



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 november 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Luchtkwaliteit — Richtlijn 2008/50/EG — Grenswaarden voor stikstofdioxide — Verplichting om bij het verzoek om uitstel van het vastgestelde uiterste tijdstip een luchtkwaliteitsplan in te dienen — Sancties”

In zaak C-404/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supreme Court of the United Kingdom (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 16 juli 2013, ingekomen bij het Hof op 19 juli 2013, in de procedure

The Queen, op verzoek van:

ClientEarth

tegen

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

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 juli 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- ClientEarth, vertegenwoordigd door P. Kirch, avocat, D. Rose, QC, en E. Dixon en B. Jaffey, barristers;
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Holt en J. Beeko als gemachtigden, bijgestaan door K. Smith, QC;
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Mifsud-Bonnici en S. Petrova als gemachtigden,

* Procestaal: Engels.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 4 VEU en 19 VEU, en van de artikelen 13, 22, 23 en 30 van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ClientEarth, een niet-gouvernementele milieubeschermingsorganisatie, en de Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, over het verzoek van deze organisatie dat de door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland overeenkomstig richtlijn 2008/50 opgestelde luchtkwaliteitsplannen voor bepaalde zones en agglomeraties worden herzien.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2008/50

- 3 Punt 16 van de considerans van richtlijn 2008/50 is als volgt geformuleerd:

„Voor zones en agglomeraties met bijzonder moeilijke omstandigheden moet het mogelijk zijn de nalevingstermijn voor de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op te schorten in gevallen waarin zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties acute nalevingsproblemen voordoen. Elke opschorting voor een bepaalde zone of agglomeratie dient vergezeld te gaan van een door de Commissie te beoordelen uitvoerig plan dat de naleving tegen het einde van de herziene nalevingstermijn garandeert. Het bestaan van de nodige communautaire maatregelen die het in de Thematische Strategie ter vermindering van emissies aan de bron gekozen streefniveau weerspiegelen is van belang voor een doeltreffende uitstootvermindering binnen het tijds kader dat in deze richtlijn wordt vastgesteld in verband met de naleving van de grenswaarden en er moet rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van verzoeken tot uitstel van de nalevingstermijnen.”

- 4 Artikel 1 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„Deze richtlijn voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;

[...]”

- 5 Artikel 2 van richtlijn 2008/50, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

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

[...]

7. ‚overschrijdingsmarge’: het percentage van een grenswaarde waarmee deze onder de in deze richtlijn vastgelegde voorwaarden mag worden overschreden;

8. ‚luchtkwaliteitsplannen’: plannen betreffende maatregelen om de grenswaarden of streefwaarden te bereiken;

[...]”

6 Artikel 13 van richtlijn 2008/50, „Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide in de lucht in [alle] zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden.

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1.

[...]”

7 Artikel 22 van richtlijn 2008/50, met het opschrift „Uitstel van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting bepaalde grenswaarden toe te passen”, is als volgt geformuleerd:

„1. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie, overeenstemming met de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen niet kan worden bereikt op de in bijlage XI genoemde uiterste tijdstippen, mag een lidstaat deze tijdstippen voor die specifieke zone of agglomeratie met ten hoogste vijf jaar uitstellen, mits voldaan is aan de voorwaarde dat voor de zone of agglomeratie waarvoor het uitstel zou gaan gelden, een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld overeenkomstig artikel 23; een dergelijk luchtkwaliteitsplan wordt aangevuld met de in bijlage XV, deel B, opgesomde gegevens die verband houden met de betrokken verontreinigende stoffen en toont aan hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt.

[...]

3. Wanneer een lidstaat lid 1 of lid 2 toepast, zorgt hij ervoor dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken verontreinigende stof in bijlage XI is vastgesteld.

4. Wanneer lid 1 of lid 2 volgens een lidstaat van toepassing is, stelt hij de Commissie daarvan in kennis en deelt hij het in lid 1 bedoelde luchtkwaliteitsplan mede, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan. Bij haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de geraamde effecten op de

luchtkwaliteit in de lidstaten, nu en in de toekomst, van door de lidstaten genomen maatregelen en met de geraamde effecten op de luchtkwaliteit van bestaande communautaire maatregelen en van toekomstige communautaire maatregelen die door de Commissie worden voorgesteld.

Wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt, wordt aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van lid 1 of lid 2 geacht te zijn voldaan.

