämä saa ylittyä tässä direktiivissä vahvistetuina edellytyksin;
 - 8) 'ilmanlaatusuunnitelmilla' suunnitelmia, joihin sisältyy raja-arvojen tai tavoitearvojen saavuttamiseksi toteutettavia toimenpiteitä;

-
- 16) 'alueella' osaa jäsenvaltion alueesta, jonka kyseinen jäsenvaltio on rajannut ilmanlaadun arviointia ja hallintaa varten;
 - 17) 'taajamalla' aluetta, joka on 250 000:ta asukasta suurempi väestökeskittymä tai, jos asukkaita on enintään 250 000, aluetta, jonka asukastiheys neliökilometriä kohden on jäsenvaltion määrittelemä;
 - 18) 'PM₁₀-hiukkasilla' hiukkasia, jotka läpäisevät PM₁₀-hiukkasten näytteenotossa ja mittauksessa käytettävän vertailumenetelmän, EN 12341 -standardin, mukaisen koon perusteella erottelevan erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50 prosenttia;

-
- 24) 'typen oksideilla' typpimonoksidin (typpioksidin) ja typpidioksidin volyymin sekoitussuhteen (ppbv) summaa ilmaistuna typpidioksidin massakonsentraatioyksiköinä (µg/m³)”.

- 22) Direktiivin 2008/50 13 artiklan, jonka otsikko on ”Raja-arvot ja varoituskyynnykset ihmisten terveyden suojelemiseksi”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueilla ja taajamissa vallitsevat ilman rikkidioksidi-, PM₁₀-, lyijy- ja hiilimonoksiditasot eivät ylitä liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja.

Liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin ja bentseenin raja-arvoja ei saa ylittää liitteessä vahvistetuista ajankohdista alkaen.

Näiden vaatimusten noudattamista on arvioitava liitteen III mukaisesti.

Liitteessä XI säädettyjä ylitysmarginaaleja on sovellettava 22 artiklan 3 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti.”

- 23) Direktiivin 2008/50 23 artiklan, jonka otsikko on ”Ilmanlaatusuunnitelmat”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät raja-arvon tai tavoitearvon sekä kyseisessä tapauksessa sallitun ylitysmarginaalin tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia liitteissä XI ja XIV eritellen raja-arvon tai tavoitearvon saavuttamiseksi.

Jos ylitetään sellaiset raja-arvot, joiden saavuttamisen määräaika on jo umpeutunut, ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää

mahdollisimman lyhyeksi. Ilmanlaatusuunnitelmiin voi lisäksi sisältyä erityisiä toimenpiteitä herkkien väestöryhmien, myös lasten, suojelemiseksi.

Näihin ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä ainakin liitteessä XV olevassa A jaksossa luetellut tiedot, ja niihin voidaan sisällyttää 24 artiklan mukaisia toimenpiteitä. Nämä suunnitelmat on annettava tiedoksi komissiolle viipymättä ja viimeistään kahden vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jolloin ylittyminen ensimmäisen kerran havaittiin.

Jos on laadittava tai pantava täytäntöön useita epäpuhtauksia koskevia ilmanlaatusuunnitelmia, jäsenvaltioiden on tarvittaessa laadittava ja pantava täytäntöön kaikki kyseessä olevat epäpuhtaudet sisältäviä yhtenäisiä ilmanlaatusuunnitelmia.”

- 24 Mainitun direktiivin 31 artiklan, jonka otsikko on ”Kumoaminen ja siirtymäsäännökset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan direktiivit 96/62/EY, 1999/30/EY – – 11 päivänä kesäkuuta 2010, sanotun kuitenkin rajoittamatta näiden direktiivien sisällyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön tai soveltamiseksi asetettuja määräaikoja koskevi[a] jäsenvaltioiden velvoittei[ta].

