



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 grudnia 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywy 80/779/EWG, 85/203/EWG, 96/62/WE, 1999/30/WE i 2008/50/WE – Jakość powietrza – Wartości dopuszczalne dla pyłu zawieszonego (PM₁₀) i dwutlenku azotu (NO₂) – Przekroczenie – Plany dotyczące jakości powietrza – Uszczerbek, którego miała doznać jednostka wskutek degradacji powietrza wynikającego z przekroczenia wspomnianych wartości dopuszczalnych – Odpowiedzialność danego państwa członkowskiego – Przesłanki powstania tej odpowiedzialności – Wymóg, aby naruszony przepis prawa Unii miał na celu przyznanie uprawnień poszkodowanym jednostkom – Niespełnienie wymogu

W sprawie C-61/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez cour administrative d'appel de Versailles (apelacyjny sąd administracyjny w Wersalu, Francja) postanowieniem z dnia 29 stycznia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lutego 2021 r., w postępowaniu:

JP

przeciwko

Ministre de la Transition écologique,

Premier ministre,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan i L.S. Rossi, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (sprawozdawca) i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Giacobbo, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 marca 2022 r.,

* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu JP – L. Gimalac, avocat,
- w imieniu rządu francuskiego – T. Stéhelin i W. Zemamta, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii – M. Browne, M. Lane i J. Quaney, w charakterze pełnomocników, które wspierali D. Fennelly, barrister, i S. Kingston, SC,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i D. Krawczyk, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – A. Hanje, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – M. Noll-Ehlers i F. Thiran, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 5 maja 2022 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).
- 2 Niniejszy wniosek został złożony w ramach sporu pomiędzy JP a ministre de la Transition écologique (ministrem ds. transformacji ekologicznej, Francja) oraz Premier ministre (premierem rządu, Francja) w przedmiocie roszczeń JP zmierzających, w szczególności, z jednej strony do stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji prefekta Val-d’Oise (Francja) odmawiającej przyjęcia niezbędnych środków mających na celu rozwiązanie problemów zdrowotnych JP związanych z zanieczyszczeniem atmosferycznym, a z drugiej strony do zobowiązania Republiki Francuskiej do zapłaty na rzecz JP odszkodowania tytułem różnych uszczerbków, których doznał, jak podnosi, wskutek wspomnianego zanieczyszczenia.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 80/779/EWG

- 3 Artykuł 3 dyrektywy 80/779/EWG Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych (Dz.U. 1980, L 229, s. 30) stanowił:

„1. Państwa członkowskie podejmują właściwe środki zapewniające, że [by] począwszy od dnia 1 kwietnia 1983 r. stężenia dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych nie będą przekraczać [nie przekraczały] wartości dopuszczalnych podanych w załączniku I, bez uszczerbku dla następujących [poniższych] przepisów.

2. Jeśli państwo członkowskie uzna, że zachodzi prawdopodobieństwo, iż pomimo podjętych środków stężenia dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych mogą po dniu 1 kwietnia 1983 r. przekroczyć w pewnych strefach wartości dopuszczalne podane w załączniku I, powiadomi o tym Komisję [Wspólnot Europejskich] przed dniem 1 października 1982 r.

Jednocześnie państwo członkowskie prześle Komisji plany stopniowej poprawy jakości powietrza w tych strefach. Plany takie, opracowane na podstawie odpowiednich informacji o charakterze, pochodzeniu i zmianie zanieczyszczenia, opisują w szczególności środki podjęte lub jakie powinny być podjęte jak również procedury wprowadzone w życie lub jakie mają być wprowadzone w życie przez zainteresowane państwo członkowskie. Takie środki lub procedury muszą doprowadzić jak najszybciej, najpóźniej do dnia 1 kwietnia 1993 r., do obniżenia stężeń dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych w tych strefach do wartości niższych lub równych wartościom dopuszczalnym podanym w załączniku I”.

- 4 Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy:

„1. Od wejścia w życie niniejszej dyrektywy państwa członkowskie powiadamiają Komisję nie później niż sześć miesięcy po zakończeniu (31 marca) rocznego okresu odniesienia o przypadkach, w których wartości dopuszczalne ustanowione w załączniku I zostały przekroczone, i o zanotowanych stężeniach.

2. Powiadamiają one również Komisję, nie później niż rok po zakończeniu rocznego okresu odniesienia, o przyczynach takich przypadków i o środkach, jakie podjęły w celu uniknięcia powtórzenia takich sytuacji”.

- 5 W tabelicy B załącznika I do wspomnianej dyrektywy, zatytułowanego „Wartości dopuszczalne dla dwutlenku siarki i pyłów zawieszonych”, przewidziano:

„Wartości dopuszczalne dla zawieszonych w powietrzu cząstek stałych [mierzonych metodą czarnego dymu⁽¹⁾] wyrażone w [mikrogramach na metr sześcienny ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)]

Okres odniesienia	Wartość dopuszczalna dla zawieszonych w powietrzu cząstek stałych
Rok	80 (mediana średnich wartości dziennych mierzonych przez cały rok)
Zima (od 1 października do 31 marca)	130 (mediana średnich wartości dziennych mierzonych przez całą zimę)
Rok (złożony z jednostek odpowiadających 24-godzinny okresom pomiarowym)	250 ⁽²⁾ (percentyl 98 ze wszystkich średnich wartości dziennych mierzonych przez cały rok)

⁽¹⁾ Wyniki pomiarów czarnego dymu przeprowadzonych metodą OECD zostały zamienione na jednostki grawimetryczne określone przez OECD (patrz załącznik III).

