



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 19 november 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Luftkvalitet — Direktiv 2008/50/EG — Gränsvärden för kvävedioxid — Skyldighet att ansöka om förlängning av den fastställda tidsfristen med ingivande av en luftkvalitetsplan — Sanktioner”

I mål C-404/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungariket) genom beslut av den 16 juli 2013, som inkom till domstolen den 19 juli 2013, i målet

**The Queen**, på begäran av:

**ClientEarth**

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta, domstolens vice-ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 juli 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ClientEarth, genom P. Kirch, avocat, D. Rose, QC, samt E. Dixon och B. Jaffey, barristers;
- Förenade kungarikets regering, genom M. Holt och J. Beeko, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. Smith, QC;
- Europeiska kommissionen, genom K. Mifsud-Bonnici och S. Petrova, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: engelska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4 FEU och 19 FEU samt artiklarna 13, 22, 23 och 30 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ClientEarth, en icke-statlig miljöskyddsorganisation, och Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs. Målet rör ClientEarths begäran om att de luftkvalitetsplaner som upprättats av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska revideras enligt direktiv 2008/50 beträffande vissa av medlemsstatens zoner och områden med tätbebyggelse.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Direktiv 2008/50*

- 3 Skäl 16 i direktiv 2008/50 har följande lydelse:

”I zoner och tätbebyggelse med särskilt svåra förutsättningar bör det vara möjligt att förlänga den tidsfrist inom vilken gränsvärdena för luftkvalitet måste vara uppfyllda vid akuta problem med att efterleva kraven i en specifik zon eller tätbebyggelse, trots att lämpliga åtgärder genomförts för att minska föroreningarna. Vid en eventuell förlängning av tidsfristen för en viss zon eller tätbebyggelse bör man upprätta en detaljerad plan som ska utvärderas av kommissionen för att se till att gränsvärdena iakttas senast då den reviderade tidsfristen löper ut. Det är viktigt att de nödvändiga gemenskapsåtgärderna, som återspeglar den valda ambitionsnivån i den tematiska strategin för luftförorening när det gäller att minska utsläpp vid källan, är tillgängliga för att utsläppen ska kunna minskas effektivt inom den tidsfrist inom vilken gränsvärdena måste vara uppfyllda enligt detta direktiv, och detta bör beaktas när ansökningar om att förlänga tidsfristen bedöms.”

- 4 I artikel 1 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att

- 1) utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas,

...”

- 5 I artikel 2 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

- 5) *gränsvärde*: en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas,

...

7) *toleransmarginal*: det procenttal med vilket gränsvärdet får överskridas på de villkor som fastställs i detta direktiv,

8) *luftkvalitetsplaner*: planer där åtgärder fastställs för att uppnå gräns- eller målvärdena,

...”

6 I artikel 13 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM10, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

Gränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI får inte överskridas från och med de datum som anges där.

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

De toleransmarginaler som anges i bilaga XI ska tillämpas i enlighet med artiklarna 22.3 och 23.1.

...”

7 I artikel 22 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Förlängning av tidsfristen för att uppfylla kraven och undantag från skyldigheten att tillämpa vissa gränsvärden”, föreskrivs följande:

”1. Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen inom de tidsfrister som anges i bilaga XI, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen på villkor att en luftkvalitetsplan enligt artikel 23 upprättas för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla. En sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av den information som förtecknas i avsnitt B i bilaga XV, beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.

...

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI.

4. Medlemsstaterna ska underrätta [Europeiska] kommissionen om de anser att punkt 1 eller 2 är tillämplig och ska överlämna den luftkvalitetsplan som avses i punkt 1 inklusive all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om villkoren är uppfyllda. I sin bedömning ska kommissionen beakta beräknade effekter på både den nuvarande och den framtida luftkvaliteten i medlemsstaterna, av åtgärder som har vidtagits av medlemsstaterna och även beräknade effekter på luftkvaliteten av nuvarande gemenskapsåtgärder och planerade gemenskapsåtgärder som ska föreslås av kommissionen.