– –”

- 25 Direktiivin 2008/50 33 artiklan, jonka otsikko on ”Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 11 päivänä kesäkuuta 2010. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

– –”

- 26 Kyseisen direktiivin 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Voimaantulo”, säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

- 27 Mainitun direktiivin liitteessä XI, jonka otsikko on ”Raja-arvot ihmisten terveyden suojelemiseksi”, säädetään seuraavaa:

”_ _

B. Raja-arvot

Keskiarvon laskentajakso	Raja-arvo	Ylitysmarginaali	Ajankohta, johon mennessä raja-arvo on saavutettava
--			
Typidioksidi			
Tuntiarvo	200 µg/m ³ , saa ylittyä enintään 18 kertaa kalenterivuoden aikana	50 % 19. heinäkuuta 1999, ja alenee 1. tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella, kunnes on 0 % 1. tammikuuta 2010 mennessä	1. tammikuuta 2010
Kalenterivuosi	40 µg/m ³	50 % 19. heinäkuuta 1999, ja alenee 1. tammikuuta 2001 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein samansuuruisella vuosittaisella osuudella, kunnes on 0 % 1. tammikuuta 2010 mennessä	1. tammikuuta 2010
--			
PM₁₀			
Päiväarvo	50 µg/m ³ , saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana	50 %	– ⁽¹⁾
Kalenterivuosi	40 µg/m ³	20 %	– ⁽¹⁾
⁽¹⁾ Voimassa jo 1 päivästä tammikuuta 2005. --”			

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 28 JP vaati, että tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Cergy-Pontoisen hallintotuomioistuim, Ranska) yhtäältä kumoaa Pariisin taajamaan (Ranska) kuuluvan Val-d'Oisen prefektin implisiittisen päätöksen kieltäytyä toteuttamasta tarpeellisia toimenpiteitä hänen väitetysti vuonna 2003 alkaneiden ilman pilaantumiseen kyseisessä taajamassa liittyvien terveysongelmiensa ratkaisemiseksi ja toisaalta velvoittaa Ranskan tasavallan suorittamaan korvausta erilaisista vahingoista, jotka ovat väitetysti aiheutuneet hänelle kyseisestä ilman pilaantumisesta ja joiden suuruudeksi hän arvioi 21 miljoonaa euroa.

- 29 JP vaatii erityisesti korvausta vahingosta, joka koskee hänen terveydentilansa heikentymistä, joka on aiheutunut ilmanlaadun heikkenemisestä hänen asuinpaikassaan Pariisin taajamassa. Tämä heikentyminen johtui hänen mukaansa siitä, että Ranskan viranomaiset ovat laiminlyöneet direktiivissä 2008/50 säädettyjä velvoitteitaan.
- 30 Tribunal administratif de Cergy-Pontoise hylkäsi 12.12.2017 antamassaan tuomiossa kaikki JP:n vaatimukset pääasiallisesti sillä perusteella, että direktiivin 2008/50 13 ja 23 artiklassa ei anneta yksityisille oikeutta saada korvausta ilmanlaadun heikkenemisestä mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta.
- 31 JP valitti tästä tuomiosta 25.4.2018 cour administrative d'appel de Versailles'hin (Versailles'n ylempi hallintotuomioistuin, Ranska).
- 32 Ministre de la Transition écologique vaati kyseisen valituksen hylkäämistä.
- 33 Tässä tilanteessa cour administrative d'appel de Versailles on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [direktiivin 2008/50] 13 artiklan 1 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan säännöksiin perustuvia unionin oikeuden sovellettavia sääntöjä tulkittava siten, että niillä annetaan yksityisille oikeus saada kyseisistä säännöistä johtuvia velvoitteitaan riittävän ilmeisellä tavalla rikkoneelta Euroopan unionin jäsenvaltiolta korvaus sellaisista terveyteensä vaikuttavista vahingoista, joilla on välitön ja varma syy-yhteys ilmanlaadun heikkenemiseen?
- 2) Jos oletetaan, että edellä mainitut säännökset todella voivat antaa oikeuden korvaukseen terveydellisistä vahingoista, millä edellytyksillä tämä oikeus syntyy erityisesti sen ajankohdan osalta, joka huomioon ottaen kyseisen jäsenvaltion syyksi luettavan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen olemassaoloa on arvioitava?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuin saattaa myös joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole ennakkoratkaisukysymyksessään viitannut (tuomio 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, 31 kohta). Se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla tiettyihin unionin oikeuden määräyksiin tai säännöksiin, ei nimittäin estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin. Unionin tuomioistuimen on tältä osin poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti

ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (tuomio 22.6.2022, Volvo ja DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494, 28 kohta).