Indien bezwaren worden gemaakt, kan de Commissie van lidstaten verlangen dat luchtkwaliteitsplannen worden aangepast of vervangen door nieuwe.”

8 Artikel 23 van richtlijn 2008/50, „Luchtkwaliteitsplannen”, bepaalt:

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

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

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

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

2. De lidstaten zorgen, voor zover uitvoerbaar, voor samenhang met andere, krachtens richtlijn 2001/80/EG, richtlijn 2001/81/EG of richtlijn 2002/49/EG vereiste plannen teneinde de relevante milieudoelstellingen te bereiken.”

9 Artikel 30 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Sancties”, bepaalt:

„De lidstaten stellen voorschriften vast inzake de bij overtredingen van ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen toe te passen sancties, en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties ook worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

10 Bijlage XI bij richtlijn 2008/50, „Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, noemt onder B 1 januari 2010 als datum vanaf wanneer de grenswaarden voor stikstofdioxide niet meer mogen worden overschreden.

11 Bijlage XV bij richtlijn 2008/50, „Gegevens die moeten worden opgenomen in de plaatselijke, regionale of nationale luchtkwaliteitsplannen ter verbetering van de luchtkwaliteit”, preciseert onder A welke gegevens krachtens artikel 23 van deze richtlijn moeten worden verstrekt, en onder B welke gegevens krachtens artikel 22, lid 1, daarvan moeten worden verstrekt.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 Stikstofdioxide is een gas dat ontstaat bij verbranding op hoge temperatuur. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn in de meeste stedelijke gebieden in het Verenigd Koninkrijk verkeer en huishoudelijke verwarming de voornaamste bronnen daarvan.
- 13 Voor de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit onder de voorwaarden van richtlijn 2008/50 is het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk onderverdeeld in 43 „zones en agglomeraties” in de zin van deze richtlijn.
- 14 In 2010 werden in 40 daarvan een of meer van de in die richtlijn vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide overschreden.
- 15 In concept-luchtkwaliteitsplannen, voor inzage door het publiek, bekendgemaakt op 9 juni 2011, was vermeld dat voor 17 zones en agglomeraties, waaronder „Greater London”, werd verwacht dat na 2015 aan die grenswaarden zou worden voldaan.
- 16 Op 22 september 2011 werden bij de Commissie de definitieve plannen ingediend alsmede, uit hoofde van artikel 22 van richtlijn 2008/50, verzoeken om uitstel van de uiterste tijdstippen voor 24 van de 40 betrokken zones of agglomeraties. Deze plannen bevatten de voorwaarden waaronder de grenswaarden uiterlijk op 1 januari 2015 zouden worden bereikt.
- 17 Bij besluit van 25 juni 2012 heeft de Commissie 9 verzoeken om verlenging van de termijn onvoorwaardelijk goedgekeurd, heeft zij voor 3 andere verzoeken bepaalde voorwaarden verbonden aan haar goedkeuring voor uitstel van het uiterste tijdstip en heeft zij voor 12 zones bezwaren gemaakt.
- 18 Voor de 16 zones of agglomeraties waarvoor in de luchtkwaliteitsplannen werd verwacht dat aan de grenswaarden zou worden voldaan in het tijdvak 2015-2025, heeft het Verenigd Koninkrijk geen verzoek om verlenging van de termijn krachtens artikel 22 van richtlijn 2008/50 ingediend en de Commissie heeft daarover geen opmerkingen geformuleerd.
- 19 ClientEarth heeft de High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) verzocht de Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs te gelasten deze plannen te herzien opdat daarin de voorwaarden werden opgenomen waaronder zo snel mogelijk en uiterlijk op 1 januari 2015 aan de grenswaarden voor stikstofdioxide zou worden voldaan, overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/50.
- 20 Deze rechter wees dit verzoek af met de overweging dat een lidstaat, ook al heeft hij zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 13 van richtlijn 2008/50 niet nageleefd, niet gehouden is om krachtens artikel 22 daarvan om uitstel te verzoeken van de bij deze richtlijn vastgestelde uiterste tijdstippen waarop moet worden voldaan aan de grenswaarden. Hij voegde daaraan toe dat een dergelijk bevel hoe dan ook tot grote politieke en economische vraagstukken zou leiden en politieke keuzen zou impliceren, waarvoor hij niet bevoegd is.
- 21 Het tegen deze uitspraak ingestelde hoger beroep is door de Court of Appeal of England and Wales (Civil Division) op 30 mei 2012 verworpen. Deze rechter heeft ClientEarth evenwel toegestaan daartegen op te komen bij de Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Laatstgenoemde rechter heeft vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk voor de 16 zones en agglomeraties die in het hoofdgeding aan de orde zijn, niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 13 van richtlijn 2008/50 om de grenswaarden voor stikstofdioxide na te leven. Tevens heeft hij vastgesteld dat deze zaak vragen over de uitlegging van richtlijn 2008/50 opwerpt waarover geen rechtspraak van het Hof bestaat.