Om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits ska villkoren för tillämpning av punkt 1 eller 2 anses vara uppfyllda.

Om invändningar framförs får kommissionen kräva att medlemsstaten ändrar eller lämnar in nya luftkvalitetsplaner.”

8 I artikel 23 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Luftkvalitetsplaner”, föreskrivs följande:

”1. Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

Om luftkvalitetsplaner måste utarbetas eller genomföras med avseende på flera föroreningar, ska medlemsstaterna vid behov utarbeta och genomföra integrerade luftkvalitetsplaner som omfattar alla berörda föroreningar.

2. För att uppnå de tillämpliga miljömålen ska medlemsstaterna, i den utsträckning det är möjligt, sörja för att dessa planer eller program överensstämmer med andra planer som krävs enligt direktiv 2001/80/EG, direktiv 2001/81/EG eller direktiv 2002/49/EG.”

9 I artikel 30 i direktiv 2008/50, med rubriken ”Sanktioner”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska fastställa regler om de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

10 I bilaga XI till direktiv 2008/50, med rubriken ”Gränsvärden för skydd av människors hälsa”, fastställs – i punkt B – det datum då gränsvärdena för kvävedioxid inte längre får överskridas till den 1 januari 2010.

11 I bilaga XV till direktiv 2008/50, med rubriken ”Information som ska ingå i lokala, regionala eller nationella luftkvalitetsplaner för förbättrad luftkvalitet”, anges – i punkt A – vilken information som ska lämnas enligt artikel 23 i direktivet. Den information som ska lämnas enligt artikel 22.1 i direktivet anges i punkt B i samma bilaga.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

12 Kvävedioxid är en gas som uppstår vid höga temperaturer i samband med förbränningsprocesser. Det framgår av beslutet om hänskjutande att i majoriteten av stadsområdena i Förenade kungariket utgör vägtrafik och uppvärmning av bostäder de största utsläppskällorna.

13 I syfte att utvärdera och säkerställa luftkvaliteten enligt villkoren i direktiv 2008/50 delades Förenade kungariket in i 43 zoner och områden med tätbebyggelse i den mening som avses i direktivet.

14 År 2010 överskred 40 av dessa ett eller flera av de gränsvärden för kvävedioxid som fastställts enligt direktivet.