- 35 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vastauksesta unionin tuomioistuimen esittämään tietopyyntöön ilmenee, että pääasian valittaja vaatii korvausta vahingosta, joka on väitetysti aiheutunut hänelle direktiivin 2008/50 liitteessä XI vahvistettujen typpioksidin- ja PM₁₀-pitoisuuksien raja-arvojen ylityksistä, jotka ovat vahingoittaneet hänen terveyttään vuodesta 2003 alkaen.
- 36 On todettava, että direktiivin 2008/50 33 artiklan 1 kohdan ja 34 artiklan mukaan kyseinen direktiivi tuli voimaan päivänä, jona se julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 11.6.2008, ja siinä veloitetaan jäsenvaltiot saattamaan kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 11.6.2010. Lisäksi mainitun direktiivin liitteestä XI ilmenee, että päivämäärät, joista alkaen raja-arvoja oli noudatettava, olivat 1.1.2005 PM₁₀-hiukkasten osalta ja 1.1.2010 typpidioksidin osalta.
- 37 Direktiivin 2008/50 31 artiklan 1 kohdan mukaan sillä korvattiin muun muassa direktiivi 96/62 ja direktiivi 1999/30 11.6.2010 alkaen.
- 38 Direktiivi 96/62 tuli voimaan 21.11.1996. Kyseisen direktiivin 7 artiklassa säädettiin sen 13 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 12 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaan 19.7.2001 alkaen vaatimuksista, jotka vastasivat direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdasta ja 23 artiklan 1 kohdasta johtuvia vaatimuksia. Kuitenkaan direktiivissä 96/62 ei asetettu raja-arvoja ilman epäpuhtauksien pitoisuuksille. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan ne vahvistettiin direktiivissä 1999/30. Päivämäärät, joista alkaen kyseisen direktiivin liitteissä II ja III säädetyt raja-arvoja oli noudatettava, olivat sen 4 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan mukaan 1.1.2005 PM₁₀-hiukkasten osalta ja 1.1.2010 typpidioksidin osalta.
- 39 Kuten direktiivin 1999/30 9 artiklan 1 ja 3 kohdasta ilmeni, näitä päivämääriä ennen sovellettavat raja-arvot olivat – jollei direktiivin 96/62 8 artiklan 3 ja 4 kohdassa olevista vaatimuksista muuta johtunut – PM₁₀-hiukkasten osalta ne, jotka vahvistettiin direktiivin 80/779 liitteessä I olevassa taulukossa B, ja typpidioksidin osalta ne, jotka vahvistettiin direktiivin 85/203 liitteessä I; näiden kahden viimeksi mainitun direktiivin 3 artikloissa viitattiin kyseisiin liitteisiin.
- 40 Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan pääasian valittaja vaatii korvausta vahingoista, jotka ovat väitetysti aiheutuneet typpidioksidin ja PM₁₀-hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylityksistä ja jotka ”ovat alkaneet vuonna 2003”, ei ole myöskään poissuljettua, että direktiivien 80/779 ja 85/203, jotka on kumottu 19.7.2001 lähtien – kuten käy ilmi myös direktiivin 1999/30 9 artiklan 1 ja 3 kohdasta –, 7 artiklat osoittautuvat myös merkityksellisiksi pääasian ratkaisun kannalta.
- 41 Kun otetaan huomioon ajanjakso, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näin viittaa tiedoissaan, on siis otettava huomioon paitsi direktiivin 2008/50 myös direktiivien 96/62, 1999/30, 80/779 ja 85/203 merkitykselliset säännökset.
- 42 Kun otetaan huomioon edellä 34 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, on näin ollen katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään selvittämään, onko direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohtaa ja 23 artiklan 1 kohtaa, direktiivin 96/62 7 ja 8 artiklaa, direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin

80/779 3 ja 7 artiklaa sekä direktiivin 85/203 3 ja 7 artiklaa tulkittava siten, että niillä on tarkoitus antaa yksityisille henkilökohtaisia oikeuksia, joiden perusteella heille voi syntyä oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta valtion vastuuta sen syyksi luettavalla unionin rikkomisella yksityisille aiheutuneesta vahingosta koskevan periaatteen perusteella.