⁽²⁾ Państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia, aby wartość ta nie była przekraczana dłużej niż przez trzy kolejne dni. Ponadto państwa członkowskie muszą dołożyć starań w celu zapobiegania i ograniczania takich przypadków, w których wartość ta byłaby przekraczana”.

Dyrektywa 85/203/EWG

- 6 Artykuł 3 dyrektywy Rady 85/203/EWG z dnia 7 marca 1985 r. w sprawie norm jakości powietrza w odniesieniu do dwutlenku azotu (Dz.U. 1985, L 87, s. 1) stanowił:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, by zagwarantować, że od dnia 1 lipca 1987 r. stężenia dwutlenku azotu w powietrzu mierzone zgodnie z załącznikiem III nie są większe niż wartość dopuszczalna podana w załączniku I.

2. Jednakże w przypadku gdy w szczególnych okolicznościach stężenia dwutlenku azotu w powietrzu w niektórych strefach, pomimo podjętych środków, przekraczają wartość dopuszczalną podaną w załączniku I [grożą przekroczeniem wartości dopuszczalnej podanej w załączniku I] po dniu 1 lipca 1987 r., państwo członkowskie powiadamia o tym Komisję przed dniem 1 lipca 1987 r.

Państwo członkowskie przesyła Komisji możliwie szybko plany stopniowej poprawy jakości powietrza w tych strefach. Plany te, sformułowane na podstawie istotnych informacji co do charakteru, pochodzenia i zwiększania się zanieczyszczenia, opisują w szczególności podjęte środki lub te, które mają być podjęte, a także procedury wprowadzone lub które mają być wprowadzone przez dane państwo członkowskie. Takie środki i procedury muszą mieć na celu zmniejszenie stężenia dwutlenku azotu w powietrzu w obrębie wspomnianych stref do wartości nieprzekraczających wartości dopuszczalnej podanej w załączniku I możliwie szybko i najpóźniej do dnia 1 stycznia 1994 r.”.

7 Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy:

„1. Od dnia 1 lipca 1987 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję, nie później niż w ciągu sześciu miesięcy po zakończeniu (dnia 31 grudnia) rocznego okresu referencyjnego, o przypadkach, w których wartość dopuszczalna ustanowiona w załączniku I została przekroczona, oraz o zanotowanych stężeniach.

2. Państwa członkowskie również powiadamiają Komisję, nie później niż w ciągu jednego roku po zakończeniu rocznego okresu referencyjnego, o przyczynach występowania takich przypadków i o podjętych środkach zaradczych”.

8 Załącznik I do wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wartość dopuszczalna dla dwutlenku azotu”, przewidywał:

„(Wartość dopuszczalna wyrażana jest w $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Objętość należy ustalić w następujących warunkach temperatury i ciśnienia: 293 ° [Kelwina (°K)] i 101,3 [kilopaskala (kPa)].

Okres referencyjny ⁽¹⁾	Wartość dopuszczalna dla dwutlenku azotu
Rok	200
	98 percentyl obliczony na podstawie średnich wartości na godzinę lub na okres czasu krótszy niż godzina, zanotowanych w ciągu roku ⁽²⁾

⁽¹⁾ Roczny okres referencyjny zaczyna się dnia 1 stycznia roku kalendarzowego, a kończy się dnia 31 grudnia.

⁽²⁾ W celu zapewnienia, iż obliczenia 98 percentyla zostaną uznane za ważne, musi być zebrane 75% wszystkich wartości, jakie mogłyby zostać odczytane oraz, w miarę możliwości, powinny być one rozłożone jednolicie w ciągu danego roku dla poszczególnych stanowisk pomiarowych. W przypadku gdy wartości mierzone na niektórych stanowiskach nie są dostępne przez okres przekraczający 10 dni, obliczony percentyl musi być opatrzony taką adnotacją.

Obliczeń 98 percentyla na podstawie wartości zanotowanych w ciągu roku należy dokonywać w następujący sposób: 98 percentyl musi zostać obliczony na podstawie wartości zmierzonych w rzeczywistości. Zmierzone wartości powinny zostać zaokrąglone do najbliższej wartości wyrażonej w $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Dla każdego stanowiska wszystkie wartości powinny być wymienione w kolejności rosnącej:

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

98 percentyl odpowiada wartości składnika szeregu o liczbie porządkowej k, gdzie k jest obliczane według następującego wzoru:

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

gdzie q jest równe 0,98 dla 98 percentyla oraz 0,50 dla 50 percentyla, N stanowi liczbę wartości zmierzonych w rzeczywistości. Wartość (q × N) powinna zostać zaokrąglona do najbliższej liczby całkowitej.