- 15 Enligt preliminära luftkvalitetsplaner, som publicerades den 9 juni 2011 för offentliga samråd, förväntades kraven beträffande 17 zoner och områden med tätbebyggelse, storstadsområdet London (*Greater London*) inräknat, vara uppfyllda efter år 2015.
- 16 De slutliga planerna lämnades över till kommissionen den 22 september 2011, inbegripet ansökningar om förlängning av tidsfristen enligt artikel 22 i direktiv 2008/50, beträffande 24 av de 40 aktuella zonerna och områdena med tätbebyggelse. I dessa planer angavs på vilka villkor gränsvärdena skulle iaktas senast den 1 januari 2015.
- 17 Genom ett beslut av den 25 juni 2012 beviljade kommissionen utan förbehåll nio ansökningar om förlängning av tidsfristen. I samma beslut beviljade kommissionen tre sådana ansökningar under förutsättning att vissa villkor uppfylldes och den framställde invändningar beträffande 12 zoner.
- 18 Såvitt avser de 16 zoner eller områden med tätbebyggelse för vilka gränsvärdena enligt luftkvalitetsplanerna skulle uppfyllas under åren 2015–2025 gav Förenade kungariket inte in någon ansökan om förlängning av tidsfristen enligt artikel 22 i direktiv 2008/50. Kommissionen framställde inte heller någon invändning med avseende på dessa.
- 19 ClientEarth ansökte om att High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), skulle förelägga Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, att revidera dessa planer så att det angavs på vilka villkor de gränsvärden som fastställts för kvävedioxid ska uppfyllas så snart som möjligt och senast den 1 januari 2015, i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50.
- 20 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ogillade ansökan. Rätten ansåg att en medlemsstat, även om den inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2008/50, inte är skyldig att ansöka om att den frist som fastställts i direktivet för att iaktta gränsvärdena ska förlängas enligt dess artikel 22. High Court tillade att ett sådant föreläggande i vart fall skulle kunna ge upphov till allvarliga politiska och ekonomiska svårigheter och innebära politiska överväganden, vilket inte omfattas av High Courts behörighet.
- 21 Den 30 maj 2012 ogillades överklagandet av detta avgörande av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), som dock meddelade ClientEarth tillstånd till målets prövning i Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Supreme Court of the United Kingdom konstaterade att Förenade kungariket inte hade uppfyllt sin skyldighet att iaktta de gränsvärden som fastställts för kvävedioxid, enligt artikel 13 i direktiv 2008/50, beträffande de 16 zoner och områden med tätbebyggelse som är aktuella i det nationella målet. Supreme Court konstaterade även att målet gav upphov till frågor om tolkningen av direktiv 2008/50 som inte tidigare hade prövats i EU-domstolens praxis.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court of the United Kingdom att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
  - ”1) Om gränsvärdena för kvävedioxid, enligt [direktiv 2008/50], i en viss zon eller tätbebyggelse inte har iakttagits senast den 1 januari 2010 enligt bilaga XI till [detta direktiv], innebär direktivet och/eller artikel 4 FEU att en medlemsstat i sådana fall är skyldig att ansöka om förlängning av tidsfristen i enlighet med artikel 22 i direktivet?
  - 2) Om så är fallet, under vilka omständigheter (om några) kan en medlemsstat undantas från den skyldigheten?
  - 3) I vilken utsträckning (om någon) påverkas skyldigheterna för en medlemsstat, som har åsidosatt artikel 13 [i direktiv 2008/50], av artikel 23 (och särskilt dess andra punkt)?

- 4) För det fall att [någon av] de skyldigheter som avses i artiklarna 13 och 22 inte fullgörs, vilka åtgärder (om några) måste den nationella domstolen vidta enligt unionslagstiftningen för att iaktta kraven enligt artikel 30 i direktiv [2008/50] och/eller artikel 4 FEU eller artikel 19 FEU?”

