



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. juni 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2008/50/EF – artikel 6, 7, 13 og 23 – bilag III – vurdering af luftkvaliteten – kriterier, der gør det muligt at konstatere en overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid – målinger foretaget ved hjælp af faste prøvetagningssteder – valg af hensigtsmæssige steder – fortolkning af værdier målt på prøvetagningsstederne – medlemsstaternes forpligtelser – domstolsprøvelse – kontrollens intensitet – påbudsbeføjelse«

I sag C-723/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 15. december 2017, indgået til Domstolen den 29. december 2017, i sagen

Lies Craeynest,

Cristina Lopez Devaux,

Frédéric Mertens,

Stefan Vandermeulen,

Karin De Schepper,

ClientEarth VZW

mod

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Brussels Instituut voor Milieubeheer,

procesdeltager:

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen og M. Safjan,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. januar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Lies Craeynest, Cristina Lopez Devaux, Frédéric Mertens, Stefan Vandermeulen, Karin De Schepper og ClientEarth VZW ved advokaten T. Malfait og A. Croes,
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest og Brussels Instituut voor Milieubeheer ved advokaten G. Verhelst og B. Van Weerdts samt ved avocat I.-S. Brouhns,
- Den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved K. Bulterman og A.M. de Ree, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og K. Petersen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. februar 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, dels artikel 6, 7, 13 og 23 i og bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse en tvist mellem på den ene side Lies Craeynest, Cristina Lopez Devaux, Frédéric Mertens, Stefan Vandermeulen, Karin De Schepper og ClientEarth VZW og på den anden side Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien) og Brussels Instituut voor Milieubeheer (Bruxelles' institut for miljøstyring, Belgien) vedrørende forpligtelsen til at udarbejde en luftkvalitetsplan for zonen Bruxelles (Belgien) og til at etablere de prøvetagningssteder, der i henhold til loven kræves for at overvåge luftkvaliteten.

Retsforskrifter

- 3 2., 5.-7. og 14. betragtning til direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:
 - »(2) For at beskytte menneskers sundhed og miljøet som helhed er det særlig vigtigt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden og at identificere og gennemføre de mest effektive emissionsreducerende foranstaltninger på lokalt og nationalt plan samt på fællesskabsplan. Derfor bør emissioner af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller reduceres, og der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens normer, retningslinjer og programmer.

[...]

- (5) Der bør anlægges en fælles tilgang til vurdering af luftkvalitet efter fælles vurderingskriterier. Når luftkvaliteten vurderes, bør der tages hensyn til størrelsen af de befolkninger og økosystemer, der udsættes for luftforurening. Derfor bør hver medlemsstats område inddeles i zoner og bymæssige områder efter befolkningstæthed.
- (6) Om muligt bør der anvendes modelberegninger, således at koncentrationernes geografiske fordeling kan udledes af punktdata. Dette vil kunne tjene som grundlag for beregningen af den kollektive eksponering hos befolkningen i det pågældende område.
- (7) For at sikre, at de indsamlede oplysninger om luftforurening er tilstrækkelig[t] repræsentative og sammenlignelige for hele Fællesskabet, er det vigtigt, at der anvendes standardiserede måleteknikker og fælles kriterier for målestationers antal og placering til vurdering af luftkvaliteten. Der kan anvendes andre teknikker end målinger til at vurdere luftkvaliteten, og derfor er det nødvendigt at fastlægge kriterier for sådanne teknikkers anvendelse og nødvendige nøjagtighed.

[...]

- (14) Der bør være pligt til at foretage faste målinger i zoner og bymæssige områder, hvor de langsigtede målsætninger for ozon eller vurderingstærsklerne for øvrige forurenende stoffer er overskredet. Information fra faste målinger kan suppleres af modelberegninger og/eller indikative målinger, således at koncentrationernes geografiske fordeling kan udledes af punktdata. Anvendelsen af supplerende vurderingsteknikker bør også gøre det muligt at reducere det krævede minimumsantal af faste prøvetagningssteder.«

4 Artikel 1 i direktiv 2008/50 fastsætter:

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

- 1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
- 2) at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier
- 3) at skaffe oplysninger om luftkvaliteten som hjælp til at bekæmpe luftforurening og gener og overvåge langsigtede tendenser og forbedringer som resultat af medlemsstaternes og Fællesskabets foranstaltninger

[...]«

5 Dette direktivs artikel 2 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 3) »niveau«: koncentrationen i luften eller depositionen af et forurenende stof på overflader inden for en given tid
- 4) »vurdering«: en metode til måling, beregning, forudsigelse eller estimering af niveauer
- 5) »grænseværdi«: et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået

[...]

17) »bymæssigt område«: en zone, der er et byområde med en befolkning på mere end 250 000 indbyggere eller, når befolkningen er på 250 000 indbyggere eller derunder, med en befolkningstæthed pr. km², som medlemsstaterne fastsætter

[...]

20) »indikator for gennemsnitlig eksponering«: et gennemsnitsniveau, der er fastsat på grundlag af målinger på bybaggrundsstationer på hele en medlemsstats område, og som afspejler befolkningens eksponering. Den benyttes til beregning af det nationale mål for reduktion af eksponering og forpligtelsen vedrørende eksponeringskoncentration

[...]