- 43 Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio on vastuussa sen syyksi luettavalla unionin oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutuneesta vahingosta, on erottamaton osa perussopimuksilla, joille unioni perustuu, luotua järjestelmää (tuomio 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseistä periaatetta sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa jäsenvaltio on rikkonut unionin oikeutta, riippumatta siitä, mikä julkinen elin on syyllistynyt kyseiseen rikkomiseen (tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut kyseisen vastuun syntymisen edellytyksistä, että vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun tämä rikkominen on välittömässä syy-yhteydessä kyseisille yksityisille aiheutuneeseen vahinkoon (tuomio 28.6.2022, komissio v. Espanja (Unionin oikeuden rikkominen lainsäätäjän toimesta), C-278/20, EU:C:2022:503, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Tästä seuraa, että ainoastaan sellaisen unionin oikeussäännön rikkominen, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, voi ensimmäisen niistä kolmesta edellytyksestä, jotka on mainittu edellä, mukaan synnyttää valtion korvausvastuun.
- 46 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nämä oikeudet voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan unionin oikeuden säännöksissä ja määräyksissä, mutta myös siten, että ne johtuvat niissä yksityisille, jäsenvaltioille ja unionin toimielimille asetetuista, tarkasti määritellyistä positiivisista tai negatiivisista velvoitteista (ks. vastaavasti tuomio 5.2.1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, 23 kohta; tuomio 19.11.1991, Francovich ym., C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 31 kohta; tuomio 20.9.2001, Courage ja Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, 19 kohta ja tuomio 11.11.2021, Stichting Cartel Compensation ja Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, 47 kohta).
- 47 Jäsenvaltion toteuttama tällaisten positiivisten tai negatiivisten velvoitteiden rikkominen voi estää asianomaisia yksityisiä käyttämästä oikeuksia, jotka on implisiittisesti annettu heille kyseisillä unionin oikeuden säännöksillä ja määräyksillä ja joihin heidän olisi voitava vedota kansallisella tasolla, ja näin ollen se voi vaikuttaa oikeudelliseen asemaan, joka näillä säännöksillä ja määräyksillä on tarkoitus luoda kyseisille yksityisille (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, 103 ja 104 kohta ja tuomio 10.12.2020, Euromin Holdings (Cyprus), C-735/19, EU:C:2020:1014, 90 kohta). Tämän vuoksi kyseisten unionin oikeusnormien täysi tehokkuus ja niiden oikeuksien suoja, joita kyseisten normien on tarkoitus antaa, edellyttävät, että yksityisillä on mahdollisuus saada korvausta (ks. vastaavasti tuomio 19.11.1991, Francovich ym., C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 33 ja 34 kohta) riippumatta siitä, onko asianomaisilla säännöksillä ja määräyksillä välitön oikeusvaikutus; kyseinen ominaisuus ei ole tarpeellinen (ks. vastaavasti tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 18–22 kohta) eikä itsessään riittävä (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym., C-98/14, EU:C:2015:386, 108 ja 109 kohta), jotta ensimmäinen kolmesta edellytyksestä, jotka on palautettu mieleen edellä 44 kohdassa, täyttyisi.