Tam, gdzie sprzęt pomiarowy nie pozwala na otrzymanie wartości ciągłych, a zapewnia jedynie pomiary klas wartości wyższych niż 1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, dane państwo członkowskie może, w celu obliczenia percentyla, wykorzystać interpolację, pod warunkiem że jej wzór został uznany przez Komisję oraz że klasy wartości nie są wyższe niż 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Takie czasowe odstępstwo obowiązuje jedynie dla sprzętu obecnie instalowanego na okres, który nie przekracza trwałości sprzętu, oraz w każdym przypadku ograniczony jest do 10 lat od momentu zastosowania niniejszej dyrektywy”.

Dyrektywa 96/62/WE

- 9 Artykuł 4 dyrektywy 96/62/WE Rady z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. 1996, L 296, s. 55), zatytułowany „Ustanowienie wartości dopuszczalnych i progów alarmowych dla otaczającego powietrza”, stanowił w ust. 1 i 5:

„1. [...] Komisja przedkłada Radzie [Unii Europejskiej] wnioski o ustanowienie wartości dopuszczalnych oraz, we właściwych przypadkach, progów alarmowych [...].

[...]

5. Zgodnie z traktatem Rada przyjmuje przepisy przewidziane w ust. 1 [...]”.

- 10 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Poprawa jakości otaczającego powietrza – Wymagania ogólne”, stanowił:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

2. Środki podjęte dla osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy:

a) uwzględniają zintegrowane podejście w zakresie ochrony powietrza, wody i gleby;

b) nie pozostają w sprzeczności z przepisami wspólnotowymi dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy;

c) nie mają znacząco negatywnego wpływu na środowisko w innych państwach członkowskich.

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych [lub] progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie”.

- 11 Zgodnie z brzmieniem art. 8 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Środki stosowane w strefach, gdzie poziomy zawartości są wyższe niż wartości dopuszczalne”:

„1. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji.

Tam gdzie marginesy tolerancji dla szczególnych zanieczyszczeń nie zostały określone, strefy i aglomeracje, w których poziom zawartości tych zanieczyszczeń przekracza wartości dopuszczalne, są traktowane w taki sam sposób jak strefy i aglomeracje określone w akapicie pierwszym, a ust. 3, 4 i 5 będą do nich stosowane.

2. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń mieszczą się między wartością dopuszczalną a wartością dopuszczalną powiększoną o margines tolerancji.

3. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, zawiera co najmniej informacje wymienione w załączniku IV.

4. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1, w których poziom zawartości więcej niż jednego zanieczyszczenia przewyższa wartości dopuszczalne, państwa członkowskie przygotowują zintegrowane plany dotyczące tych zanieczyszczeń.

5. Komisja regularnie kontroluje wykonywanie planów i programów przedłożonych na mocy ust. 3, poprzez badanie osiągniętego postępu i tendencji obserwowanych w zakresie zanieczyszczenia powietrza.

6. Gdy poziom zawartości zanieczyszczeń przewyższa lub stwarza prawdopodobieństwo przekroczenia wartości dopuszczalnej powiększonej o margines tolerancji lub, zależnie od okoliczności, progu alarmowego i jest to spowodowane znacznym zanieczyszczeniem pochodzącym z innego państwa członkowskiego, zainteresowane państwa członkowskie przeprowadzają wzajemne konsultacje w celu znalezienia rozwiązania. Komisja może być obecna podczas takich konsultacji”.

12 Artykuł 13 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowił:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy nie później niż w ciągu 18 miesięcy od jej wejścia w życie w odniesieniu do przepisów określonych w art. 1–4 i art. 12 oraz w załącznikach I, II, III i IV, a w odniesieniu do przepisów innych artykułów najpóźniej w chwili wejścia w życie przepisów określonych w art. 4 ust. 5.

[...]”.

Dyrektywa 1999/30/WE

13 Artykuł 4 dyrektywy 1999/30/WE Rady z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. 1999, L 163, s. 41), zatytułowany „Dwutlenek azotu i tlenki azotu”, stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia dwutlenku azotu i, tam, gdzie to stosowne, tlenków azotu, w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku II sekcja I, z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku II sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE”.

- 14 Artykuł 5 dyrektywy 1999/30, zatytułowany „Pył”, stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM₁₀ w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I, z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku III sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE”.

- 15 Artykuł 9 dyrektywy 1999/30, zatytułowany „Utrata mocy obowiązującej i przepisy przejściowe”, stanowił:

„1. Z dniem 19 lipca 2001 r. dyrektywa [80/779] traci moc, z wyjątkiem art. 1, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 9, 15 i 16 [tej] dyrektywy [...] oraz załączników I, IIIb i IV do niej, które tracą moc z dniem 1 stycznia 2005 r.

[...]

3. Z dniem 19 lipca 2001 r. dyrektywa Rady 85/203/EWG [...] traci moc, z wyjątkiem art. 1 ust. 1 tiret pierwsze, art. 1 ust. 2, art. 2 tiret pierwsze, art. 3 ust. 1, art. 5, 9, 15 i 16 [tej] dyrektywy [...] oraz załącznika I do niej, które tracą moc z dniem 1 stycznia 2010 r.

[...]”.

- 16 Artykuł 12 dyrektywy 1999/30, zatytułowany „Wykonanie”, stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed 19 lipca 2001 r. Niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

[...]”.

