



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 december 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijnen 80/779/EEG, 85/203/EEG, 96/62/EG, 1999/30/EG en 2008/50/EG – Luchtkwaliteit – Grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) en voor stikstofdioxide (NO₂) – Overschrijding – Luchtkwaliteitsplannen – Schade die een particulier stelt te hebben geleden door luchtverslechtering ten gevolge van overschrijding van die grenswaarden – Aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat – Voorwaarden voor die aansprakelijkheid – Voorwaarde dat het geschonden Unierechtelijk voorschrift ertoe strekt rechten toe te kennen aan benadeelde particulieren – Niet vervuld”

In zaak C-61/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de cour administrative d'appel de Versailles (bestuursrechter in tweede aanleg Versailles, Frankrijk) bij beslissing van 29 januari 2021, ingekomen bij het Hof op 2 februari 2021, in de procedure

JP

tegen

Ministre de la Transition écologique,

Premier ministre,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan en L. S. Rossi, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (rapporteur) en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Giacobbo, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 maart 2022,

* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

- JP, vertegenwoordigd door L. Gimalac, avocat,
 - de Franse regering, vertegenwoordigd door T. Stéhelin en W. Zemamta als gemachtigden,
 - Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, M. Lane en J. Quaney als gemachtigden, bijgestaan door D. Fennelly, barrister, en S. Kingston, SC,
 - de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
 - de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Krawczyk als gemachtigden,
 - de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Hanje als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Noll-Ehlers en F. Thiran als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 mei 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1, met rectificatie in PB 2012, L 359, blz. 77).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen JP enerzijds en de ministre de la Transition écologique (minister voor Ecologische Transitie, Frankrijk) en de Premier ministre (eerste minister, Frankrijk) anderzijds over de verzoeken van JP die met name strekken tot nietigverklaring van het impliciete besluit van de prefect van Val-d’Oise (Frankrijk) om te weigeren de nodige maatregelen te nemen teneinde de met luchtverontreiniging verband houdende gezondheidsproblemen van JP te verhelpen, en tot vergoeding door de Franse Republiek van de verschillende soorten schade die JP aan die verontreiniging toeschrijft.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 80/779

- 3 Artikel 3 van richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes (PB 1980, L 229, blz. 30) luidde:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat met ingang van 1 april 1983 de concentraties van zwaveldioxide en zwevende deeltjes in de lucht niet meer bedragen dan de grenswaarden van bijlage I, onverminderd de hiernavolgende bepalingen.

2. Wanneer een lidstaat van mening is dat de concentraties van zwaveldioxide en zwevende deeltjes in de lucht, ondanks de genomen maatregelen, na 1 april 1983 in bepaalde zones de in bijlage I opgenomen grenswaarden dreigen te overschrijden, stelt hij de Commissie [van de Europese Gemeenschappen] hiervan voor 1 oktober 1982 in kennis.

Tegelijkertijd stelt hij de Commissie in kennis van de plannen gericht op de geleidelijke verbetering van de kwaliteit van de lucht in die zones. In deze plannen, die zijn opgesteld aan de hand van ter zake dienende gegevens over aard, oorsprong en ontwikkeling van de verontreiniging, worden in het bijzonder de maatregelen beschreven die zijn of zullen worden genomen, alsmede de procedures die zijn of zullen worden toegepast door de lidstaat. Deze maatregelen en procedures moeten bewerkstelligen dat de concentraties van zwaveldioxide en zwevende deeltjes in de lucht binnen die zones zo spoedig mogelijk en uiterlijk vóór 1 april 1993 dalen onder of gelijk worden aan de in bijlage I opgenomen grenswaarden.”

- 4 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalde:

„1. Met ingang van de inwerkingtreding van deze richtlijn stellen de lidstaten de Commissie uiterlijk zes maanden na het einde (vastgesteld op 31 maart) van de jaarlijkse referentieperiode in kennis van de gevallen waarin de in bijlage I van deze richtlijn vermelde grenswaarden zijn overschreden alsmede van de gemeten concentraties.

2. Tevens stellen zij de Commissie uiterlijk één jaar na het einde van de jaarlijkse referentieperiode in kennis van de redenen van die overschrijdingen alsmede van de maatregelen die zij hebben getroffen om herhaling te voorkomen.”

- 5 In tabel B van bijlage I bij die richtlijn („Grenswaarden voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes”) stond te lezen:

„Grenswaarden voor zwevende deeltjes [gemeten volgens de zwarte-rookmethode ⁽¹⁾] uitgedrukt in [microgrammen per kubieke meter ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)]

Beschouwde periode	Grenswaarde voor zwevende deeltjes
Jaar	80 (mediaan van de tijdens het jaar gemeten gemiddelde dagwaarden)
Winter (1 oktober - 31 maart)	130 (mediaan van de tijdens de winter gemeten gemiddelde dagwaarden)
Jaar (bestaande uit meetperiode-eenheden van 24 uur)	250 ⁽²⁾ (98 percentiel van alle tijdens het jaar gemeten gemiddelde dagwaarden)

(1) De resultaten van de metingen van zwarte rook volgens de OESO-methode zijn omgerekend in gravimetrische eenheden, zoals omschreven door de OESO (zie bijlage III).