23) »bybaggrundsstationer«: steder i byområder, hvor niveauerne er repræsentative for den almene bybefolknings eksponering

24) »nitrogenoxider«: summen af blandingsforholdet i volumen (ppbv) af nitrogenmonoxid (nitrogenoxid) og nitrogendioxid, udtrykt som enheder af massekoncentration af nitrogendioxid (µg/m³)

25) »faste målinger«: målinger, der foretages på stationære målestationer enten kontinuerligt eller ved stikprøver til bestemmelse af niveauerne i overensstemmelse med de relevante datakvalitetsmålsætninger

[...]«

6 Artikel 4 i direktiv 2008/50 fastsætter:

»Medlemsstaterne fastlægger zoner og bymæssige områder på hele deres område. Luftkvalitetsvurdering og -styring gennemføres i alle zoner og bymæssige områder.«

7 Dette direktivs artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med hensyn til svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler (PM₁₀ og PM_{2,5}), bly, benzen og carbonmonoxid gælder de øvre og nedre vurderingstærskler, der er anført i bilag II, del A.

Alle zoner og bymæssige områder klassificeres i forhold til disse

vurderingstærskler.«

8 Det nævnte direktivs artikel 6 med overskriften »Vurderingskriterier« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne vurderer luftkvaliteten med hensyn til de i artikel 5 omhandlede forurenende stoffer i alle deres zoner og bymæssige områder i overensstemmelse med kriterierne i stk. 2, 3 og 4 og i overensstemmelse med kriterierne i bilag III.

2. I alle zoner og bymæssige områder, hvor niveauet af forurenende stoffer som omhandlet i stk. 1, overskrider den øvre vurderingstærskel, der er fastsat for disse forurenende stoffer, anvendes der faste målinger for at vurdere luftkvaliteten. De faste målinger kan suppleres med modelberegninger og/eller indikative målinger for at give passende oplysninger om den geografiske fordeling af luftkvaliteten.

3. I alle zoner og bymæssige områder, hvor niveauet af forurenende stoffer som omhandlet i stk. 1 ligger under den øvre vurderingstærskel, der er fastsat for disse forurenende stoffer, kan der anvendes en kombination af faste målinger og modelberegninger og/eller indikative målinger for at vurdere luftkvaliteten.

4. I alle zoner og bymæssige områder, hvor niveauet af forurenende stoffer som omhandlet i stk. 1 ligger under den nedre vurderingstærskel, der er fastsat for disse forurenende stoffer, er det tilstrækkeligt at anvende modelberegninger eller teknikker til objektiv estimering for at vurdere luftkvaliteten.

[...]«

9 Samme direktivs artikel 7 med overskriften »Prøvetagningssted« har følgende ordlyd:

»1. Placeringen af prøvetagningssteder til måling af svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler (PM₁₀, PM_{2,5}), bly, benzen og carbonmonoxid i luften bestemmes efter kriterierne i bilag III.

2. I alle zoner og bymæssige områder, hvor de faste målinger er eneste informationskilde til vurdering af luftkvaliteten, må antallet af prøvetagningssteder for hvert relevant forurenende stof ikke være mindre end mindsteantallet af prøvetagningssteder som specificeret i bilag V, del A.

3. For zoner og bymæssige områder, hvor oplysninger fra prøvetagningssteder for faste målinger suppleres med oplysninger fra modelberegninger og/eller indikative målinger, kan det samlede antal prøvetagningssteder i bilag V, del A, dog reduceres med op til 50%, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) [D]e supplerende metoder giver tilstrækkelige oplysninger til, at der kan foretages en vurdering af luftkvaliteten med hensyn til grænseværdier eller varslingsstærskelværdier og gives relevante oplysninger til offentligheden.

b) [A]ntallet af prøvetagningssteder og de øvrige metoders rumlige opløsning er tilstrækkeligt til, at koncentrationen af det pågældende forurenende stof kan bestemmes i overensstemmelse med de datakvalitetsmålsætninger, der er anført i bilag I, del A, og gør det muligt for vurderingsresultaterne at opfylde kriterierne i bilag I, del B.

For så vidt angår grænseværdier tages der hensyn til resultaterne fra modelberegninger og/eller indikative målinger ved vurdering af luftkvaliteten.

4. Medlemsstaternes anvendelse af kriterierne for udvælgelse af prøvetagningssteder overvåges af Kommissionen med henblik på at fremme en ensartet anvendelse af disse kriterier overalt i EU.«

10 Artikel 13 i direktiv 2008/50 med overskriften »Grænseværdier og varslingsstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

[...]«

11 Dette direktivs artikel 15 fastsætter:

»[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at indikatoren for gennemsnitlig eksponering for 2015 som fastsat i overensstemmelse med bilag XIV, del A, ikke overskrider den forpligtelse vedrørende eksponeringskoncentration, der er fastsat i del C i bilaget.