### Prövning av tolkningsfrågorna

#### *Den första och den andra frågan*

- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 22 i direktiv 2008/50 ska tolkas på så sätt att om det inte var möjligt att iaktta de gränsvärden för kvävedioxid som fastställts i bilaga XI till direktivet, i en viss zon eller tätbebyggelse i en medlemsstat, efter den 1 januari 2010 (som är det datum som anges i bilagan) så var medlemsstaten skyldig – för att kunna förlänga tidsfristen med högst fem år – att ansöka om en sådan förlängning i enlighet med artikel 22.1 i direktivet. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida medlemsstaten under vissa omständigheter likväl kunde undantas från denna skyldighet.
- 25 Skyldigheten att iaktta de gränsvärden för kvävedioxid som föreskrivs i bilaga XI till direktiv 2008/50 till den 1 januari 2010 (som är det datum som anges i bilagan) följer av artikel 13.1 andra stycket i direktivet.
- 26 I artikel 22.1 i direktiv 2008/50 föreskrivs emellertid att det är möjligt att förlänga den ursprungliga tidsfristen, om det inte är möjligt att klara gränsvärdena inom tidsfristen, på villkor att medlemsstaten upprättar en luftkvalitetsplan för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla, varvid planen ska uppfylla vissa krav. I synnerhet ska planen upprättas enligt artikel 23 i direktiv 2008/50. Planen ska även åtföljas av den information som förtecknas i avsnitt B i bilaga XV beträffande de aktuella föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen. Information om dessa zoner och områden med tätbebyggelse samt luftkvalitetsplanen ska överlämnas till kommissionen för godkännande enligt artikel 22.4.
- 27 Såvitt avser frågan huruvida den aktuella medlemsstaten – för att kunna förlänga den tidsfrist som anges i bilaga XI till direktiv 2008/50 med högst fem år – är skyldig att ansöka därom och att därvid upprätta en luftkvalitetsplan, om de villkor som anges i artikel 22.1 i direktivet är uppfyllda, konstaterar EU-domstolen följande. Även om lydelsen av denna bestämmelse inte ger några klara anvisningar i detta avseende, följer det såväl av det sammanhang som bestämmelsen ingår i som av det mål som eftersträvas av unionslagstiftaren att nämnda artikel 22.1 ska tolkas på detta sätt.
- 28 Enligt artikel 22.4 i direktiv 2008/50 är den aktuella medlemsstaten nämligen skyldig att underrätta kommissionen om de zoner och områden med tätbebyggelse på vilka medlemsstaten anser att punkt 1 i denna artikel är tillämplig samt att överlämna den luftkvalitetsplan som avses i sistnämnda bestämmelse.
- 29 En sådan tolkning överensstämmer bäst med unionslagstiftarens mål att säkerställa en bättre luftkvalitet. Den aktuella medlemsstaten blir då tvungen att förutse ett bristande iakttagande av gränsvärdena vid den föreskrivna tidsfristens utgång och att upprätta en luftkvalitetsplan som utförligt anger vilka åtgärder som gör det möjligt att komma till rätta med föroreningen inom en ny tidsfrist.
- 30 Det föreskrivs visserligen i artikel 13.1 första stycket i direktiv 2008/50, i fråga om svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, bly och kolmonoxid, att medlemsstaterna ”ska se till” att gränsvärdena inte överskrids. Det ska emellertid understrykas att det i andra stycket i denna bestämmelse anges att gränsvärdena för kvävedioxid och bensen ”... inte [får] överskridas” efter den tidsfrist som fastställts, vilket motsvarar en resultatförpliktelse.

- 31 Medlemsstaterna ska följaktligen vidta alla nödvändiga åtgärder för att rätta sig härefter och de får inte skjuta upp genomförandet av dessa åtgärder efter eget gottfinnande, med hänvisning till att det är möjligt att ansöka om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22.1 i direktiv 2008/50.
- 32 Såsom anges i skäl 16 i direktiv 2008/50 är det enligt denna bestämmelse nämligen endast möjligt att förlänga den ursprungliga tidsfristen enligt direktivet vid "akuta problem" med att efterleva kraven i en specifik zon eller tätbebyggelse, trots att lämpliga åtgärder genomförts för att minska föroreningarna.
- 33 Mot denna bakgrund ska artikel 22.1 i direktiv 2008/50 tolkas på så sätt att en medlemsstat – för att kunna förlänga den tidsfrist som fastställs i direktivet med högst fem år för iakttagandet av de gränsvärden för kvävedioxid som anges i bilaga XI till direktivet – är skyldig att ansöka om en sådan förlängning om det, med beaktande av tillgängliga uppgifter och trots att lämpliga åtgärder vidtagits av denna stat för att minska föroreningarna, på ett objektivet sätt framgår att det inte kommer att vara möjligt att iaktta dessa gränsvärden beträffande en viss zon eller tätbebyggelse inom den angivna tidsfristen.
- 34 Vad beträffar frågan huruvida det under vissa omständigheter likväl kan vara befogat att inte iaktta denna skyldighet, är det tillräckligt att konstatera att direktiv 2008/50 inte innehåller något undantag från den skyldighet som följer av artikel 22.1 i direktivet.
- 35 Den första och den andra frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 22.1 i direktiv 2008/50 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat – för att kunna förlänga den tidsfrist som fastställs i direktivet med högst fem år för iakttagandet av de gränsvärden för kvävedioxid som anges i bilaga XI till direktivet – är skyldig att ansöka om en sådan förlängning och att upprätta en luftkvalitetsplan om det, med beaktande av tillgängliga uppgifter och trots att lämpliga åtgärder vidtagits av denna stat för att minska föroreningarna, på ett objektivet sätt framgår att det inte kommer att vara möjligt att iaktta dessa gränsvärden beträffande en viss zon eller tätbebyggelse inom den angivna tidsfristen. Direktiv 2008/50 innehåller inte något undantag från den skyldighet som följer av nämnda artikel 22.1