23 Daarop heeft de Supreme Court of the United Kingdom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Indien, in de zin van richtlijn [2008/50], in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de grenswaarden voor stikstofdioxide niet wordt bereikt op het in bijlage XI bij [deze] richtlijn genoemde uiterste tijdstip van 1 januari 2010, is een lidstaat dan ingevolge [deze] richtlijn of artikel 4 VEU verplicht om uitstel van dat tijdstip aan te vragen overeenkomstig artikel 22 van richtlijn [2008/50]?
- 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, kan een lidstaat worden bevrijd van die verplichting, en zo ja in welke omstandigheden?
- 3) Worden de verplichtingen van een lidstaat die artikel 13 [van richtlijn 2008/50] niet heeft nageleefd, geraakt door artikel 23 [van die richtlijn en met name lid 2 daarvan], en zo ja in hoeverre?
- 4) In geval van niet-naleving van [een van de beide] artikelen 13 of 22, moet een nationale rechter dan ingevolge het Unierecht op verzoek maatregelen gelasten om te voldoen aan artikel 30 van richtlijn [2008/50] en/of de artikelen 4 VEU of 19 VEU, en zo ja welke?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 24 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 22 van richtlijn 2008/50 in die zin moet worden uitgelegd dat in het geval waarin de in bijlage XI bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide in een bepaalde zone of agglomeratie van een lidstaat niet kunnen worden nageleefd vanaf de in die bijlage genoemde datum van 1 januari 2010, die lidstaat, teneinde deze uiterste datum met maximaal vijf jaar te kunnen uitstellen, gehouden is daartoe een verzoek in te dienen overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 en of hij eventueel in bepaalde omstandigheden niettemin daarvan kan worden vrijgesteld.
- 25 De verplichting om vanaf 1 januari 2010 te voldoen aan de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide, vloeit voort uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn.
- 26 Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 voorziet niettemin in de mogelijkheid om het aanvankelijk vastgestelde uiterste tijdstip uit te stellen wanneer overeenstemming met de grenswaarden niet vanaf dat tijdstip kan worden bereikt, mits voldaan is aan de voorwaarde dat de betrokken lidstaat voor de zone of agglomeratie waarvoor het uitstel zou gaan gelden, een luchtkwaliteitsplan opstelt dat aan bepaalde vereisten voldoet. In het bijzonder moet dat plan worden opgesteld overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50. Het moet tevens worden aangevuld met de in bijlage XV, deel B, opgesomde gegevens die verband houden met de betrokken verontreinigende stoffen en moet aantonen hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt. Deze zones, agglomeraties en plannen moeten krachtens artikel 22, lid 4, van die richtlijn voor goedkeuring aan de Commissie worden voorgelegd.
- 27 Wat de vraag betreft of de betrokken lidstaat, om het in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 genoemde uiterste tijdstip ten hoogste vijf jaar te kunnen uitstellen, gehouden is daartoe een verzoek in te dienen en een dergelijk plan op te stellen, wanneer de in artikel 22, lid 1, van deze richtlijn vermelde voorwaarden zijn vervuld, moet worden vastgesteld dat de bewoordingen van deze bepaling hierover

weliswaar geen duidelijke aanwijzingen verschaffen, doch dat zowel uit de context van deze bepaling als uit het door de Uniewetgever nagestreefde doel volgt dat dit artikel 22, lid 1, in die zin moet worden uitgelegd.