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med bilag III, at fordelingen og antallet af prøvetagningssteder, som indikatoren for gennemsnitlig eksponering for PM_{2,5} er fastsat på grundlag af, i tilstrækkeligt omfang afspejler den almene befolknings eksponering. Antallet af prøvetagningssteder må ikke være mindre end det, der fremkommer ved anvendelse af bilag V, del B.«

12 Artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 fastsætter:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Luftkvalitetsplaner kan desuden omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn.

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, og kan omfatte foranstaltninger i henhold til artikel 24. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

[...]«

13 Bilag III til direktiv 2008/50 vedrører »[v]urdering[en] af luftkvaliteten og placering[en] af prøvetagningssteder til måling af svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler (PM₁₀ og PM_{2,5}), bly, benzen og carbonmonoxid i luften«. Del A med overskriften »Generelt« fastsætter i punkt 1:

»Luftkvaliteten vurderes i alle zoner og bymæssige områder efter følgende kriterier:

1. Luftkvaliteten vurderes på alle lokaliteter undtagen dem, der er opført i punkt 2, efter kriterierne i del B og C med henblik på at udpege prøvetagningssteder til faste målinger. Principperne i del B og C finder også anvendelse, for så vidt de tjener til at udpege de specifikke lokaliteter, hvor koncentrationen af de relevante forurenende stoffer fastsættes, og hvor luftkvaliteten vurderes ved hjælp af indikative målinger eller modelberegning.«

14 Del B i bilag III til dette direktiv, som har overskriften »Overordnet placering af prøvetagningssteder«, fastsætter følgende i punkt 1 med overskriften »Beskyttelse af menneskers sundhed«:

»a) Prøvetagningssteder med sundhedsbeskyttelsesformål anbringes således, at der kan opnås oplysninger om følgende:

- de steder i zoner eller bymæssige områder, hvor befolkningen antages at blive direkte eller indirekte eksponeret for de største koncentrationer i løbet af et tidsrum, som er signifikant i forhold til grænseværdiernes midlingstid

– niveauer i andre områder i zoner og bymæssige områder, som er repræsentative for den eksponering, befolkningen udsættes for.

- b) Prøvetagningssteder placeres således, at det undgås at måle meget små mikromiljøer i deres umiddelbare nærhed, hvilket indebærer, at et prøvetagningssted skal placeres således, at prøverne er repræsentative for luftkvaliteten i et gadesegment med en længde på mindst 100 m på trafikerede steder, og på mindst 250 m × 250 m i industriområder, når det er muligt.
- c) Bybaggrundsstationer placeres således, at forureningsniveauet omfatter det samlede bidrag fra alle kilder, som stationen er placeret i vindretningen af. Forureningsniveauet bør ikke være domineret af en enkelt større forureningskilde, medmindre denne situation er typisk for et større bymæssigt område. Prøvetagningssteder skal normalt være repræsentative for adskillige kvadratkilometer.

[...]

f) Prøvetagningssteder skal så vidt muligt også være repræsentative for tilsvarende lokaliteter, som ikke ligger i deres umiddelbare nærhed.

[...]«

15 Del C i bilag III til direktiv 2008/50 fastsætter kriterierne for den individuelle placering af prøvetagningssteder, såsom afstanden mellem prøvetagningsindtaget og jorden, dets placering i forhold til veje og kryds og andre tekniske krav.

16 Del D i bilag III til dette direktiv med overskriften »Dokumentation for og genovervejelse af den valgte placering« bestemmer:

»Placeringsprocedurerne bør allerede på klassificeringsstadiet ledsages af fuldstændig dokumentation i form af retningsvisende fotografier af omgivelserne og detaljerede kort. Placeringerne bør regelmæssigt tages op til fornyet overvejelse med ny dokumentation for at sikre, at kriterierne for valget fortsat er gyldige.«

17 Bilag V til det nævnte direktiv indeholder »[k]riterier[ne] for fastsættelse af mindste antal prøvetagningssteder til fast måling af koncentrationerne i luften af svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler (PM₁₀ og PM_{2,5}), bly, benzen og carbonmonoxid«. Del A i dette bilag præciserer bl.a.:

»For nitrogendioxid, partikler, benzen og carbonmonoxid: Der skal være mindst en station til måling af bybaggrund og en trafikorienteret station, forudsat at dette ikke øger antallet af prøvetagningssteder. For disse forurenende stoffer må forskellen mellem det samlede antal bybaggrundsstationer og det samlede antal trafikorienterede stationer i en medlemsstat, der kræves i medfør af del A, punkt 1, ikke være mere end faktor 2. Prøvetagningssteder, hvor grænseværdien for PM₁₀ er blevet overskredet inden for de sidste tre år, opretholdes, medmindre det er nødvendigt at flytte dem på grund af særlige omstændigheder, navnlig fysisk planlægning og udvikling.«

- 18 Samme direktivs bilag XI har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«. Del B i dette bilag fastsætter grænseværdier pr. forureningsstof ud fra dets koncentration i luften målt i forskellige tidsrum. For så vidt angår nitrogen dioxide fastsætter dette bilag bl.a. følgende:

Midlingstid	Grænseværdi	Tolerancemargen	Frist for overholdelse af grænseværdi
1 time	200 µg/m ³ , må ikke overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår	[...] 0% den 1. januar 2010	1. januar 2010
Kalenderår	40 µg/m ³	[...] 0% den 1. januar 2010	1. januar 2010