(2) De lidstaten moeten alle dienstige maatregelen treffen opdat deze waarde niet gedurende meer dan drie opeenvolgende dagen wordt overschreden. Bovendien moeten de lidstaten trachten dergelijke overschrijdingen van deze waarde te voorkomen en te beperken.”

Richtlijn 85/203

- 6 Artikel 3 van richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide (PB 1985, L 87, blz. 1) luidde:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat met ingang van 1 juli 1987 de concentraties van stikstofdioxide in de lucht, gemeten overeenkomstig bijlage III, niet meer bedragen dan de grenswaarde vermeld in bijlage I.

2. Wanneer door bijzondere omstandigheden de concentraties van stikstofdioxide in de lucht, ondanks de genomen maatregelen, na 1 juli 1987 in bepaalde zones de in bijlage I vermelde grenswaarde dreigen te overschrijden, stelt de betrokken lidstaat de Commissie hiervan voor 1 juli 1987 in kennis.

Zo spoedig mogelijk stelt hij de Commissie in kennis van de plannen voor de geleidelijke verbetering van de kwaliteit van de lucht in die zones. In deze plannen, die zijn opgesteld aan de hand van ter zake dienende gegevens over aard, oorsprong en ontwikkeling van deze verontreiniging, worden in het bijzonder de genomen of nog te nemen maatregelen, alsmede de door de lidstaat toegepaste of nog toe te passen procedures beschreven. Deze maatregelen en procedures moeten erop gericht zijn dat de concentraties van stikstofdioxide in de lucht binnen die zones zo spoedig mogelijk en uiterlijk op 1 januari 1994 onder of op de in bijlage I opgenomen grenswaarde komen te liggen.”

- 7 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalde:

„1. Vanaf 1 juli 1987 stellen de lidstaten de Commissie telkens uiterlijk zes maanden na het (op 31 december gestelde) einde van de referentieperiode van een jaar in kennis van de gevallen

waarin de in bijlage I vermelde grenswaarde is overschreden alsmede van de gemeten concentraties.

2. Tevens stellen de lidstaten de Commissie uiterlijk één jaar na het einde van de referentieperiode van een jaar in kennis van de oorzaken van deze overschrijdingen, alsmede van de maatregelen die zij ertegen hebben genomen.”

8 In bijlage I bij die richtlijn, met als opschrift „Grenswaarde voor stikstofdioxide”, stond te lezen:

„(de grenswaarde wordt uitgedrukt in $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Het volume moet genormaliseerd worden op een temperatuur van 293 [Kelvin ($^{\circ}\text{K}$)] en een druk van 101,3 [kilopascal (kPa)])

Referentieperiode ⁽¹⁾	Grenswaarde voor stikstofdioxide
Jaar	200
	98 percentiel berekend uit de gedurende het hele jaar gemeten gemiddelde uurwaarden of waarden gedurende minder dan een uur ⁽²⁾

(1) De referentieperiode van een jaar begint op 1 januari en eindigt op 31 december.

(2) De berekening van het 98 percentiel wordt slechts als geldig beschouwd indien 75 % van de mogelijke waarden beschikbaar zijn en voor het bewuste meetpunt zoveel mogelijk gelijkelijk over de gehele referentieperiode zijn verdeeld.

Indien er voor bepaalde meetpunten gedurende meer dan 10 dagen geen waarden beschikbaar zijn, moet dit bij het berekende percentiel worden aangegeven.

De berekening van het 98 percentiel uit de over het gehele jaar gemeten waarden geschiedt als hieronder aangegeven, waarbij gebruik moet worden gemaakt van werkelijk gemeten waarden. De gemeten waarden worden op $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ afgerond. Alle waarden worden op een lijst gezet en wel voor elk meetpunt in volgorde van grootte:

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

Het 98 percentiel is de waarde van het element met volgnummer k waarbij k berekend wordt met de volgende formule:

$k = (q \times N)$

waarin q gelijk is aan 0,98 voor het 98 percentiel en aan 0,50 voor het 50 percentiel en N het aantal werkelijk gemeten waarden is. De waarde van $(q \times N)$ wordt afgerond op het naastbij gelegen gehele getal.