- 28 Artikel 22, lid 4, van richtlijn 2008/50 gebiedt de betrokken lidstaat immers de Commissie in kennis te stellen van de zones en agglomeraties waarin lid 1 van dit artikel volgens hem van toepassing is, en het in laatstgenoemde bepaling bedoelde luchtkwaliteitsplan mee te delen.
- 29 Vervolgens kan met een dergelijke uitlegging het best worden beantwoord aan het door de Uniewetgever nagestreefde doel, een betere luchtkwaliteit te verzekeren, aangezien die uitlegging de betrokken lidstaat ertoe verplicht te anticiperen op de niet-naleving van de grenswaarden op het voorziene uiterste tijdstip en een luchtkwaliteitsplan op te stellen waarin nader wordt bepaald met welke maatregelen die verontreiniging binnen een bijkomende termijn kan worden verholpen.
- 30 Evenwel bepaalt artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 met betrekking tot zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide weliswaar dat de lidstaten ervoor „zorgen” dat de niveaus van de grenswaarden niet worden overschreden, maar vermeldt de tweede alinea van deze bepaling dat deze grenswaarden wat stikstofdioxide en benzeen betreft „niet mogen worden overschreden” vanaf het vastgestelde uiterste tijdstip, hetgeen overeenkomt met een resultaatsverplichting.
- 31 Bijgevolg moeten de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om daaraan te voldoen en mogen zij er niet van uitgaan dat de bij artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 geboden mogelijkheid om het uiterste tijdstip uit te stellen hun toestaat de uitvoering naar eigen goeddunken op te schorten.
- 32 Zoals blijkt uit punt 16 van de considerans van deze richtlijn, laat die bepaling immers alleen toe de aanvankelijk bij die richtlijn vastgestelde termijn op te schorten wanneer zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties „acute nalevingsproblemen” voordoen.
- 33 Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 moet derhalve in die zin worden uitgelegd dat het, teneinde het in deze richtlijn vastgestelde uiterste tijdstip om te voldoen aan de in bijlage XI vermelde grenswaarden voor stikstofdioxide met ten hoogste vijf jaar te kunnen uitstellen, een lidstaat verplicht daarom te verzoeken wanneer, rekening gehouden met de bestaande gegevens en ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, objectief blijkt dat deze waarden in een gegeven zone of agglomeratie niet binnen de vastgestelde termijn kunnen worden nageleefd.
- 34 Wat de vraag betreft of bepaalde omstandigheden niettemin kunnen rechtvaardigen dat die verplichting niet is nageleefd, kan worden volstaan met vast te stellen dat richtlijn 2008/50 geen enkele uitzondering bevat op de uit artikel 22, lid 1, daarvan voortvloeiende verplichting.
- 35 Bijgevolg dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 in die zin moet worden uitgelegd dat het een lidstaat, teneinde het in deze richtlijn vastgestelde uiterste tijdstip voor naleving van de in bijlage XI vermelde grenswaarden voor stikstofdioxide met ten hoogste vijf jaar te kunnen uitstellen, verplicht daar om te verzoeken en een luchtkwaliteitsplan op te stellen, wanneer objectief blijkt dat, rekening gehouden met de bestaande gegevens en ondanks het feit dat deze lidstaat adequate maatregelen ter bestrijding van verontreiniging toepast, overeenstemming met deze grenswaarden in een gegeven zone of agglomeratie niet vanaf het genoemde uiterste tijdstip kan worden bereikt. Richtlijn 2008/50 bevat geen enkele uitzondering op de uit artikel 22, lid 1, voortvloeiende verplichting.