- 17 Załącznik II do wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu (NO₂) i tlenków azotu (NO_x) oraz progi alarmowe dla dwutlenku azotu”, przewidywał:

„I. Wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu i tlenków azotu

Wartości dopuszczalne należy wyrażać w $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Wielkość należy ustalać w temperaturze 293 °K i ciśnieniu 101,3 kPa.

	Okres uśredniania	Wartość dopuszczalna	Margines tolerancji	Termin, do którego ma być osiągnięta wartość dopuszczalna
1. Jednogodzinna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	1 godzina	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ NO ₂ , nieprzekraczana częściej niż 18 razy w roku kalendarzowym	50% w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy, obniżony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie, co każde 12 miesięcy, o równoroczne części [procentowe], tak, aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2010 r.	1 stycznia 2010 r.
2. Roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	Rok kalendarzowy	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ NO ₂	50% w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy, obniżony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie, co każde [12] miesięcy, o równoroczne części procentowe, tak aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2010 r.	1 stycznia 2010 r.
3. Roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę roślinności	Rok kalendarzowy	30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ NO _x	Brak	19 lipca 2001 r.

[...].

- 18 Załącznik III do wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wartości dopuszczalne dla pyłu (PM₁₀)”, przewidywał:

„	Okres uśredniania	Wartość dopuszczalna	Margines tolerancji	Termin, do którego ma być osiągnięta wartość dopuszczalna
ETAP 1				
1. Dobowa wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	24 godziny	50 µg/m ³ PM ₁₀ , nieprzekraczana częściej niż 35 razy w roku kalendarzowym	50% w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy, obniżony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie, co każde 12 miesięcy, o równoroczne części procentowe, tak aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2005 r.	1 stycznia 2005 r.
2. Roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	Rok kalendarzowy	40 µg/m ³ PM ₁₀	20% w dniu wejścia w życie niniejszej dyrektywy, obniżony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie, co każde 12 miesięcy, o równoroczne części procentowe, tak aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2005 r.	1 stycznia 2005 r.
ETAP 2 ⁽¹⁾				
1. Dobowa wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	24 godziny	50 µg/m ³ PM ₁₀ , nieprzekraczana częściej niż 7 razy w roku kalendarzowym	Ustalony na podstawie danych oraz na poziomie równym wartości dopuszczalnej przyjętej dla etapu 1	1 stycznia 2010 r.

2. Roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi	Rok kalendarzowy	20 µg/m ³ PM ₁₀	50% w dniu 1 stycznia 2005 r., a następnie obniżany, co każde 12 miesięcy, o równoroczne części procentowe, tak aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2010 r.	1 stycznia 2010 r.
--	------------------	---------------------------------------	---	--------------------

(¹) Zalecane wartości dopuszczalne, które będą przedmiotem przeglądu z uwzględnieniem dalszych informacji na temat wpływu na zdrowie i środowisko, wykonalności technicznej i doświadczeń związanych ze stosowaniem w państwach członkowskich wartości dopuszczalnych przyjętych dla etapu 1”.

Dyrektywa 2008/50

- 19 Zgodnie z brzmieniem motywu 2 dyrektywy 2008/50:

„Mając na względzie [Ze względu na] ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków mających na celu redukcję emisji. Z tego względu powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustanowić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem odpowiednich norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”.

- 20 Artykuł 1 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi w pkt 1–3:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki mające na celu:

- 1) zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość;
- 2) ocenę jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów;
- 3) uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza i uciążliwościami oraz w monitorowaniu długoterminowych trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i wspólnotowych”.

- 21 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w pkt 5, 7, 8, 16–18 i 24:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

5) »wartość dopuszczalna« oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie powinien być przekraczany;

[...]

7) »margines tolerancji« oznacza procentowo określoną część wartości dopuszczalnej, o którą wartość ta może zostać przekroczona, zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie;

8) »plany ochrony powietrza« oznacza[ją] plany, które wyznaczają środki w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych;

[...]

16) »strefa« oznacza część terytorium państwa członkowskiego wyznaczoną przez to państwo do celów zarządzania i oceny jakości powietrza;

17) »aglomeracja« oznacza strefę o koncentracji ludności przekraczającą 250 000 mieszkańców lub, w przypadku gdy liczba ludności wynosi 250 000 lub mniej, obszar o gęstości zaludnienia na km² ustalonej przez państwa członkowskie;

18) »PM₁₀« oznacza pył przechodzący przez otwór sortujący, zdefiniowany w referencyjnej metodzie poboru próbek i pomiaru PM₁₀, EN 12341, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 µm;

[...]

24) »tlenki azotu« oznaczają sumę ilościowego stosunku mieszanki (ppbv) podtlenku azotu (tlenek azotu) i dwutlenku azotu, wyrażoną w jednostkach stężenia wagowego dwutlenku azotu (µg/m³)”.

22 Artykuł 13 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie gwarantują, że [by] na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza[ł] wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI.

W odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu określone w załączniku XI wartości dopuszczalne nie mogą być przekroczone po upływie terminów podanych w tym załączniku.

Zgodność z tymi wymogami oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

Marginesy tolerancji podane w załączniku XI stosuje się zgodnie z art. 22 ust. 3 i z art. 23 ust. 1”.