Voor het geval [dat] de meetapparatuur nog geen discrete waarden kan aangeven, maar uitsluitend waardeklassen aangeeft van meer dan $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kan de betrokken lidstaat voor de berekening van het percentiel interpoleren mits de interpolatieformule door de Commissie wordt aanvaard en de waardeklassen niet groter zijn dan $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Deze tijdelijke afwijking geldt slechts voor momenteel geïnstalleerde meetapparatuur voor een periode die de levensduur van de betrokken apparatuur niet overschrijdt en die ten hoogste 10 jaar bedraagt, ingaande op de datum waarop deze richtlijn van toepassing wordt.”

Richtlijn 96/62

9 Artikel 4 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB 1996, L 296, blz. 55), met als opschrift „Vaststelling van de grenswaarden en alarmdrempels voor de lucht”, bepaalde in de leden 1 en 5:

„1. [D]e Commissie [dient] bij de Raad [van de Europese Unie] voorstellen in voor de vaststelling van de grenswaarden en, zo nodig, alarmdrempels [...].

[...]

5. De Raad neemt de in lid 1 bedoelde regeling [...] aan overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag.”

10 Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Verbetering van de luchtkwaliteit – Algemene eisen”, luidde:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

2. Voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn geldt het volgende:

- a) er moet rekening worden gehouden met een geïntegreerde aanpak voor de bescherming van lucht, water en bodem;
- b) de communautaire wetgeving inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk mag niet worden overtreden;
- c) zij mogen geen significante negatieve gevolgen hebben voor het milieu in de andere lidstaten.

3. De lidstaten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naargelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer.”

11 Artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde”, bepaalde:

„1. De lidstaten stellen de lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

Wanneer voor een bepaalde verontreinigende stof geen overschrijdingsmarge is vastgesteld, worden de zones en agglomeraties waar het niveau van deze verontreinigende stof de grenswaarde overschrijdt, gelijkgesteld met de in de vorige alinea bedoelde zones en agglomeraties en zijn de leden 3 tot en met 5 erop van toepassing.

2. De lidstaten stellen de lijst op van de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen.

3. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

4. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties waar het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, zorgen de lidstaten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen.

5. De Commissie controleert regelmatig de uitvoering van de krachtens lid 3 ingediende plannen of programma's door na te gaan hoe deze vorderen en hoe de luchtverontreiniging zich ontwikkelt.

6. Wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmdrempel ligt of dreigt te komen, plegen de betrokken lidstaten overleg met elkaar om een oplossing te vinden. De Commissie kan dat overleg bijwonen.”

12 In artikel 13, lid 1, van richtlijn 96/62 stond te lezen:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om, wat de bepalingen inzake de artikelen 1 tot en met 4 en 12 en de bijlage I, II, III en IV betreft uiterlijk 18 maanden na haar inwerkingtreding, en wat de bepalingen inzake de andere artikelen betreft uiterlijk op de datum waarop de in artikel 4, lid 5, bedoelde bepalingen van toepassing zijn, aan deze richtlijn te voldoen.

[...]”

Richtlijn 1999/30

13 Artikel 4 van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB 1999, L 163, blz. 41), met als opschrift „Stikstofdioxide en stikstofdioxiden”, bepaalde in lid 1:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, van stikstofdioxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage II, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage II, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 96/62/EG.”

14 Artikel 5 van richtlijn 1999/30, met als opschrift „Zwevende deeltjes”, bepaalde in lid 1:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM₁₀ in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage III, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage III, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 96/62/EG.”

15 In artikel 9 van richtlijn 1999/30, met als opschrift „Intrekkingen en overgangsbepalingen”, stond te lezen:

„1. [Richtlijn 80/779] wordt per 19 juli 2001 ingetrokken, behalve artikel 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, lid 1, en de artikelen 9, 15 en 16 van richtlijn 80/779/EEG en bijlage I, bijlage III, deel B, en bijlage IV, die worden ingetrokken per 1 januari 2005.

[...]

3. Richtlijn 85/203/EEG [...] wordt per 19 juli 2001 ingetrokken, behalve artikel 1, lid 1, eerste streepje, lid 2, artikel 2, eerste streepje, artikel 3, lid 1, en de artikelen 5, 9, 15 en 16 alsmede bijlage I van richtlijn 85/203/EEG die worden ingetrokken per 1 januari 2010.

[...]"

16 Artikel 12 van richtlijn 1999/30, met als opschrift „Uitvoering”, bepaalde in lid 1 het volgende:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 19 juli 2001 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

[...]"

17 In bijlage II bij deze richtlijn, met als opschrift „Grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en stikstofdioxiden (NO_x) en alarmdrempel voor stikstofdioxide”, stond te lezen:

„I. Grenswaarden voor stikstofdioxide en stikstofdioxiden

De grenswaarden worden uitgedrukt in µg/m³. Het volume moet genormaliseerd worden op een temperatuur van 293 K en bij een druk van 101,3 kPa.