Derde vraag

- 36 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in het geval waarin blijkt dat de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide in een bepaalde zone of agglomeratie van een lidstaat niet vanaf de in die bijlage genoemde datum van 1 januari 2010 kunnen worden nageleefd, maar die lidstaat niet om uitstel van dit uiterste tijdstip heeft verzocht overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50, op grond van het feit dat een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn is opgesteld, kan worden aangenomen dat deze lidstaat niettemin aan de uit hoofde van artikel 13 van genoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen heeft voldaan.
- 37 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 preciseert dat deze bepaling van toepassing is wanneer de overschrijding van de grenswaarden van de verontreinigende stoffen zich voordoet na het uiterste tijdstip voor naleving ervan.
- 38 Bovendien stelt deze bepaling, wat stikstofdioxide betreft, de toepassing ervan niet afhankelijk van de omstandigheid dat de lidstaat eerst heeft getracht uitstel van dit uiterste tijdstip te verkrijgen overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50.
- 39 Bijgevolg is artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 tevens van toepassing in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin de in bijlage XI bij deze richtlijn vermelde grenswaarden voor stikstofdioxide in de zones of agglomeraties van een lidstaat niet worden nageleefd op de in die bijlage vastgestelde datum van 1 januari 2010 en die lidstaat niet om uitstel van die datum heeft verzocht overeenkomstig artikel 22, lid 1, van deze richtlijn.
- 40 Vervolgens volgt uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 dat de betrokken lidstaat, wanneer de overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide plaatsvindt na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, gehouden is een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten voldoet.
- 41 Zo moet dat plan passende maatregelen bevatten opdat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden, en kan het bovendien maatregelen bevatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen. Voorts bevat dit plan volgens artikel 23, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2008/50 ten minste de in bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn genoemde gegevens, kan het maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24 daarvan, en moet het onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd, aan de Commissie worden meegedeeld.
- 42 De opvatting volgens welke een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding volledig aan de uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 voortvloeiende verplichtingen zou hebben voldaan louter omdat een dergelijk plan is opgesteld, kan evenwel niet worden aanvaard.
- 43 Om te beginnen is alleen in artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 uitdrukkelijk bepaald dat een lidstaat het in bijlage XI genoemde uiterste tijdstip voor naleving van de in deze bijlage bepaalde grenswaarden voor stikstofdioxide, kan uitstellen.
- 44 Vervolgens zou een dergelijke opvatting afbreuk doen aan de nuttige werking van de artikelen 13 en 22 van richtlijn 2008/50 omdat een lidstaat daarmee onder minder strikte voorwaarden dan die van dat artikel 22 zou mogen verzuimen het in artikel 13 vastgestelde uiterste tijdstip na te leven.
- 45 Ingevolge artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 moet het luchtkwaliteitsplan immers niet alleen de uit hoofde van artikel 23 van deze richtlijn mee te delen gegevens bevatten, welke zijn vermeld in bijlage XV, deel A, daarbij, maar moet het tevens worden aangevuld met de in deel B van die bijlage

opgesomde gegevens over de stand van de tenuitvoerlegging van een aantal richtlijnen en over alle maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging die op het gepaste plaatselijke, regionale of nationale niveau in overweging zijn genomen voor tenuitvoerlegging met het oog op het verwezenlijken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen. Dat plan moet voorts aantonen hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt.

- 46 Ten slotte is voor deze uitlegging ook steun te vinden in het feit dat de artikelen 22 en 23 van richtlijn 2008/50 in beginsel toepassing vinden in verschillende situaties en een verschillende reikwijdte hebben.
- 47 Artikel 22, lid 1, van deze richtlijn is immers van toepassing in het geval waarin overeenstemming met de grenswaarden van bepaalde verontreinigende stoffen niet „kan” worden bereikt op het aanvankelijk in richtlijn 2008/50 vastgestelde uiterste tijdstip, vanwege, zoals blijkt uit punt 16 van de considerans van deze richtlijn, een bijzonder hoog niveau van verontreiniging. Deze bepaling staat uitstel van dit uiterste tijdstip voorts alleen toe wanneer de lidstaat in staat is aan te tonen dat hij overeenstemming met deze grenswaarden vóór een nieuw uiterst tijdstip, en uiterlijk binnen vijf jaar, kan bereiken. Ten slotte is de werking van deze bepaling beperkt in de tijd.
- 48 Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 heeft daarentegen een meer algemene strekking omdat het zonder beperking in de tijd van toepassing is op overschrijdingen van elke in deze richtlijn vastgestelde grenswaarde voor verontreinigende stoffen, na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, ongeacht of dat is vastgesteld in richtlijn 2008/50 dan wel door de Commissie krachtens artikel 22 van die richtlijn.
- 49 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat in het geval waarin blijkt dat de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide in een bepaalde zone of agglomeratie van een lidstaat niet vanaf het in die bijlage genoemde uiterste tijdstip van 1 januari 2010 kunnen worden nageleefd, maar die lidstaat niet om uitstel van dit uiterste tijdstip heeft verzocht overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50, niet zonder meer op grond van het feit dat een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn is opgesteld, kan worden aangenomen dat deze lidstaat niettemin aan de uit hoofde van artikel 13 van genoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen heeft voldaan.