- 23 Artykuł 23 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Plany ochrony jakości powietrza”, stanowi w ust. 1:

„W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV.

W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Plany ochrony jakości powietrza mogą ponadto zawierać szczególne środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A i mogą zawierać środki zgodne z art. 24. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

W przypadku gdy plany muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia”.

- 24 Artykuł 31 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Uchylenie i przepisy przejściowe”, stanowi w ust. 1:

„Dyrektywy 96/62/WE, 1999/30/WE [...] uchyla się z dniem 11 czerwca 2010 r., bez uszczerbku dla nałożonych na państwa członkowskie obowiązków dotyczących ograniczeń czasowych w zakresie transpozycji i stosowania tych dyrektyw.

[...]”.

- 25 Artykuł 33 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 11 czerwca 2010 r. Następnie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

[...]”.

- 26 Artykuł 34 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wejście w życie”, ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie z dniem jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

- 27 Zgodnie z brzmieniem załącznika XI do wspomnianej dyrektywy, zatytułowanego „Warunki dopuszczalne dla ochrony życia ludzkiego”:

„[...]”

B. Wartości dopuszczalne

Okres uśredniania wyników pomiarów	Wartości dopuszczalne	Margines tolerancji	Termin osiągnięcia wartości dopuszczalnej
[...]			
Dwutlenek azotu			
1 godzina	200 µg/m ³ , nie może zostać przekroczona więcej niż 18 razy w roku kalendarzowym	50% w dniu 19 lipca 1999 r., zmniejszony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie co 12 miesięcy, o równą ilość rocznych udziałów procentowych, tak aby osiągnąć 0% do dnia 1 stycznia 2010 r.	[...] 1 stycznia 2010 r.
Rok kalendarzowy	40 µg/m ³	50% w dniu 19 lipca 1999 r., zmniejszony w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie co 12 miesięcy, o równą ilość rocznych udziałów procentowych, tak aby osiągnąć 0% do dnia 1 stycznia 2010 r.	[...] 1 stycznia 2010 r.
[...]			
PM ₁₀			
1 doba	50 µg/m ³ , nie może zostać przekroczone więcej niż 35 razy w roku kalendarzowym	50%	– ⁽¹⁾
Rok kalendarzowy	40 µg/m ³	20%	– ⁽¹⁾
⁽¹⁾ Obowiązująca już od dnia 1 stycznia 2005 r. [...].			

Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

- 28 JP wniósł do tribunal administratif de Cergy-Pontoise (sądu administracyjnego w Cergy-Pontoise, Francja) w szczególności z jednej strony o stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji prefekta departamentu Val-d'Oise, będącego częścią aglomeracji paryskiej (Francja), odmawiającej przyjęcia wszelkich niezbędnych środków celem rozwiązania jego problemów zdrowotnych spowodowanych zanieczyszczeniem powietrza w tej aglomeracji, które, zdaniem JP, rozpoczęły się w 2003 r., a z drugiej strony o zasądzenie na jego rzecz od Republiki Francuskiej odszkodowania tytułem różnych uszczerbków, których, jak podnosi, doznał wskutek wspomnianego zanieczyszczenia i które szacuje na 21 mln EUR.
- 29 JP domaga się w szczególności odszkodowania tytułem uszczerbku polegającego na pogorszeniu się jego stanu zdrowia, co nastąpiło, jak podnosi, wskutek degradacji powietrza w aglomeracji paryskiej, w której mieszka. Degradacja ta wynika, w jego ocenie, z faktu, iż władze francuskie uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2008/50.

- 30 Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2017 r. tribunal administratif de Cergy-Pontoise (sąd administracyjny w Cergy-Pontoise) oddalił roszczenia JP w całości na tej podstawie, że w istocie art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50 nie przyznają jednostkom żadnego prawa do odszkodowania z tytułu szkody doznanej w związku z pogorszeniem jakości powietrza.
- 31 W dniu 25 kwietnia 2018 r. JP wniósł do cour administrative d'appel de Versailles (apelacyjnego sądu administracyjnego w Wersalu, Francja) apelację od tego wyroku.
- 32 Ministre de la Transition écologique (minister ds. transformacji ekologicznej) wnosi o oddalenie tej apelacji.
- 33 W tych okolicznościach cour administrative d'appel de Versailles (apelacyjny sąd administracyjny w Wersalu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy mające zastosowanie normy prawa Unii Europejskiej wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy [2008/50] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wystarczająco istotnego naruszenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej wynikających z nich zobowiązań jednostki nabywają prawo do uzyskania od danego państwa członkowskiego odszkodowania za poniesiony przez nie uszczerbek na zdrowiu, pozostający w bezpośrednim i niewątpliwym związku przyczynowym z pogorszeniem jakości powietrza?
- 2) Zakładając, że wyżej wymienione przepisy mogą rzeczywiście powodować uzyskanie takiego prawa do odszkodowania za poniesiony uszczerbek na zdrowiu – od spełnienia jakich warunków uzależnione jest uzyskanie tego prawa, w szczególności w odniesieniu do daty, w której należy oceniać istnienie uchybienia, za które odpowiedzialność może zostać przypisana danemu państwu członkowskiemu?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatecznego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby sformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę przepisy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 31). Okoliczność, iż sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być mu pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z ogółu informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Volvo i DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494, pkt 28).