#### *Den tredje frågan*

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida – om det framgår att det inte är möjligt att iaktta de gränsvärden för kvävedioxid som fastställts i bilaga XI till direktiv 2008/50, i en viss zon eller tätbebyggelse i en medlemsstat, efter den 1 januari 2010 (som är det datum som anges i bilagan) utan att medlemsstaten har ansökt om att denna tidsfrist ska förlängas enligt artikel 22.1 i nämnda direktiv – upprättandet av en luftkvalitetsplan enligt artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv kan anses innebära att denna stat likväl har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 13 i nämnda direktiv.
- 37 I artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 anges att bestämmelsen är tillämplig om gränsvärden för föroreningar överskrids efter det att tidsfristen för att uppfylla kraven har löpt ut.
- 38 Såvitt avser kvävedioxid krävs det inte heller, för bestämmelsens tillämpning, att medlemsstaten först har försökt utverka en förlängning av tidsfristen enligt artikel 22.1 i direktiv 2008/50.
- 39 Artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 ska följaktligen även tillämpas under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, enligt vilka de gränsvärden för kvävedioxid som anges i bilaga XI till direktivet inte hade uppfyllts per den 1 januari 2010 (som är det datum som fastställs i bilagan) beträffande zoner eller områden med tätbebyggelse i en medlemsstat, och medlemsstaten inte ansökt om att denna tidsfrist ska förlängas enligt artikel 22.1 i nämnda direktiv.

- 40 Det följer vidare av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att om gränsvärdena för kvävedioxid överskrids efter det att tidsfristen för att uppfylla kraven har löpt ut, är den aktuella medlemsstaten skyldig att upprätta en luftkvalitetsplan som uppfyller vissa krav.
- 41 Det ska i en sådan plan således föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt, och planen får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn. Det framgår dessutom av artikel 23.1 tredje stycket i direktiv 2008/50 att planen ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV, att den kan innefatta sådana åtgärder som avses i artikel 24 i direktivet och att den ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.
- 42 Enbart den omständigheten att en sådan plan har upprättats kan emellertid inte föranleda bedömningen att en medlemsstat, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, ska anses ha uppfyllt alla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50.
- 43 Det är först och främst endast i artikel 22.1 i direktiv 2008/50 som det uttryckligen föreskrivs en möjlighet för en medlemsstat att förlänga den tidsfrist som anges i bilaga XI till direktivet för iakttagandet av de i bilagan föreskrivna gränsvärdena för kvävedioxid.
- 44 En sådan bedömning skulle dessutom motverka den ändamålsenliga verkan av artiklarna 13 och 22 i direktiv 2008/50, eftersom den skulle innebära att en medlemsstat kunde kringgå iakttagandet av tidsfristen enligt artikel 13 genom att rätta sig efter mindre stränga villkor än dem som gäller enligt artikel 22.
- 45 Luftkvalitetsplanen ska enligt artikel 22.1 i direktiv 2008/50 nämligen inte endast innehålla den information som ska lämnas enligt artikel 23 och som förtecknas i avsnitt A i bilaga XV till direktivet, utan den ska också kompletteras med den information som förtecknas i avsnitt B i samma bilaga, som avser information om genomförandet av olika direktiv och information om alla åtgärder för att minska luftföroreningar som man har övervägt att vidta på lämplig lokal, regional eller nationell nivå för att uppnå luftkvalitetsmålen. Planen ska dessutom visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.
- 46 Denna tolkning vinner också stöd av konstaterandet att artiklarna 22 och 23 i direktiv 2008/50 i princip är avsedda att tillämpas på olika fall och har olika räckvidd.
- 47 Artikel 22.1 i direktiv 2008/50 ska nämligen tillämpas om det inte "är möjligt" att iaktta gränsvärdena för föroreningar efter den ursprungliga tidsfristen enligt direktivet, med beaktande av – såsom följer av dess skäl 16 – en särskilt hög föroreningsnivå. Enligt bestämmelsen får tidsfristen dessutom endast förlängas om medlemsstaten kan visa att det är möjligt för den att iaktta gränsvärdena inom en ny tidsfrist på högst fem år. Slutligen har bestämmelsen endast en tidsbegränsad giltighet.
- 48 Artikel 23.1 i direktiv 2008/50 har däremot en mer allmän räckvidd, eftersom den gäller utan tidsbegränsning i alla fall då ett gränsvärde för föroreningar som fastställts i direktivet överskrids efter den tidsfrist inom vilken gränsvärdet ska iakttas, oavsett om tidsfristen fastställts i direktivet eller av kommissionen enligt artikel 22 i detsamma.
- 49 Mot bakgrund av det anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Om det framgår att det inte är möjligt att iaktta de gränsvärden för kvävedioxid som fastställts i bilaga XI till direktiv 2008/50, i en viss zon eller tätbebyggelse i en medlemsstat, efter den 1 januari 2010 (som är det datum som anges i bilagan) utan att medlemsstaten har ansökt om att denna tidsfrist ska förlängas enligt