	Middelingstijd	Grenswaarde	Over-schrijdings-marge	Datum waarop aan de grenswaarde moet worden voldaan
1. Uurgrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	1 uur	200 µg/m ³ NO ₂ mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 % bij de inwerkingtreding van deze richtlijn, op 1 januari 2001 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0 % uiterlijk 1 januari 2010	1 januari 2010
2. Jaargrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	Kalenderjaar	40 µg/m ³ NO ₂	50 % bij de inwerkingtreding van deze richtlijn, op 1 januari 2001 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0 % uiterlijk 1 januari 2010	1 januari 2010
3. Jaargrenswaarde voor de bescherming van vegetatie	Kalenderjaar	30 µg/m ³ NO _x	Geen	19 juli 2001

[...]

- 18 In bijlage III bij die richtlijn, met als opschrift „Grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀)”, was bepaald:

„	Middelingstijd	Grenswaarde	Over-schrijdings-marge	Datum waarop aan de grenswaarde moet worden voldaan
FASE 1				
1. Daggrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	24 uur	50 µg/m ³ PM ₁₀ mag niet meer dan 35 keer per jaar worden overschreden	50 % bij de inwerkingtreding van deze richtlijn, op 1 januari 2001 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0 % uiterlijk 1 januari 2005	1 januari 2005
2. Jaargrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	kalenderjaar	40 µg/m ³ PM ₁₀	20 % bij de inwerkingtreding van deze richtlijn, op 1 januari 2001 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0 % uiterlijk 1 januari 2005	1 januari 2005
FASE 2 ⁽¹⁾				
1. Daggrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	24 uur	50 µg/m ³ PM ₁₀ mag niet meer dan zeven keer per jaar worden overschreden	zal uit gegevens worden afgeleid en gelijkwaardig zijn aan de grenswaarde in fase 1	1 januari 2010
2. Jaargrenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens	kalenderjaar	20 µg/m ³ PM ₁₀	50 % op 1 januari 2005 en daarna om de twaalf maanden met een gelijkblijvend jaarpercentage afnemend tot 0 % uiterlijk 1 januari 2010	1 januari 2010

(¹) Indicatieve grenswaarden te herzien in het licht van nadere informatie over de effecten op gezondheid en milieu, technische haalbaarheid en ervaring met de toepassing van de grenswaarden van fase 1 in de lidstaten.”

Richtlijn 2008/50

19 Overweging 2 van richtlijn 2008/50 luidt:

„Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie.”

20 Artikel 1 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in de punten 1 tot en met 3 ervan:

„Deze richtlijn voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;
2. de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
3. gegevens over de luchtkwaliteit te verkrijgen, teneinde luchtverontreiniging en hinder te helpen bestrijden en de langetermijntrends en -verbeteringen die het gevolg zijn van nationale en communautaire maatregelen te bewaken”.

21 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt in de punten 5, 7, 8, 16 tot en met 18 en 24:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

5. ‚grenswaarde’: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;

[...]

7. ‚overschrijdingsmarge’: het percentage van een grenswaarde waarmee deze onder de in deze richtlijn vastgelegde voorwaarden mag worden overschreden;
8. ‚luchtkwaliteitsplannen’: plannen betreffende maatregelen om de grenswaarden of streefwaarden te bereiken;

[...]

16. ‚zone’: een door een lidstaat met het oog op de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit afgebakend gedeelte van zijn grondgebied;
17. ‚agglomeratie’: een verstedelijkte zone met een bevolking van meer dan 250 000 inwoners of, in het geval van een bevolking van 250 000 inwoners of minder, met een door de lidstaten vast te stellen bevolkingsdichtheid per km²;
18. ‚PM₁₀’: deeltjes die een op grootte selecterende inlaat als omschreven in de referentiemethode voor bemonsteren en meten van PM₁₀ EN 12341 passeren met een efficiëncygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 µm;

[...]

24. ‚stikstofoxiden’: de som van het totaal aantal volumedelen per miljard (ppbv) van stikstofmonoxide en stikstofdioxide, uitgedrukt in massaconcentratie-eenheden van stikstofdioxide (µg/m³)”.
- 22 Artikel 13 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, bepaalt in lid 1:
- „De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.
- Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.
- De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.
- De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1.”
- 23 Artikel 23 van deze richtlijn, met als opschrift „Luchtkwaliteitsplannen”, bepaalt in lid 1:

„Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

Wanneer voor verscheidene verontreinigende stoffen een plan moet worden opgesteld of uitgevoerd, stellen de lidstaten, waar passend, geïntegreerde luchtkwaliteitsplannen op voor alle betrokken verontreinigende stoffen en voeren zij deze uit.”

24 Artikel 31 van die richtlijn, met als opschrift „Intrekking en overgangsbepalingen”, bepaalt in lid 1:

„De richtlijnen 96/62/EG [en] 1999/30/EG [...] worden met ingang van 11 juni 2010 ingetrokken. Deze intrekking laat de op de lidstaten rustende verplichtingen inzake de termijnen voor omzetting of toepassing van die richtlijnen onverlet.