- 35 W niniejszej sprawie z udzielonej przez sąd odsyłający odpowiedzi na skierowane do niego przez Trybunał żądanie udzielenia informacji wynika, że skarżący w postępowaniu głównym domaga się naprawienia szkody, jaką poniósł wskutek przekroczenia dopuszczalnych wartości stężeń NO₂ i PM₁₀, określonych w załączniku XI do dyrektywy 2008/50, które począwszy od 2003 r. wywierało negatywny wpływ na jego stan zdrowia.
- 36 Należy podnieść, że zgodnie z art. 33 ust. 1 i art. 34 dyrektywy 2008/50 wspomniana dyrektywa weszła w życie w dniu jej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a mianowicie w dniu 11 czerwca 2008 r., i zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy do dnia 11 czerwca 2010 r. Ponadto z załącznika XI do wspomnianej dyrektywy wynika, że terminami, do upływu których należało zapewnić przestrzeganie wartości dopuszczalnych, były odpowiednio: dzień 1 stycznia 2005 r. dla PM₁₀ oraz dzień 1 stycznia 2010 r. dla NO₂.
- 37 Zgodnie z art. 31 ust. 1 dyrektywy 2008/50 ta ostatnia zastąpiła, począwszy od dnia 11 czerwca 2010 r., w szczególności dyrektywy 96/62 i 1999/30.
- 38 Dyrektywa 96/62 weszła w życie w dniu 21 listopada 1996 r. Ustanawiała ona w art. 7 i zgodnie z jej art. 13 ust. 1, w związku z art. 12 ust. 1 dyrektywy 1999/30, począwszy od dnia 19 lipca 2001 r., wymagania analogiczne do tych, które wynikają z art. 13 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50. Jednakże dyrektywa 96/62 nie określała dopuszczalnych wartości stężeń zanieczyszczeń w powietrzu. Zgodnie z art. 4 ust. 5 wspomnianej dyrektywy zostały one określone w dyrektywie 1999/30. Terminy, do upływu których należało zapewnić przestrzeganie wartości dopuszczalnych określonych w załącznikach II i III do wspomnianej dyrektywy, zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 tej dyrektywy, zostały ustalone na dzień 1 stycznia 2005 r. dla PM₁₀ oraz na dzień 1 stycznia 2010 r. dla NO₂.
- 39 Przed upływem wspomnianych terminów, jak wynika z art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 1999/30, mającymi zastosowanie wartościami dopuszczalnymi, z zastrzeżeniem wymagań określonych w art. 8 ust. 3 i 4 dyrektywy 96/62, były wymagania wynikające z tablicy B zawartej w załączniku I do dyrektywy 80/779 w odniesieniu do PM₁₀ oraz w załączniku I do dyrektywy 85/203 dla NO₂, do których to załączników odwoływał się, odpowiednio, artykuł 3 każdej z tych dwóch wspomnianych w ostatniej kolejności dyrektyw.
- 40 Ponadto w zakresie, w jakim zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający skarżący w postępowaniu głównym domaga się naprawienia szkody spowodowanej, w jego przekonaniu, przekroczeniem wartości dopuszczalnych stężeń NO₂ i PM₁₀, a mianowicie szkody „która rozpoczęła się w 2003 r.”, nie można wykluczyć, że dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym znaczenie ma także art. 7, odpowiednio, dyrektywy 80/779 oraz dyrektywy 85/203, które zostały uchylone z dniem 19 lipca 2001 r., co wynika także z art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 1999/30.
- 41 Z uwagi na okres, który został wskazany przez sąd odsyłający w przedstawionych informacjach, należy zatem wziąć pod uwagę nie tylko odpowiednie przepisy dyrektywy 2008/50, ale także przepisy dyrektyw 96/62, 1999/30, 80/779 i 85/203.
- 42 W rezultacie, biorąc pod uwagę orzecznictwo przywołane w pkt 34 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, art. 7 i 8 dyrektywy 96/62, art. 4 ust. 1 i art. 5

ust. 1 dyrektywy 1999/30 oraz art. 3 i 7 dyrektyw 80/779 i 85/203 należy interpretować w ten sposób, że mają one na celu przyznanie jednostkom uprawnień indywidualnych, które umożliwiałyby im wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi wobec państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które można mu przypisać.