artikel 22.1 i nämnda direktiv, kan upprättandet av en luftkvalitetsplan enligt artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv inte i sig anses innebära att denna stat likväl har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 13 i nämnda direktiv.

#### *Den fjärde frågan*

- 50 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 4 FEU och 19 FEU samt artikel 30 i direktiv 2008/50 ska tolkas på så sätt att om en medlemsstat inte har iakttagit kraven enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och inte heller har ansökt om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22 i detta direktiv, så ankommer det på den behöriga nationella domstol vid vilken talan kan ha väckts att, i förhållande till den nationella myndigheten, vidta de åtgärder som är nödvändiga, såsom ett föreläggande, för att myndigheten ska upprätta den plan som krävs enligt nämnda direktiv, i enlighet med de villkor som däri föreskrivs.
- 51 EU-domstolen konstaterar inledningsvis att det av de handlingar som har översänts till EU-domstolen inte tillräckligt klart framgår på vilket sätt en tolkning av artikel 30 i direktiv 2008/50 – en artikel som rör regler om de sanktioner som medlemsstaterna ska fastställa – skulle vara användbar i det nationella målet.
- 52 Vad beträffar artikel 4 FEU ska det erinras om att det, enligt fast rättspraxis, åligger medlemsstaternas domstolar att enligt principen om lojalt samarbete i punkt 3 i denna artikel säkerställa domstolsskyddet av de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 38). Enligt artikel 19.1 FEU ska medlemsstaterna dessutom tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.
- 53 Om gränsvärdena för kvävedioxid överskrids efter den 1 januari 2010 i en medlemsstat som inte har ansökt om att denna tidsfrist ska förlängas enligt artikel 22.1 i direktiv 2008/50, medför artikel 23.1 andra stycket i direktivet en klar skyldighet för medlemsstaten att upprätta en luftkvalitetsplan som överensstämmer med vissa krav (se, analogt, dom Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 35).
- 54 Det följer dessutom av fast rättspraxis att enskilda gentemot en statlig myndighet kan åberopa bestämmelser i ett direktiv som är ovillkorliga och tillräckligt precisa. Det ankommer även på de nationella myndigheterna och domstolarna att i möjligaste mån tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets syfte. I de fall som en sådan tolkning inte är möjlig, ankommer det på dessa organ att bortse från de nationella bestämmelser som inte är förenliga med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom Janecek, EU:C:2008:447, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 55 Såsom EU-domstolen vid flera tillfällen har erinrat om skulle det slutligen vara oförenligt med den bindande karaktär som tillkommer direktiv 2008/50 enligt artikel 288 FEUF att i princip utesluta enskilda från möjligheten att åberopa den skyldighet som följer av direktivet. Detta gäller särskilt när det är fråga om ett direktiv vars mål är att bemästra och reducera luftföroreningar och vars syfte följaktligen är att skydda människors hälsa (se, för ett liknande resonemang, dom Janecek, EU:C:2008:447, punkt 37).
- 56 Av detta följer att fysiska och juridiska personer som omedelbart berörs av att gränsvärden överskrids efter den 1 januari 2010 måste kunna kräva, i förevarande fall genom att vända sig till behöriga domstolar, att nationella myndigheter upprättar en luftkvalitetsplan enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50, om en medlemsstat inte har iakttagit kraven enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och inte heller har ansökt om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22 i direktivet (se, analogt, dom Janecek, EU:C:2008:447, punkt 39).