- 19 Bilag XV til direktiv 2008/50 fastlægger de »[o]plysninger, som skal være omfattet af de lokale, regionale eller nationale luftkvalitetsplaner til forbedring af luftkvaliteten«. Blandt de »[o]plysninger, som skal gives i henhold til artikel 23 (luftkvalitetsplaner)«, som er opregnet i del A i dette bilag, er nævnt det »[g]eografisk[e] område, hvor overskridelsen fandt sted«, som omfatter oplysninger om regionen, byen og »målestation[en] (kort, geografiske koordinater)«. Blandt de generelle oplysninger, som skal gives, fremgår desuden et »skønnet forurenede areal (km²[]) og eksponeret befolkning«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Hovedstadsregionen Bruxelles er en zone, som er underlagt vurdering af luftkvaliteten og forvaltning af luftkvaliteten som omhandlet i artikel 4 i direktiv 2008/50. Luftkvaliteten overvåges ved hjælp af prøvetagningssteder. Ifølge Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandssprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) skal prøveudtagningsstederne i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med del B, punkt 1, litra a), i bilag III til dette direktiv, anbringes således, at der bl.a. kan opnås oplysninger om »de steder i zoner eller bymæssige områder [...] for de største koncentrationer« af de forurenende stoffer, som er omfattet af dette direktiv.
- 21 Fire af sagsøgerne i hovedsagen er beboere i Hovedstadsregionen Bruxelles og bekymrede over luftkvaliteten i deres område. Den femte sagsøger i hovedsagen er en almennyttig forening efter engelsk ret, der har et aktivitetscenter i Belgien. Denne forening har bl.a. miljøbeskyttelse til formål.
- 22 Med søgsmålet, der blev anlagt den 21. september 2016, har sagsøgerne i hovedsagen nedlagt påstand om, at den forelæggende ret fastslår, at det ovennævnte krav ikke er blevet overholdt i Hovedstadsregionen Bruxelles, og pålægger denne at etablere de prøvetagningssteder på hensigtsmæssige steder, såsom på en bestemt vej eller i et bestemt vejkryds.
- 23 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de regler, der er fastsat ved direktiv 2008/50, og som vedrører identificeringen eller afgrænsningen af »steder i zoner eller bymæssige områder [...] for de største koncentrationer« af de forurenende stoffer, tillægger de kompetente nationale myndigheder en skønsmargen. Det er derfor ikke sikkert, at en ret kan efterprøve, om prøvetagningsstederne er blevet placeret korrekt, og, såfremt der er behov herfor, pålægge disse myndigheder at etablere sådanne steder, som den selv fastlægger.
- 24 Sagsøgerne i hovedsagen er for deres vedkommende af den opfattelse, at den grænseværdi, der siden den 1. januar 2010 har været fastsat i direktiv 2008/50 for nitrogen dioxide, faktisk er blevet overskredet i Hovedstadsregionen Bruxelles. Af denne grund skal de kompetente myndigheder udarbejde en luftkvalitetsplan som fastsat i dette direktivs artikel 23.

- 25 Overskrides de grænseværdier, der er fastsat ved direktiv 2008/50, påhviler det ifølge den forelæggende ret faktisk medlemsstaterne i overensstemmelse med dette direktivs artikel 23, stk. 1, at opstille en luftkvalitetsplan, der fastsætter egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Som det fremgår af dom af 19. november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), kan overholdelsen af denne forpligtelse være genstand for en domstolsprøvelse, og den domstol, der skal behandle sagen, kan pålægge de kompetente myndigheder at opstille en sådan plan.
- 26 Den forelæggende ret har desuden anført, at parterne i hovedsagen ikke har anfægtet de værdier, der er blevet målt på de forskellige prøvetagningssteder i Hovedstadsregionen Bruxelles. De er derimod uenige om fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, ifølge hvilken bestemmelse koncentrationen af nitrogendioxid i luften ikke må overskride et årligt gennemsnit på $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ »i« en medlemsstats »zoner og bymæssige områder«.
- 27 Denne bestemmelses ordlyd gør det ikke muligt at afgøre spørgsmålet, om der faktisk er sket en overskridelse i Hovedstadsregionen Bruxelles. Værdien på $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nitrogendioxid er ganske vist blevet overskredet på forskellige prøvetagningssteder. Koncentrationen af nitrogendioxid er imidlertid lavere end det årlige gennemsnit på $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, hvis det blev fastlagt alene ud fra den gennemsnitlige værdi, som er blevet målt på alle de prøvetagningssteder, der findes der.
- 28 Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at det følger af ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, at grænseværdierne ikke må overskrides noget sted i en zone som omhandlet i dets artikel 4. Hovedstadsregionen Bruxelles og Bruxelles' institut for miljøstyring er derimod af den opfattelse, at vurderingen af luftkvaliteten skal foretages overordnet for en zone eller et bymæssigt område.
- 29 På denne baggrund har Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 4, stk. 3, [TEU] og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU], sammenholdt med artikel 288, stk. 3, [TEUF,] [...] samt [...] artikel 6 og 7 i direktiv [2008/50] fortolkes således, at såfremt det gøres gældende, at en medlemsstat ikke har [etableret] prøvetagningsstederne i en zone i overensstemmelse de kriterier, der er fastsat i punkt B, nr. 1), litra a), i bilag III til dette direktiv, skal de nationale retter på begæring af private, der er direkte [berørt af] overskridelsen af grænseværdien som omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 1, undersøge, om prøvetagningsstederne er [etableret] i overensstemmelse med disse kriterier, og, hvis dette ikke er tilfældet, træffe alle nødvendige foranstaltninger over for de nationale myndigheder, såsom udstedelse af et påbud om, at prøvetagningsstederne placeres i overensstemmelse med disse kriterier?
- 2) Er der sket en overskridelse af en grænseværdi som omhandlet i artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv [2008/50], såfremt en overskridelse af en grænseværdi med midlingstid på et kalenderår, således som det følger af bilag XI til dette direktiv, allerede er fastslået på grundlag af måleresultaterne fra et enkelt prøvetagningssted som omhandlet i direktivets artikel 7, eller sker der kun en sådan overskridelse, når dette fremgår af gennemsnittet af måleresultaterne fra alle prøvetagningssteder i en bestemt zone i [samme direktiv] forstand?«

De præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, og artikel 6 og 7 i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at det tilkommer en national ret, som skal behandle en begæring, der er indgivet herom af private, som er direkte berørt af overskridelsen af de grænseværdier, der er omhandlet i dette direktivs artikel 13, stk. 1, at undersøge, om prøvetagningsstederne i en given zone er blevet etableret i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i del B, punkt 1, litra a), i bilag III til det nævnte direktiv, og, hvis dette ikke er tilfældet, at træffe alle nødvendige foranstaltninger over for den kompetente nationale myndighed, såsom udstedelse af et påbud om, at prøvetagningsstederne placeres i overensstemmelse med disse kriterier.
- 31 Ifølge fast retspraksis påhviler det medlemsstaternes retsinstanser i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. Ifølge artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal medlemsstaterne i øvrigt tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 52).
- 32 Som Domstolen flere gange har bemærket, vil det desuden være uforeneligt med den bindende karakter, som direktivet ifølge artikel 288 TEUF har, principielt at udelukke, at den pligt, som pålægges ved direktivet, kan påberåbes af de berørte personer. Denne betragtning gælder navnlig for et direktiv, hvis mål er at styre såvel som at mindske luftforureningen, og som derfor har til formål at beskytte den offentlige sundhed (dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37, og af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 55).
- 33 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, konkretiserer de regler, der er opstillet i direktiv 2008/50 vedrørende luftkvalitet, EU's forpligtelser på området for miljøbeskyttelse og den offentlige sundhed, som bl.a. følger af artikel 3, stk. 3, TEU, og af artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF, hvorefter EU's politik på miljøområdet tilsigter en høj miljøbeskyttelse under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen og bl.a. er støttet på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats (dom af 13.7.2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, EU:C:2017:547).
- 34 Især i de tilfælde, hvor EU-lovgiver ved et direktiv pålægger medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den effektive virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt borgerne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager, og de nationale retter var forhindret i at tage den i betragtning som en del af EU-retten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af den mulighed, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for direktivets gennemførelse, ikke har overskredet de i direktivet afstukne grænser for skønnet (dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 56).
- 35 Direktiv 2008/50 fastsætter detaljerede regler for så vidt angår anvendelsen og placeringen af de prøvetagningssteder, der gør det muligt at måle luftkvaliteten i de zoner og de bymæssige områder, som medlemsstaterne har fastlagt i overensstemmelse med dets artikel 4.
- 36 Artikel 6 i direktiv 2008/50 fastsætter forskellige tekniske metoder, som medlemsstaterne er forpligtede til at anvende for at vurdere luftkvaliteten i zonerne og de bymæssige områder. I overensstemmelse med artikel 6, stk. 2-4, anvendes der i alle zonerne og de bymæssige områder, hvor niveauet af forurenende stoffer som omhandlet i dette direktivs artikel 5 overskrider den øvre vurderingstærskel, der er fastsat i del A i bilag II dertil, faste målinger for at vurdere luftkvaliteten, eventuelt suppleret

med modelberegninger og/eller indikative målinger. Under den øvre vurderingstærskel er en kombination af dels faste målinger og modelberegninger, dels indikative målinger tilladt. Det er kun, når forureningsniveauet ikke når den nedre vurderingstærskel, som ligeledes er fastsat i del A i bilag II til direktiv 2008/50, at luftkvaliteten kan overvåges ved hjælp af modelberegninger eller teknikker til objektiv estimering.