- 43 W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na których Unia się opiera (wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada ta dotyczy każdego przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, niezależnie od tego, który organ publiczny dopuścił się naruszenia (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W odniesieniu do przesłanek powstania takiej odpowiedzialności Trybunał wielokrotnie orzekł, że poszkodowane jednostki mają prawo do odszkodowania, jeśli spełnione są trzy przesłanki, a mianowicie: naruszony przepis prawa Unii ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki [wyrok z dnia 28 czerwca 2022 r., Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę), C-278/20, EU:C:2022:503, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 45 Wynika z tego, że jedynie naruszenie przepisu prawa Unii, który ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, może, zgodnie z pierwszą z powyższych trzech przesłanek, skutkować powstaniem odpowiedzialności państwa.
- 46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienia te powstają nie tylko przy okazji wyraźnego przyznania przez przepisy prawa Unii, lecz także z powodu obowiązków, pozytywnych lub negatywnych, jakie nakładają one w ściśle określony sposób zarówno na osoby fizyczne, jak i państwa członkowskie oraz instytucje Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lutego 1963 r., van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in., C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 31; z dnia 20 września 2001 r., Courage i Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, pkt 19; a także z dnia 11 listopada 2021 r., Stichting Cartel Compensation i Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, pkt 47).
- 47 Naruszenie takich pozytywnych lub negatywnych obowiązków przez państwo członkowskie może stanowić przeszkodę w wykonywaniu przez zainteresowane jednostki uprawnień, które zostały im w sposób dorozumiany przyznane na mocy mających zastosowanie przepisów prawa Unii i na które mogą się one powołać na poziomie krajowym, a tym samym może zmienić sytuację prawną, której stworzenie dla wspomnianych jednostek mają na celu wspomniane przepisy [zob. podobnie wyroki: z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 103, 104; a także z dnia 10 grudnia 2020 r., Euromin Holdings (Cyprus), C-735/19, EU:C:2020:1014, pkt 90]. Z tego względu pełna skuteczność wspomnianych norm prawa Unii i ochrona uprawnień, których przyznanie jest celem wspomnianych norm, wymagają, aby jednostki miały możliwość uzyskania odszkodowania (zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in., C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 33, 34), i to niezależnie od kwestii, czy mające zastosowanie przepisy wywołują skutek bezpośredni, ponieważ cecha ta nie jest ani konieczna (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93,

EU:C:1996:79, pkt 18–22), ani wystarczająca sama w sobie (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 108, 109), aby pierwsza z trzech przesłanek, o których mowa w pkt 44 niniejszego wyroku, była spełniona.

- 48 W tym wypadku dyrektywy 2008/50, 96/62, 1999/30, 80/779 i 85/203 zasadniczo nakładają na państwa członkowskie, po pierwsze, obowiązek zapewnienia, aby poziomy w szczególności PM_{10} i NO_2 nie przekraczały na ich terytoriach i począwszy od określonych dat wartości dopuszczalnych ustanowionych w tych dyrektywach, a po drugie, w przypadku gdy wspomniane wartości dopuszczalne są jednak przekraczane, obowiązek przyjęcia odpowiednich środków w celu zaradzenia tym przekroczeniom, w szczególności w ramach planów ochrony powietrza.
- 49 W odniesieniu do pierwszego z tych obowiązków należy zauważyć, że wartości dopuszczalne wskazują dokładne stężenie, wyrażone w $\mu g/m^3$ i uwzględniające, w stosownych przypadkach, marginesy tolerancji dla danego zanieczyszczenia w powietrzu, których przekroczenia mają unikać państwa członkowskie we wszystkich swoich strefach i aglomeracjach.
- 50 Jeśli chodzi o drugi z powyższych obowiązków, to Trybunał orzekł w odniesieniu do dyrektywy 2008/50, że z art. 23 ust. 1 tej dyrektywy wynika, iż o ile państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem uznania w zakresie ustalenia środków, jakie mają przyjąć, to jednak wspomniane środki mają w każdym wypadku doprowadzić do tego, aby okres przekroczenia wartości dopuszczalnych określonych dla danego zanieczyszczenia był jak najkrótszy [wyrok z dnia 10 listopada 2020 r., *Komisja/Włochy (Wartości dopuszczalne – PM_{10})*, C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 136].
- 51 Ponadto Trybunał stwierdził wprawdzie, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, który ustanawia obowiązek analogiczny do obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, nakładał na państwa członkowskie obowiązek przyjmowania nie środków, które doprowadziłyby do tego, iż nie dojdzie do żadnego przekroczenia, ale jedynie środków, które umożliwiłyby zmniejszenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia i czasu jego trwania, z uwzględnieniem ogółu okoliczności w danej chwili oraz wchodzących w grę interesów. Jednakże Trybunał zauważył również, że wspomniany przepis określał granice korzystania z tego zakresu uznania, na które można powoływać się przed sądami krajowymi, dotyczące adekwatności środków, jakie powinien zawierać plan działania w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa przekroczenia oraz skrócenia czasu jego trwania, z uwagi na równowagę, jaką należy zapewnić pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi oraz prywatnymi (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 44–46).
- 52 Taka sama interpretacja powinna w istocie mieć zastosowanie do obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 i 4 dyrektywy 96/62.
- 53 Jeśli chodzi o art. 7, odpowiednio, dyrektywy 80/779 oraz dyrektywy 85/203, to należy stwierdzić, że na wypadek przekroczenia wartości dopuszczalnych wspomniane przepisy zobowiązywały państwa członkowskie do przyjęcia, odpowiednio, środków „w celu uniknięcia powtórzenia takich sytuacji” i „środków zaradczych”.
- 54 Prawdą jest, iż wynika z tego, że art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 ustanawiają, podobnie jak analogiczne przepisy dyrektyw 96/62, 1999/30, 80/779 i 85/203, dość jasne i precyzyjne obowiązki dotyczące rezultatu, którego osiągnięcie państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić.