- 57 Såvitt avser innehållet i en sådan plan framgår det av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa de åtgärder som ska vidtas, ska dessa åtgärder i vart fall säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena kan hållas så kort som möjligt.
- 58 Den fjärde frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Om en medlemsstat inte har iakttagit kraven enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och inte heller har ansökt om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22 i detta direktiv, så ankommer det på den behöriga nationella domstol vid vilken talan kan ha väckts att, i förhållande till den nationella myndigheten, vidta de åtgärder som är nödvändiga, såsom ett föreläggande, för att myndigheten ska upprätta den plan som krävs enligt nämnda direktiv, i enlighet med de villkor som däri föreskrivs.

### Rättegångskostnader

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa ska tolkas på så sätt att en medlemsstat – för att kunna förlänga den tidsfrist som fastställs i direktivet med högst fem år för iakttagandet av de gränsvärden för kvävedioxid som anges i bilaga XI till direktivet – är skyldig att ansöka om en sådan förlängning och att upprätta en luftkvalitetsplan om det, med beaktande av tillgängliga uppgifter och trots att lämpliga åtgärder vidtagits av denna stat för att minska föroreningarna, på ett objektivt sätt framgår att det inte kommer att vara möjligt att iaktta dessa gränsvärden beträffande en viss zon eller tätbebyggelse inom den angivna tidsfristen. Direktiv 2008/50 innehåller inte något undantag från den skyldighet som följer av nämnda artikel 22.1**
- 2) **Om det framgår att det inte är möjligt att iaktta de gränsvärden för kvävedioxid som fastställts i bilaga XI till direktiv 2008/50, i en viss zon eller tätbebyggelse i en medlemsstat, efter den 1 januari 2010 (som är det datum som anges i bilagan) utan att medlemsstaten har ansökt om att denna tidsfrist ska förlängas enligt artikel 22.1 i nämnda direktiv, kan upprättandet av en luftkvalitetsplan enligt artikel 23.1 andra stycket i detta direktiv inte i sig anses innebära att denna stat likväl har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 13 i nämnda direktiv.**
- 3) **Om en medlemsstat inte har iakttagit kraven enligt artikel 13.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och inte heller har ansökt om att tidsfristen ska förlängas enligt artikel 22 i detta direktiv, så ankommer det på den behöriga nationella domstol vid vilken talan kan ha väckts att, i förhållande till den nationella myndigheten, vidta de åtgärder som är nödvändiga, såsom ett föreläggande, för att myndigheten ska upprätta den plan som krävs enligt nämnda direktiv, i enlighet med de villkor som däri föreskrivs.**

Underskrifter