- 37 Artikel 7 i direktiv 2008/50 vedrører placeringen og mindsteantallet af prøvetagningssteder. I overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, bestemmes placeringen af prøvetagningssteder til måling af svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler (PM₁₀ og PM_{2,5}), bly, benzen og carbonmonoxid i luften efter kriterierne i bilag III til dette direktiv.
- 38 Del B i dette bilag fastsætter de kriterier, der regulerer den »overordn[ede] placering« af prøvetagningsstederne. Det fremgår af dens punkt 1, litra a), at prøvetagningsstederne med sundhedsbeskyttelsesformål skal være anbragt således, at der kan opnås oplysninger om luftkvaliteten, dels på de steder i zoner eller bymæssige områder, hvor befolkningen antages at blive direkte eller indirekte eksponeret for de største koncentrationer af de omhandlede forurenende stoffer, i løbet af et tidsrum, som er signifikant i forhold til de pågældende grænseværdiers midlingstid, dels i andre områder i zoner og bymæssige områder, som er repræsentative for den eksponering, befolkningen udsættes for. Del B, punkt 1, litra f), i det nævnte bilag præciserer, at prøvetagningssteder så vidt muligt også skal være repræsentative for tilsvarende lokaliteter, som ikke ligger i deres umiddelbare nærhed.
- 39 Bestemmelserne i del B, punkt 1, litra a) og f), i bilag III til direktiv 2008/50 kræver således, at prøvetagningsstederne giver repræsentative oplysninger for steder i en zone eller et bymæssigt område, der er karakteriseret ved et vist forureningsniveau.
- 40 Det fremgår af del B, punkt 1, litra b), i bilag III til dette direktiv dels, at prøvetagningsstederne skal være placeret således, at det undgås at måle »meget små mikromiljøer« i deres umiddelbare nærhed, dels, at prøverne, når det er muligt, skal være repræsentative for luftkvaliteten på et sted af en bestemt størrelse. Denne bestemmelse kræver, at målingerne gør det muligt at gengive luftkvaliteten for trafikerede steder i et gadesegment med en længde på mindst 100 m og for industriområder på et område på mindst 250 m × 250 m.
- 41 De regler, der er fastsat i bilag V til direktiv 2008/50, som dette direktivs artikel 7, stk. 2 og 3, henviser til, gør det muligt at fastsætte det mindste antal prøvetagningssteder i en zone eller et bymæssigt område og forholdet mellem de steder, der skal måle bybaggrundsforurening, og dem, der skal måle trafikorienteret forurening.
- 42 Blandt bestemmelserne i direktiv 2008/50, som er anført i nærværende doms præmisser, fastsætter visse klare, præcise og ubetingede forpligtelser, således at private kan gøre dem gældende mod staten.
- 43 Dette er bl.a. tilfældet for forpligtelsen til at etablere prøvetagningssteder, således at de giver oplysninger om forureningen af de mest forurenede steder, som er fastsat i del B, punkt 1, litra a), første led, i bilag III til direktiv 2008/50, og for forpligtelsen til at etablere mindst det mindsteantal prøvetagningssteder, der er fastsat i bilag V til dette direktiv. Det påhviler de nationale retter at efterprøve, om disse forpligtelser overholdes.
- 44 Alt efter den lokale situation i en zone eller et bymæssigt område kan flere steder imidlertid opfylde de kriterier, der er fastsat i del B, punkt 1, litra a), i bilag III til direktiv 2008/50. Det påhviler følgelig de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af deres skønsbeføjelse at vælge den konkrete placering af prøvetagningsstederne.

- 45 Eksistensen af en sådan skønsbeføjelse betyder dog på ingen måde, at de afgørelser, som disse myndigheder træffer inden for denne ramme, er undtaget fra enhver domstolsprøvelse, bl.a. med henblik på at efterprøve, om disse har overskredet de grænser, der er fastsat for udøvelsen af denne beføjelse (jf. i denne retning dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59, og af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46).
- 46 Derudover skal der på trods af, at der ikke findes EU-retlige regler om, hvorledes der kan anlægges sag ved de nationale retter, og for at fastlægge intensiteten af den domstolsprøvelse af nationale afgørelser, som er blevet vedtaget i medfør af en EU-retsakt, tages hensyn til denne retsakts formål, og det skal overvåges, at dens effektivitet ikke bringes i fare (jf. i denne retning dom af 18.6.2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, præmis 59, og af 11.12.2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, præmis 40).
- 47 Hvad angår direktiv 2008/50 indtager placeringen af prøvetagningsstederne en central plads i den ordning for vurdering og forbedring af luftkvaliteten, som det fastsætter, navnlig når forureningsniveauet overskrider den øvre vurderingstærskel, der er fastsat i artikel 5 og 6. Som det blev anført i nærværende doms præmis 36, udgør prøvetagningsstederne i dette tilfælde i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i direktiv 2008/50 det vigtigste instrument til at vurdere luftkvaliteten.
- 48 De målinger, der er opnået ved hjælp af disse punkter, gør det, således som det kræves i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, muligt for medlemsstaterne at overvåge, at de forureningsniveauer, som dette direktiv omhandler, i alle deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI hertil. Såfremt disse grænseværdier overskrides efter den frist, der er fastsat for deres anvendelse, er den berørte medlemsstat forpligtet til i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, at opstille en luftkvalitetsplan, der opfylder bestemte krav (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 35 og 42, og af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 25 og 40).
- 49 Det følger heraf, at selve genstanden for direktiv 2008/50 ville blive bragt i fare, hvis de prøvetagningssteder, der findes i en zone eller et givent bymæssigt område, ikke blev installeret i overensstemmelse med de kriterier, som det fastsætter.
- 50 Denne risiko kan ligeledes opstå, hvis de kompetente nationale myndigheder ikke inden for grænserne af den skønsmargen, som direktiv 2008/50 tillægger dem, tilstræber at sikre dets effektivitet. Navnlig i det tilfælde, hvor målinger foretaget på flere steder i princippet kan give oplysninger om de mest forurenede steder som omhandlet i del B, punkt 1, litra a), første led, i bilag III til dette direktiv, påhviler det de kompetente nationale myndigheder at vælge placeringen af prøvetagningsstederne på en sådan måde, at risikoen for, at overskridelser af grænseværdierne kan gå ubemærket hen, minimeres.
- 51 Inden for denne ramme er disse myndigheder forpligtet til at støtte deres afgørelser på solide videnskabelige oplysninger og, som det følger af del D i bilag III til direktiv 2008/50, at tilvejebringe fuldstændig dokumentation med oplysninger, som underbygger valget af placeringen af alle overvågningsstederne. Denne dokumentation skal ajourføres regelmæssigt, således at det kan sikres, at kriterierne for udvælgelse fortsat er gyldige.
- 52 Selv om valget af placeringen af prøvetagningsstederne kræver tekniske og komplekse vurderinger, er de kompetente nationale myndigheders skønsbeføjelse følgelig begrænset af det mål og de målsætninger, der forfølges med de relevante regler i denne henseende.
- 53 Da borgerne har ret til ved en domstol at få efterprøvet, om den nationale lovgivning og anvendelsen af denne er forblevet inden for grænserne af den skønsmargen, der er fastsat ved direktiv 2008/50, ved valget af placering af prøvetagningsstederne, er den domstol, som er udpeget hertil i den nationale