- 55 Jednakże wspomniane obowiązki realizują, jak wynika z art. 1 każdej z dyrektyw wskazanych w poprzednim punkcie, jak również w szczególności z motywu 2 dyrektywy 2008/50, ogólny cel ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości.
- 56 Tak więc niezależnie od okoliczności, że mające zastosowanie przepisy dyrektywy 2008/50 i dyrektyw, które ją poprzedzały, w żaden sposób nie przyznają w sposób wyraźny uprawnień jednostkom w tym zakresie, obowiązki ustanowione we wspomnianych przepisach, we wspomnianym ogólnym celu, o którym mowa powyżej, nie pozwalają uznać, że jednostkom lub kategoriom jednostek przyznano w tym wypadku w sposób dorozumiany, ze względu na te obowiązki, uprawnienia indywidualne, których naruszenie może skutkować powstaniem odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom.
- 57 Z powyższego wynika, że pierwsza z trzech mających charakter kumulatywny przesłanek wymienionych w pkt 44 niniejszego wyroku nie została spełniona.
- 58 Powyższego stwierdzenia nie jest przy tym w stanie podważyć okoliczność, że w przypadku, w którym państwo członkowskie nie zapewniło przestrzegania wartości dopuszczalnych określonych w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 i w analogicznych przepisach dyrektyw, które ją poprzedzały, zainteresowane jednostki powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, przyjęcia środków wymaganych na podstawie wspomnianych dyrektyw (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 56).
- 59 W tym zakresie należy przypomnieć, jeśli chodzi o art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, że Trybunał podniósł, iż osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia dopuszczalnych wartości lub progów alarmowych powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu działania z chwilą zaistnienia takiego niebezpieczeństwa (wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 39).
- 60 Podobnie, jeśli chodzi o art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, Trybunał orzekł, że osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia owych dopuszczalnych wartości po dniu 1 stycznia 2010 r. powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, w przypadku gdy państwo członkowskie nie zapewniło przestrzegania wymogów wynikających z art. 13 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a nie wystąpiło też o odroczenie terminu na warunkach przewidzianych w art. 22 (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 56).
- 61 Zgodnie z rozważaniami przedstawionymi w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku taka wykładnia ma również zastosowanie w odniesieniu do skutecznego wykonania art. 7, odpowiednio, dyrektywy 80/779 i dyrektywy 85/203 oraz art. 8 ust. 3 i 4 dyrektywy 96/62.
- 62 Jednakże uznane w ten sposób w orzecznictwie Trybunału uprawnienie, wynikające w szczególności z zasady skuteczności prawa Unii, do której to skuteczności zainteresowane jednostki mają prawo się przyczynia poprzez wszczynanie postępowań administracyjnych lub sądowych w zależności od ich szczególnej sytuacji, nie oznacza, że obowiązki wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 oraz z analogicznych przepisów dyrektyw ją

poprzedzających miały na celu przyznanie zainteresowanym osobom uprawnień indywidualnych w rozumieniu pierwszej z trzech przesłanek, o których mowa w pkt 44 niniejszego wyroku, oraz że naruszenie tych obowiązków może w konsekwencji doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej, jaką wspomniane przepisy miały dla nich stworzyć.

- 63 Należy dodać, że wniosek przedstawiony w pkt 57 niniejszego wyroku nie wyklucza możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego [wyrok z dnia 28 czerwca 2022 r., Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę), C-278/20, EU:C:2022:503, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo] oraz że w stosownym przypadku można w tym kontekście uwzględnić naruszenie obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 oraz innych przepisów prawa unijnego, o których mowa w pkt 42 niniejszego wyroku, jako element mogący mieć znaczenie dla celów przypisania organom publicznym odpowiedzialności na podstawie innej niż prawo Unii.
- 64 Powyższe stanowisko nie wyklucza również możliwości wydawania przez sądy danego państwa członkowskiego nakazów, którym towarzyszy nałożenie kar pieniężnych, w celu zapewnienia przestrzegania przez wspomniane państwo obowiązków wynikających z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 oraz analogicznych przepisów dyrektyw ją poprzedzających, takich jak nakazy połączone z nałożeniem kar pieniężnych zawarte w licznych wyrokach wydanych niedawno przez Conseil d’Etat (radę stanu, Francja).
- 65 W świetle całości powyższych rozważań należy odpowiedzieć na pytanie pierwsze w ten sposób, że art. 3 i 7 dyrektywy 80/779, art. 3 i 7 dyrektywy 85/203, art. 7 i 8 dyrektywy 96/62, art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30, jak również art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 należy interpretować w ten sposób, że nie mają one na celu przyznania jednostkom uprawnień indywidualnych, które umożliwiałyby im wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi wobec państwa członkowskiego zgodnie z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które można mu przypisać.

W przedmiocie pytania drugiego

- 66 Z uwagi na odpowiedź na pytanie pierwsze nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

- 67 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 3 i 7 dyrektywy 80/779/EWG Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych, art. 3 i 7 dyrektywy Rady 85/203/EWG z dnia 7 marca 1985 r. w sprawie norm jakości powietrza w odniesieniu do dwutlenku azotu, art. 7 i 8 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, jak również art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy

należy interpretować w ten sposób, że:

nie mają one na celu przyznania jednostkom uprawnień indywidualnych, które umożliwiłyby im wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi wobec państwa członkowskiego zgodnie z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które można mu przypisać.

Podpisy