[...]”

25 Artikel 33 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Omzetting”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 11 juni 2010 aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

[...]”

26 Artikel 34 van deze richtlijn, met als opschrift „Inwerkingtreding”, luidt:

„Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.”

27 In bijlage XI van die richtlijn, met als opschrift „Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, staat te lezen:

„[...]”

B. Grenswaarden

Middelingstijd	Grenswaarde	Overschrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
[...]			
Stikstofdioxide			
1 uur	200 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
Kalenderjaar	40 µg/m ³	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
[...]			
PM ₁₀			

Eén dag	50 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 %	(¹)
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 %	(¹)

(¹) Reeds van kracht sinds 1 januari 2005.
[...]"

Hoofdinging en prejudiciële vragen

- 28 JP heeft de tribunal administratif de Cergy-Pontoise (bestuursrechter in eerste aanleg Cergy-Pontoise, Frankrijk) met name verzocht om, ten eerste, het impliciete besluit waarbij de prefect van Val-d'Oise – een deelgebied van de agglomeratie Parijs (Frankrijk) – heeft geweigerd de nodige maatregelen te nemen met het oog op het verhelpen van de met luchtverontreiniging in die agglomeratie verband houdende en in 2003 begonnen gezondheidsproblemen van JP, nietig te verklaren, en om, ten tweede, de Franse Republiek te veroordelen tot vergoeding van de verschillende soorten schade die JP stelt te hebben geleden ten gevolge van voormelde verontreiniging en die hij op 21 miljoen EUR raamt.
- 29 JP vordert onder meer vergoeding van de schade die verband houdt met de achteruitgang van zijn gezondheid en die hij stelt te hebben geleden ten gevolge van de verslechtering van de luchtkwaliteit in de agglomeratie Parijs, waar hij woont. Die verslechtering zou te wijten zijn aan het feit dat de Franse autoriteiten hun uit richtlijn 2008/50 voortvloeiende verplichtingen niet zijn nagekomen.
- 30 Bij vonnis van 12 december 2017 heeft de tribunal administratif de Cergy-Pontoise alle vorderingen van JP afgewezen, in wezen op grond van de overweging dat de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 particulieren geen recht geven op vergoeding van eventuele schade ten gevolge van de verslechtering van de luchtkwaliteit.
- 31 Bij verzoekschrift van 25 april 2018 heeft JP tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de cour administrative d'appel de Versailles (bestuursrechter in tweede aanleg Versailles, Frankrijk).
- 32 Volgens de minister voor Ecologische Transitie moet dat hoger beroep worden verworpen.
- 33 Daarop heeft de cour administrative d'appel de Versailles de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de toepasselijke regels van het Unierecht die voortvloeien uit artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van [richtlijn 2008/50], aldus worden uitgelegd dat zij, in geval van een voldoende gekwalificeerde niet-nakoming van de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen door een lidstaat van de Europese Unie, particulieren een recht verlenen om van de betrokken lidstaat vergoeding te verkrijgen van hun gezondheidsschade die in een rechtstreeks en duidelijk causaal verband staat met de verslechtering van de luchtkwaliteit?
- 2) Gesteld dat de hierboven genoemde bepalingen daadwerkelijk een dergelijk recht op vergoeding van gezondheidsschade kunnen doen ontstaan, aan welke voorwaarden is dit recht dan onderworpen, met name wat betreft de datum waarop moet worden beoordeeld of er sprake is van die aan de lidstaat toerekenbare niet-nakoming?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 34 Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Tevens kan het Hof rekening houden met bepalingen van het Unierecht waarvan de nationale rechter bij de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (arrest van 15 juli 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, punt 31). Dat een nationale rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag formeel gesproken heeft gerefereerd aan bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er namelijk niet aan in de weg dat het Hof die rechter alle uitleggingsgegevens verschafft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of hij naar die voorschriften heeft verwezen in zijn vragen. In dit verband staat het aan het Hof om uit alle door de nationale rechter versochte gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van het Unierecht te putten die uitlegging behoeven gelet op het voorwerp van het geding (arrest van 22 juni 2022, *Volvo en DAF Trucks*, C-267/20, EU:C:2022:494, punt 28).
- 35 In casu volgt uit het antwoord van de verwijzende rechter op het verzoek om informatie van het Hof dat verzoeker in het hoofdgeding vergoeding vordert van de schade die hij stelt te hebben geleden doordat de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden voor NO₂- en PM₁₀-concentraties zijn overschreden, hetgeen volgens hem vanaf 2003 zijn gezondheid heeft aangetast.
- 36 Opgemerkt dient te worden dat in artikel 33, lid 1, en artikel 34 van richtlijn 2008/50 is bepaald dat deze richtlijn in werking is getreden op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, te weten op 11 juni 2008, en dat zij de lidstaten de verplichting heeft opgelegd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk 11 juni 2010 aan die richtlijn te voldoen. Daarnaast volgt uit bijlage XI bij richtlijn 2008/50 dat de datums waarop aan de grenswaarden moest worden voldaan, 1 januari 2005 voor PM₁₀ en 1 januari 2010 voor NO₂ waren.
- 37 Richtlijn 2008/50 heeft overeenkomstig artikel 31, lid 1, ervan met ingang vanaf 11 juni 2010 onder meer de richtlijnen 96/62 en 1999/30 vervangen.
- 38 Richtlijn 96/62 is in werking getreden op 21 november 1996. Zij bevatte in artikel 7 – en overeenkomstig artikel 13, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 1, van richtlijn 1999/30, met ingang van 19 juli 2001 – soortgelijke vereisten als die welke voortvloeien uit artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50. Bij richtlijn 96/62 werden voor de concentratie van verontreinigende stoffen in de lucht evenwel geen grenswaarden vastgesteld. Overeenkomstig artikel 4, lid 5, van deze richtlijn zijn die grenswaarden vastgesteld bij richtlijn 1999/30. De datums waarop overeenkomstig artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van laatstgenoemde richtlijn moest zijn voldaan aan de grenswaarden van de bijlagen II en III daarbij, waren vastgesteld op 1 januari 2005 voor PM₁₀ en 1 januari 2010 voor NO₂.