- 48 Käsiteltävässä asiassa direktiiveissä 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 ja 85/203 asetetaan jäsenvaltioille pääasiallisesti yhtäältä velvollisuus valvoa, että muun muassa PM₁₀- ja typpioksiditasot eivät ylitä kunkin valtion alueella tietyistä päivämääristä alkaen kyseisissä direktiiveissä vahvistettuja raja-arvoja, ja toisaalta kyseisten raja-arvojen kuitenkin ylittyessä velvollisuus säätää toimenpiteistä, jotka soveltuvat kyseisten ylitysten korjaamiseen, erityisesti ilmanlaatusuunnitelmien yhteydessä.
- 49 Ensimmäisestä velvollisuudesta on todettava, että raja-arvoissa esitetään muodossa µg/m³ ja tarvittaessa ylitysmarginaalit huomioiden ilmaistu asianomaisen ilman epäpuhtauden täsmällinen pitoisuus, jonka ylittämistä jäsenvaltioiden on vältettävä kaikilla niiden alueilla ja taajamissa.
- 50 Unionin tuomioistuin on todennut toisesta velvollisuudesta direktiivin 2008/50 osalta, että sen 23 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden määrittämisessä, kyseisten toimenpiteiden on joka tapauksessa mahdollistettava se, että ajanjakso, jona asianomaiselle epäpuhtaudelle asetetut raja-arvot ylitetään, jää mahdollisimman lyhyeksi (tuomio 10.11.2020, komissio v. Italia (Raja-arvot – PM₁₀-hiukkaset), C-644/18, EU:C:2020:895, 136 kohta).
- 51 Lisäksi unionin tuomioistuin on toki katsonut, että direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdassa säädettyä vastaavasta velvollisuudesta, ei velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa, ettei mitään ylitystä tapahdu, vaan ainoastaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla ylittymisen uhka ja kesto voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi, kun otetaan huomioon kaikki senhetkiset olosuhteet ja käsillä olevat intressit. Se on kuitenkin todennut myös, että tämä säännös sisältää kyseisen harkintavallan käytön rajat, joihin kansallisessa tuomioistuimessa voidaan vedota siltä osin kuin kyse on niiden toimenpiteiden riittävydestä, jotka toimintasuunnitelman on sisällettävä, ylityksen uhan vähentämisen ja sen keston lyhentämisen tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon tasapaino, joka tämän tavoitteen ja käsillä olevien eri julkisten ja yksityisten intressien välillä on varmistettava (ks. tältä osin tuomio 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, 44–46 kohta).
- 52 Samaa tulkintaa on pääasiallisesti sovellettava direktiivin 96/62 8 artiklan 3 ja 4 kohdasta johtuviin velvoitteisiin.
- 53 Direktiivin 80/779 7 artiklasta ja direktiivin 85/203 7 artiklasta on todettava, että raja-arvojen ylittyessä niissä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä ”niiden toistumisen välttämiseksi” ja ”niiden estämiseksi”.
- 54 Tästä seuraa toki, että direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklan 1 kohdassa säädetään samoin kuin direktiivien 96/62, 1999/30, 80/779 ja 85/203 vastaavissa säännöksissä riittävän selkeistä ja täsmällisistä velvoitteista, jotka koskevat tulosta, jonka saavuttamisesta jäsenvaltioiden on huolehdittava.
- 55 Näillä velvoitteilla tavoitellaan kuitenkin – kuten edellisessä kohdassa mainittujen direktiivien 1 artikloista sekä muun muassa direktiivin 2008/50 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee – ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun yleistä päämäärää.
- 56 Sen lisäksi, että direktiivin 2008/50 ja sitä edeltäneiden direktiivien asianomaisissa säännöksissä ei nimenomaisesti anneta tätä koskevia oikeuksia yksityisille, kyseisissä säännöksissä edellä mainitun yleisen tavoitteen puitteissa säädettyjen velvoitteiden perusteella ei siis voida katsoa, että

yksityisille tai yksityisistä muodostuville ryhmille olisi tässä tapauksessa kyseisten velvoitteiden perusteella implisiittisesti annettu henkilökohtaisia oikeuksia, joiden rikkominen voisi synnyttää jäsenvaltion vastuun yksityisille aiheutuneista vahingoista.