lovgivning, i øvrigt ligeledes kompetent til at træffe enhver nødvendig foranstaltning over for den pågældende nationale myndighed – såsom et påbud – for at sikre, at disse steder placeres i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat ved dette direktiv (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 38 og 39, og af 19.11.2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 55, 56 og 58).

- 54 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at det, når der ikke foreligger EU-retlige regler, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til en EU-retsakt, såsom direktiv 2008/50. Imidlertid må de fastsatte regler ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 52, og af 22.2.2018, *INEOS Köln*, C-572/16, EU:C:2018:100, præmis 42). Hvad angår sidstnævnte princip skal det bemærkes, at retten til effektive retsmidler for en upartisk domstol er fastslået i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 31, og af 27.9.2017, *Puškar*, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 59).
- 55 I nærværende sag er det i retsmødet for Domstolen blevet bekræftet, og det er ikke blevet bestridt, at de nationale retter, der har kompetence til at efterprøve placeringen af prøvetagningsstederne i henhold til de relevante regler i belgisk lovgivning, har en beføjelse til at udstede påbud over for de nationale myndigheder. Det påhviler derfor den forelæggende ret i givet fald at gøre brug af denne beføjelse under de betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning.
- 56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, og artikel 6 og 7 i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at det tilkommer en national ret, som skal behandle en begæring, der er indgivet herom af private, som er direkte berørt af overskridelsen af de grænseværdier, der er omhandlet i dette direktivs artikel 13, stk. 1, at undersøge, om prøvetagningsstederne i en given zone er blevet etableret i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i del B, punkt 1, litra a), i bilag III til det nævnte direktiv, og, hvis dette ikke er tilfældet, at træffe alle nødvendige foranstaltninger over for den kompetente nationale myndighed, såsom udstedelse af et påbud om, at disse prøvetagningssteder placeres i overensstemmelse med disse kriterier, såfremt dette er fastsat ved national lovgivning.

Om det andet spørgsmål

- 57 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at det for at fastslå, at der sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til dette direktiv, for en midlingstid på et kalenderår, er tilstrækkeligt, at der på et isoleret prøvetagningssted er målt et forureningsniveau, som er højere end denne værdi, eller om det er nødvendigt, at gennemsnittet af de målinger, som er foretaget på alle prøvetagningsstederne i en zone eller et bymæssigt område, viser et sådant forureningsniveau.
- 58 Det blev anført i nærværende doms præmis 48, at det i overensstemmelse med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 påhviler medlemsstaterne at overvåge, at de forureningsniveauer, som dette direktiv omhandler, i alle deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI hertil. Såfremt disse grænseværdier overskrides efter den frist, der er fastsat for deres anvendelse, er den berørte medlemsstat forpligtet til i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, at opstille en luftkvalitetsplan.

- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 72-75 i forslaget til afgørelse, gør ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 det ikke muligt at besvare det andet spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet. Den samme konstatering gør sig gældende for så vidt angår dette direktivs artikel 23, stk. 1.
- 60 Når der ikke på grundlag af en fortolkning af ordlyden af en EU-retlig bestemmelse kan tages stilling til den nøjagtige rækkevidde heraf, må den fortolkes på grundlag af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den udgør en del af (dom af 6.6.2018, Koppers Denmark, C-49/17, EU:C:2018:395, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Det følger af artikel 6, stk. 1, og af artikel 13, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50, at det påhviler medlemsstaterne at vurdere overholdelsen af grænseværdierne i overensstemmelse med krav og de kriterier, der er fastsat i bilag III til dette direktiv. Som det fremgår af del A, punkt 1, i dette bilag, vedrører sidstnævntes del B og C placeringen af prøvetagningssteder, men de giver ligeledes nogle anvisninger vedrørende gennemførelsen af de andre metoder til vurdering af luftkvaliteten, der er fastsat ved direktiv 2008/50.
- 62 I denne henseende er det i nærværende doms præmis 39 blevet anført, at bestemmelserne i del B, punkt 1, litra a) og f), i bilag III til direktiv 2008/50 kræver, at prøvetagningsstederne giver repræsentative oplysninger for steder i en zone eller et bymæssigt område, der er karakteriseret ved et vist forureningsniveau. Den ordning, som EU-lovgiver således har konciperet, skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder ikke kun at kende forureningsniveauet for luften i området ved et prøvetagningssted, men ligeledes deraf at udlede forureningsniveauet i andre lignende områder. Som det fremgår af 14. betragtning til direktiv 2008/50, opnås sidstnævnte mål bl.a. ved hjælp af modelberegninger.
- 63 Det følger heraf, at fastlæggelsen af den gennemsnitlige værdi, der er blevet målt på alle prøvetagningssteder i en zone eller et bymæssigt område, ikke giver en hensigtsmæssig indikation af befolkningens forureningseksponering. Et sådant gennemsnit gør det navnlig ikke muligt at fastlægge niveauet for befolkningens eksponering generelt, eftersom denne vurderes ved hjælp af prøvetagningssteder, som er installeret specifikt til dette formål i overensstemmelse med del B, punkt 1, litra a), andet led, i bilag III til direktiv 2008/50.
- 64 Artikel 15 i direktiv 2008/50, sammenholdt med artikel 2, nr. 20) og 23), og del A i bilag XIV til dette direktiv, bekræfter denne vurdering. I overensstemmelse med denne artikel 15 indfører medlemsstaterne nemlig en indikator for gennemsnitlig eksponering for $PM_{2,5}$. Denne indikator fastlægges ikke ud fra gennemsnittet af forureningsgraden ved alle prøvetagningsstederne i en zone eller et bymæssigt område, men er støttet på værdier, der er opnået alene på de steder, der måler bybaggrund, som i overensstemmelse med artikel 15, stk. 4, skal afspejle den almene befolknings eksponering for $PM_{2,5}$ i overensstemmelse med bilag III til direktiv 2008/50.
- 65 Hvad desuden angår artikel 23 i direktiv 2008/50 er det fastsat i denne artikels stk. 1, tredje afsnit, at luftkvalitetsplanerne mindst skal indeholde de oplysninger, der er anført i del A i bilag XV til dette direktiv. I overensstemmelse med punkt 1 i del A i dette bilag XV skal luftkvalitetsplanerne identificere det sted, hvor en overskridelse af grænseværdierne er blevet målt, herunder prøvetagningsstedet eller -stederne.
- 66 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at det følger af den almindelige opbygning af direktiv 2008/50, at det for medlemsstaternes vurdering af overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI til dette direktiv, er det målte forureningsniveau på hvert enkelt prøvetagningssted, der er afgørende.
- 67 Denne fortolkning af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 bekræftes af direktivets formål. Som det fremgår af anden betragtning til direktivet og af direktivets artikel 1, har dette direktiv til formål at beskytte menneskers sundhed, og det fastsætter med henblik herpå foranstaltninger, der

gør det muligt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden. I overensstemmelse med dette formål skal den faktiske luftforurening, som befolkningen eller en del af denne er udsat for, undersøges, og det skal sikres, at der træffes hensigtsmæssige foranstaltninger for at bekæmpe kilderne til denne forurening. Overskridelsen af en grænseværdi på et enkelt prøvetagningssted er følgelig tilstrækkeligt til at udløse forpligtelsen til at opstille en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.

- 68 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at det for at fastslå, at der sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til dette direktiv, for en midlingstid på et kalenderår, er tilstrækkeligt, at der på et isoleret prøvetagningssted er målt et forureningsniveau, som er højere end denne værdi.

Sagsomkostninger

- 69 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, og artikel 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa skal fortolkes således, at det tilkommer en national ret, som skal behandle en begæring, der er indgivet herom af private, som er direkte berørt af overskridelsen af de grænseværdier, der er omhandlet i dette direktivs artikel 13, stk. 1, at undersøge, om prøvetagningsstederne i en given zone er blevet etableret i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i del B, punkt 1, litra a), i bilag III til det nævnte direktiv, og, hvis dette ikke er tilfældet, at træffe alle nødvendige foranstaltninger over for den kompetente nationale myndighed, såsom udstedelse af et påbud om, at prøvetagningsstederne placeres i overensstemmelse med disse kriterier, såfremt dette er fastsat ved national lovgivning.**
- 2) **Artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes således, at det for at fastslå, at der sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til dette direktiv, for en midlingstid på et kalenderår, er tilstrækkeligt, at der på et isoleret prøvetagningssted er målt et forureningsniveau, som er højere end denne værdi.**

Underskrifter