- 39 Zoals volgt uit artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 1999/30, waren de toepasselijke grenswaarden vóór die datums – onder voorbehoud van de uit artikel 8, leden 3 en 4, van richtlijn 96/62 voortvloeiende vereisten – de in tabel B van bijlage I bij richtlijn 80/779 vastgestelde grenswaarden voor PM₁₀ en de in bijlage I bij richtlijn 85/203 vastgestelde grenswaarden voor NO₂. Naar deze bijlagen werd verwezen in de artikelen 3 van die laatste twee richtlijnen.
- 40 Voorts vordert verzoeker in het hoofdgeding volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie vergoeding van de schade die, naar hij stelt, is veroorzaakt door de overschrijding van de grenswaarden voor NO₂- en PM₁₀-concentraties „die zou zijn ingetreden vanaf 2003”, zodat het niet uitgesloten is dat voor de beslechting van het hoofdgeding ook relevantie toekomt aan de – eveneens blijktens artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 1999/30 met ingang van 19 juli 2001 ingetrokken – artikelen 7 van richtlijn 80/779 en richtlijn 85/203.
- 41 Gelet op de aldus door de verwijzende rechter in zijn informatie vermelde periode dient bijgevolg niet alleen rekening te worden gehouden met de relevante bepalingen van richtlijn 2008/50, maar ook met die van de richtlijnen 96/62, 1999/30, 80/779 en 85/203.
- 42 De verwijzende rechter dient dan ook in het licht van de in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak te worden geacht met zijn eerste prejudiciële vraag te willen vernemen of artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, de artikelen 7 en 8 van richtlijn 96/62, artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 en de artikelen 3 en 7 van richtlijn 80/779 en richtlijn 85/203 aldus moeten worden uitgelegd dat zij ertoe strekken individuele rechten toe te kennen aan particulieren waardoor deze van een lidstaat schadevergoeding kunnen vorderen krachtens het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden ten gevolge van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend.
- 43 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden ten gevolge van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond (arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat beginsel geldt voor alle gevallen waarin een lidstaat het Unierecht schendt, ongeacht de overheidsinstantie die zich aan die schending schuldig heeft gemaakt (arrest van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Met betrekking tot de voorwaarden voor die aansprakelijkheid heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer aan drie voorwaarden is voldaan, te weten dat het geschonden Unierechtelijk voorschrift ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade [arrest van 28 juni 2022, Commissie/Spanje (Schending van het Unierecht door de nationale wetgever), C-278/20, EU:C:2022:503, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 45 Hieruit volgt dat alleen een schending van een Unierechtelijk voorschrift dat ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, overeenkomstig de eerste van de drie bovengenoemde voorwaarden staatsaansprakelijkheid met zich mee kan brengen.