Vierde vraag

- 50 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 4 VEU en 19 VEU en artikel 30 van richtlijn 2008/50 in die zin moeten worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet in acht heeft genomen maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, het aan de bevoegde nationale rechter – waarbij eventueel beroep is ingesteld – staat om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt.
- 51 Vooraf dient te worden vastgesteld dat uit het aan het Hof overgelegde dossier niet voldoende duidelijk naar voren komt om welke redenen de uitlegging van artikel 30 van richtlijn 2008/50, dat betrekking heeft op de door de lidstaten toe te passen sanctieregeling, nuttig zou zijn voor het hoofdgeding.
- 52 Wat artikel 4 VEU betreft, zijn het volgens vaste rechtspraak de rechterlijke instanties van de lidstaten die uit hoofde van het in lid 3 van dat artikel geformuleerde beginsel van loyale samenwerking de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontnemen (zie in die zin met name arrest Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 38). Volgens artikel 19, lid 1, VEU moeten de lidstaten bovendien voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

- 53 In geval van overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide na 1 januari 2010 in een lidstaat die niet heeft verzocht om uitstel van dit uiterste tijdstip overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50, legt artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn hem een duidelijke verplichting op om een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten moet voldoen (zie naar analogie arrest Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 35).
- 54 Bovendien kunnen particulieren zich volgens vaste rechtspraak tegenover de overheid beroepen op onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke bepalingen van een richtlijn. Tevens dienen de nationale autoriteiten en rechters aan bepalingen van nationaal recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk verenigbaar is met de doelstellingen van deze richtlijn. Wanneer een dergelijke uitlegging niet kan worden gegeven, dienen zij nationale voorschriften die onverenigbaar zijn met deze richtlijn, buiten toepassing te laten (zie in die zin arrest Janecek, EU:C:2008:447, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Ten slotte heeft het Hof er herhaaldelijk op gewezen dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die krachtens artikel 288 VWEU aan richtlijn 2008/50 toekomt, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door de betrokkenen zou kunnen worden ingeroepen. Deze overweging geldt met name voor een richtlijn waarvan het doel is gelegen in de beheersing en vermindering van de luchtverontreiniging, en die derhalve strekt ter bescherming van de volksgezondheid (zie in die zin arrest Janecek, EU:C:2008:447, punt 37).
- 56 Daaruit volgt dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door de overschrijding van de grenswaarden na 1 januari 2010, moeten kunnen bewerkstelligen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties, dat de nationale autoriteiten een luchtkwaliteitsplan opstellen in overeenstemming met artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50, wanneer een lidstaat de uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn voortvloeiende vereisten niet in acht heeft genomen maar evenmin onder de in artikel 22 daarvan gestelde voorwaarden om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht (zie naar analogie arrest Janecek, EU:C:2008:447, punt 39).
- 57 Wat de inhoud van dat plan betreft, volgt uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, doch deze moeten hoe dan ook van dien aard zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden.
- 58 Bijgevolg dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat, wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet heeft nageleefd maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, het aan de bevoegde nationale rechter, waarbij eventueel beroep is ingesteld, staat om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, moet in die zin worden uitgelegd dat het een lidstaat, teneinde het in deze richtlijn vastgestelde uiterste tijdstip voor naleving van de in bijlage XI vermelde grenswaarden voor stikstofdioxide met ten hoogste vijf jaar te kunnen uitstellen, verplicht daar om te verzoeken en een luchtkwaliteitsplan op te stellen, wanneer objectief blijkt dat, rekening gehouden met de bestaande gegevens en ondanks het feit dat deze lidstaat adequate maatregelen ter bestrijding van verontreiniging toepast, overeenstemming met deze grenswaarden in een gegeven zone of agglomeratie niet vanaf het genoemde uiterste tijdstip kan worden bereikt. Richtlijn 2008/50 bevat geen enkele uitzondering op de uit artikel 22, lid 1, voortvloeiende verplichting.**
- 2) **In het geval waarin blijkt dat de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide in een bepaalde zone of agglomeratie van een lidstaat niet vanaf het in die bijlage genoemde uiterste tijdstip van 1 januari 2010 kunnen worden nageleefd, maar die lidstaat niet om uitstel van dit uiterste tijdstip heeft verzocht overeenkomstig artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50, kan niet zonder meer op grond van het feit dat een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn is opgesteld, worden aangenomen dat deze lidstaat niettemin heeft voldaan aan de uit hoofde van artikel 13 van die richtlijn op hem rustende verplichtingen.**
- 3) **Wanneer een lidstaat de vereisten van artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet heeft nageleefd maar evenmin onder de voorwaarden van artikel 22 van deze richtlijn om uitstel van het uiterste tijdstip heeft verzocht, staat het aan de bevoegde nationale rechter, waarbij eventueel beroep is ingesteld, om jegens de nationale autoriteit alle noodzakelijke maatregelen te treffen, zoals een bevel, opdat deze autoriteit het in genoemde richtlijn vereiste plan onder de daarin gestelde voorwaarden opstelt.**

ondertekeningen