- 57 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen niistä kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä, jotka on palautettu mieleen edellä 44 kohdassa, ei täyty.
- 58 Kuitenkaan se seikka, että jäsenvaltion jätettyä varmistamatta direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdassa ja edeltävien direktiivien vastaavissa säännöksissä tarkoitettujen raja-arvojen noudattaminen asianomaisten yksityisten on voitava saada kansalliset viranomaiset toteuttamaan näiden direktiivien edellyttämät toimenpiteet tarvittaessa saattamalla asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi (ks. vastaavasti tuomio 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, 56 kohta), ei voi muuttaa tätä toteamusta.
- 59 Tästä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdasta, että luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita raja-arvojen tai varoituskynnysten ylittymisuhka koskee suoraan, on voitava saada toimivaltaiset viranomaiset laatimaan toimintasuunnitelma silloin, kun mainitunlainen uhka on olemassa, tarvittaessa saattamalla asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi (tuomio 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, 39 kohta).
- 60 Unionin tuomioistuin on samoin todennut direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, että luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joita raja-arvojen ylittäminen 1.1.2010 jälkeen koskee suoraan, on voitava saada kansalliset viranomaiset – tarvittaessa saattamalla asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi – laatimaan tämän 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen ilmanlaatusuunnitelma, kun jäsenvaltio ei ole varmistanut tämän direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvien vaatimusten noudattamista eikä pyytänyt määräajan pidentämistä sen 22 artiklassa säädetyin edellytyksin (tuomio 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, 56 kohta).
- 61 Kuten edellä 52 ja 53 kohdassa on todettu, tällaista tulkintaa sovelletaan myös direktiivin 80/779 7 artiklan ja direktiivin 85/203 7 artiklan sekä direktiivin 96/62 8 artiklan 3 ja 4 kohdan tehokkaaseen täytäntöönpanoon.
- 62 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä näin tunnustettu mahdollisuus, joka perustuu erityisesti unionin oikeuden tehokkuutta – johon asianomaiset yksityiset voivat myötävaikuttaa perustellusti aloittamalla hallinnollisen menettelyn tai tuomioistuinmenettelyn oman erityisen tilanteeseensa perusteella – koskevaan periaatteeseen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdasta ja 23 artiklan 1 kohdasta sekä edeltävien direktiivien vastaavista säännöksistä johtuvien velvoitteiden tarkoituksena olisi antaa ensimmäisen niistä kolmesta edellytyksestä, jotka on palautettu mieleen edellä 44 kohdassa, mukaisia henkilökohtaisia oikeuksia asianomaisille henkilöille, eikä sitä, että näiden velvoitteiden laiminlyönti voisi tämän seurauksena muuttaa oikeudellista asemaa, joka näillä säännöksillä on tarkoitus luoda kyseisille yksityisille.
- 63 On lisättävä, että edellä 57 kohdassa esitetty päätelmä ei sulje pois sitä, että valtion vastuu voi syntyä kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella (tuomio 28.6.2022, komissio v. Espanja (Unionin oikeuden rikkominen lainsäätäjän toimesta), C-278/20, EU:C:2022:503, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja että tässä yhteydessä voidaan tarvittaessa ottaa

huomioon direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdasta ja 23 artiklan 1 kohdasta sekä muista edellä 42 kohdassa tarkoitetuista unionin oikeuden säännöksistä johtuvien velvoitteiden laiminlyönnit seikkana, joka voi olla merkityksellinen määrittäessä julkisen vallan vastuuta muulla perusteella kuin unionin oikeuden perusteella.

- 64 Tämä päätelmä ei myöskään sulje pois sitä, että asianomaisen jäsenvaltion tuomioistuimet mahdollisesti antavat määräyksiä, joilla pyritään uhkasakon uhalla varmistamaan, että kyseinen valtio noudattaa direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdasta ja 23 artiklan 1 kohdasta ja edeltävien direktiivien vastaavista säännöksistä johtuvia velvoitteita, kuten Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) useissa viimeaikaisissa tuomioissa antamat määräykset, joissa asetetaan uhkasakko.
- 65 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 80/779 3 ja 7 artiklaa, direktiivin 85/203 3 ja 7 artiklaa, direktiivin 96/62 7 ja 8 artiklaa, direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohtaa ja 23 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että niillä ei ole tarkoitus antaa yksityisille henkilökohtaisia oikeuksia, joiden perusteella heille voi syntyä oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta valtion vastuuta sen syyksi luettavalla unionin oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutuneista vahingoista koskevan periaatteen perusteella.

Toinen kysymys

- 66 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, ei ole tarpeen vastata toiseen kysymykseen.

Oikeudenkäyntikulut

- 67 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ilmanlaadun raja- ja ohjearvoista rikkidioksidille ja leijumalle 15.7.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/779/ETY 3 ja 7 artiklaa, ilmanlaatustandardeista typpidioksidille 7.3.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/203/ETY 3 ja 7 artiklaa, ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY 7 ja 8 artiklaa, ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklan 1 kohtaa sekä ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 13 artiklan 1 kohtaa ja 23 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

niillä ei ole tarkoitus antaa yksityisille henkilökohtaisia oikeuksia, joiden perusteella heille voi syntyä oikeus saada jäsenvaltiolta vahingonkorvausta valtion vastuuta sen syyksi luettavalla unionin oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutuneista vahingoista koskevan periaatteen perusteella.

Allekirjoitukset