- 46 Volgens vaste rechtspraak ontstaan deze rechten niet alleen doordat Unierechtelijke bepalingen ze uitdrukkelijk toekennen, maar ook doordat deze bepalingen duidelijk omschreven positieve of negatieve verplichtingen opleggen aan zowel particulieren als de lidstaten en de instellingen van de Unie (zie in die zin arresten van 5 februari 1963, Van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, blz. 23; 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 31; 20 september 2001, Courage en Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, punt 19, en 11 november 2021, Stichting Cartel Compensation en Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, punt 47).
- 47 Wanneer een lidstaat dergelijke positieve of negatieve verplichtingen niet nakomt, kan dit de uitoefening door de betrokken particulieren van de hun bij de Unierechtelijke bepalingen in kwestie impliciet toegekende rechten, waarop zij zich op nationaal niveau moeten kunnen beroepen, belemmeren en aldus de rechtspositie wijzigen die deze bepalingen voor die particulieren in het leven beogen te roepen [zie in die zin arresten van 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punten 103 en 104, en 10 december 2020, Euromin Holdings (Cyprus), C-735/19, EU:C:2020:1014, punt 90]. Daarom vereisen de volle werking van die Unierechtelijke voorschriften en de bescherming van de rechten die zij beogen toe te kennen, dat particulieren schadevergoeding moeten kunnen krijgen (zie in die zin arrest van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punten 33 en 34), ongeacht of de bepalingen in kwestie rechtstreekse werking hebben, aangezien deze eigenschap op zichzelf noch noodzakelijk (zie in die zin arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 18-22) noch voldoende is (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punten 108 en 109) opdat aan de eerste van de drie in punt 44 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden is voldaan.
- 48 In casu wordt bij de richtlijnen 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 en 85/203 aan de lidstaten in wezen de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat vanaf bepaalde datums op hun respectieve grondgebied de niveaus van onder meer PM₁₀ en NO₂ de in die richtlijnen vastgestelde grenswaarden niet overschrijden, alsmede de verplichting om, wanneer die grenswaarden toch worden overschreden – met name in het kader van luchtkwaliteitsplannen – te voorzien in passende maatregelen om die overschrijdingen te verhelpen.
- 49 Aangaande de eerste verplichting zij opgemerkt dat de grenswaarden de exacte concentratie van de betreffende verontreinigende stof in de lucht aangeven – uitgedrukt in µg/m³ en rekening houdend met eventuele overschrijdingsmarges – waarvan de overschrijding moet worden vermeden door de lidstaten in hun zones en agglomeraties.
- 50 Wat de tweede verplichting betreft, heeft het Hof met betrekking tot richtlijn 2008/50 geoordeeld dat uit artikel 23, lid 1, van deze richtlijn volgt dat de lidstaten weliswaar over enige beoordelingsruimte beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, maar dat deze maatregelen het hoe dan ook mogelijk moeten maken om de periode van overschrijding van de voor de verontreinigende stof in kwestie vastgestelde grenswaarden zo kort mogelijk te houden [arrest van 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden – PM₁₀), C-644/18, EU:C:2020:895, punt 136].
- 51 Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 – waarin een verplichting was neergelegd die vergelijkbaar was met die van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 – niet gehouden waren om maatregelen te nemen die ervoor kunnen zorgen dat zich geen enkele overschrijding voordoet, maar enkel om maatregelen te nemen die – alle omstandigheden van het moment en de in het geding zijnde belangen in aanmerking genomen –

het risico op overschrijding en de duur ervan tot een minimum kunnen beperken. Het Hof heeft evenwel ook opgemerkt dat die bepaling aan de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid grenzen stelt, die voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen, wanneer het gaat om de vraag of de in het actieplan op te nemen maatregelen geschikt zijn om het risico op overschrijding en de duur ervan tot een minimum te beperken, rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen deze doelstelling en de verschillende in het geding zijnde openbare en particuliere belangen (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punten 44 tot en met 46).

- 52 Dezelfde uitlegging is in wezen geboden als het gaat om de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8, leden 3 en 4, van richtlijn 96/62.
- 53 Wat de artikelen 7 van richtlijn 80/779 en richtlijn 85/203 betreft, zij opgemerkt dat zij de lidstaten bij overschrijding van de grenswaarden de verplichting oplegden maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen respectievelijk ertegen op te treden.
- 54 Hieruit volgt zonder twijfel dat artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 – net zoals de soortgelijke bepalingen van de richtlijnen 96/62, 1999/30, 80/779 en 85/203 – vrij duidelijke en nauwkeurige verplichtingen bevatten met betrekking tot het door de lidstaten te waarborgen resultaat.
- 55 Met die verplichtingen wordt evenwel – zoals volgt uit de artikelen 1 van de in het vorige punt genoemde richtlijnen alsook met name uit overweging 2 van richtlijn 2008/50 – een algemene doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel nagestreefd.
- 56 Derhalve worden niet alleen bij de betreffende bepalingen van richtlijn 2008/50 en de daaraan voorafgaande richtlijnen in dit verband nergens expliciet rechten toegekend aan particulieren, maar kan bovendien op grond van de met het oog op voornoemde algemene doelstelling in die bepalingen neergelegde verplichtingen niet worden aangenomen dat in casu aan particulieren of categorieën particulieren ten gevolge van die verplichtingen impliciet individuele rechten zijn toegekend waarvan de schending ertoe kan leiden dat een lidstaat aansprakelijk is voor de schade die particulieren hebben geleden.
- 57 Uit het voorgaande volgt dat niet voldaan is aan de eerste van de drie in punt 44 van dit arrest in herinnering gebrachte voorwaarden, die cumulatief zijn.
- 58 Aan deze vaststelling wordt overigens niet afgedaan door de omstandigheid dat de betrokken particulieren – in voorkomend geval door de zaak aanhangig te maken bij de bevoegde rechterlijke instanties – moeten kunnen verkrijgen dat wanneer een lidstaat niet heeft gezorgd voor de naleving van de grenswaarden die zijn vastgelegd in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 en in soortgelijke bepalingen van eerdere richtlijnen, de nationale autoriteiten de krachtens deze richtlijnen vereiste maatregelen treffen (zie in die zin arresten van 19 november 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 december 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 56).
- 59 In zoverre zij eraan herinnerd dat het Hof met betrekking tot artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 heeft opgemerkt dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, moeten kunnen

bewerkstelligen – in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties – dat de bevoegde autoriteiten een actieplan opstellen wanneer een dergelijke dreiging zich voordoet (arrest van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 39).

- 60 Evenzo heeft het Hof met betrekking tot artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 geoordeeld dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door de overschrijding van die grenswaarden na 1 januari 2010, moeten kunnen bewerkstelligen – in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties – dat de nationale autoriteiten een luchtkwaliteitsplan opstellen dat in overeenstemming is met die bepaling, wanneer een lidstaat niet heeft gezorgd voor de naleving van de vereisten die voortvloeien uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50, maar evenmin onder de in artikel 22 van deze richtlijn gestelde voorwaarden om uitstel van dat uiterste tijdstip heeft verzocht (arrest van 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 56).
- 61 Overeenkomstig hetgeen in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest is uiteengezet, geldt deze uitlegging eveneens ten aanzien van de daadwerkelijke uitvoering van de artikelen 7 van richtlijn 80/779 en richtlijn 85/203 alsook van artikel 8, leden 3 en 4, van richtlijn 96/62.
- 62 De aldus in de rechtspraak van het Hof erkende bevoegdheid – die met name voortvloeit uit het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht, tot welke doeltreffendheid de betrokken particulieren mogen bijdragen door in verband met hun specifieke situatie administratieve of gerechtelijke procedures in te leiden – impliceert evenwel niet dat de uit artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 alsook uit soortgelijke bepalingen van eerdere richtlijnen voortvloeiende verplichtingen ertoe strekken om de betrokkenen individuele rechten toe te kennen in de zin van de eerste van de drie in punt 44 van dit arrest in herinnering gebrachte voorwaarden, noch dat dientengevolge de niet-nakoming van die verplichtingen een rechtspositie kan wijzigen die deze bepalingen voor de betrokken particulieren in het leven zouden hebben willen roepen.
- 63 Hieraan moet worden toegevoegd dat de vaststelling in punt 57 van dit arrest niet uitsluit dat de staat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk is [arrest van 28 juni 2022, Commissie/Spanje (Schending van het Unierecht door de nationale wetgever), C-278/20, EU:C:2022:503, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak], en dat in dit verband de niet-nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 alsook uit de overige in punt 42 van het onderhavige arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen, in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als element dat mogelijkerwijs relevant is voor de vaststelling dat de overheid aansprakelijk is op een andere grondslag dan het Unierecht.
- 64 Die vaststelling staat er evenmin aan in de weg dat de rechterlijke instanties van de betrokken lidstaat, teneinde ervoor te zorgen dat deze lidstaat de uit artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 alsook uit soortgelijke bepalingen van eerdere richtlijnen voortvloeiende verplichtingen nakomt, eventueel onder verbeurte van een dwangsom bevelen uitvaardigen, zoals de bij verschillende recente arresten onder verbeurte van een dwangsom uitgevaardigde bevelen van de Conseil d'Etat (hoogste bestuursrechter, Frankrijk).
- 65 Gelet op een en ander moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat de artikelen 3 en 7 van richtlijn 80/779, de artikelen 3 en 7 van richtlijn 85/203, de artikelen 7 en 8 van richtlijn 96/62, artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 en artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet toe strekken individuele

rechten toe te kennen aan particulieren waardoor deze van een lidstaat schadevergoeding kunnen vorderen krachtens het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden ten gevolge van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend.

Tweede prejudiciële vraag

- 66 Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag hoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 3 en 7 van richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, de artikelen 3 en 7 van richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide, de artikelen 7 en 8 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht en artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij er niet toe strekken individuele rechten toe te kennen aan particulieren waardoor deze van een lidstaat schadevergoeding kunnen vorderen krachtens het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden ten gevolge van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend.

ondertekeningen