

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-61/21 - 1

### Zaak C-61/21

#### Verzoek om een prejudiciële beslissing

**Datum van indiening:**

2 februari 2021

**Verwijzende rechter:**

Cour administrative d'appel de Versailles (Frankrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 januari 2021

**Verzoekende partij:**

JP

**Verwerende partijen:**

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

---

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Het Cour administrative d'appel de Versailles  
(bestuursrechter in tweede aanleg, Versailles)

[OMISSIS]

In voltallige zitting

[OMISSIS]

Terechzitting van 20 januari 2021

Beschikking van 29 januari 2021

[OMISSIS]

Gelet op de navolgende procedure:

*Voorafgaande gerechtelijke procedure:*

JP heeft het tribunal administratif de Cergy-Pontoise (bestuursrechter in eerste aanleg, Cergy-Pontoise) verzocht:

1. het stilzwijgend besluit van de prefect van Val-d’Oise om geen maatregelen te nemen om zijn gezondheidsproblemen die verband houden met de milieuverontreiniging, op te lossen, nietig te verklaren;
2. de prefect te bevelen om binnen een termijn van twee weken en op straffe van een dwangsom van 3 000 EUR per dag vertraging, alle maatregelen te treffen die vallen binnen diens bevoegdheid ten einde zijn gezondheidsproblemen in verband met zijn door de lucht veroorzaakte omgevingsallergieën op te lossen, met name door de vergunningen van de erkende installaties aan te passen door daarin voor de ondernemingen die onder die wetgeving vallen, een systematische verplichting op te nemen om hun verontreinigende uitstoot op te schorten zodra een weerswaarschuwing een ernstig risico op overschrijding van de grenswaarden voorspelt;
3. de prefect van Val-d’Oise en de Staat te bevelen de aanbevelingen van de Europese Commissie, en met name die welke voortvloeien uit diens kennisgeving van 15 februari 2017, alsmede de twaalf aanbevelingen die de Cour des comptes (Rekenkamer) in diens verslag van januari 2016 heeft opgenomen, volledig uit te voeren;
4. alvorens recht te spreken, twee deskundigen aan te wijzen teneinde de luchtverontreiniging en de invloed ervan op de vastgestelde aandoeningen te meten; **[Or. 2]**
5. indien deze deskundigen niet worden aangewezen, de Staat te veroordelen tot betaling aan hem van een bedrag van zes miljoen EUR als vergoeding voor zijn gezondheidsschade, en een bedrag van 15 miljoen EUR ter vergoeding van zijn immateriële, lichamelijke, esthetische, fysieke, psychische en angstschade.

Bij arrest nr. 1510469 van 12 december 2017 heeft het tribunal administratif de Cergy-Pontoise deze vorderingen afgewezen.

*Procedure bij de Cour administrative d’appel:*

Bij verzoekschrift en vier memories, die zijn ingeschreven op 25 april 2018, 16 januari 2019, 28 mei 2019, 15 januari 2020 en 23 september 2020, verzoekt JP, vertegenwoordigd door Gimalac, advocaat, de Cour administrative d’appel:

1. dit arrest te vernietigen;
2. zijn vorderingen in eerste aanleg toe te wijzen;

3. op grond van artikel L. 761-1 van de code de justice administrative (wetboek bestuurlijke rechtspleging) de Staat te veroordelen tot betaling van het bedrag van 3 500 EUR.

JP betoogt dat:

- de Staat verantwoordelijk is voor de luchtkwaliteit op grond van artikel L. 220-1 van de code de l'environnement (milieuwetboek);
- de rechter in eerste aanleg ten onrechte van oordeel was dat de prefect van Val-d'Oise geen discretionaire bevoegdheid heeft bij de toepassing van de regelgeving inzake de luchtverontreiniging, terwijl deze prefect beschikt over speciale politionele bevoegdheden en niet heeft aangetoond alle maatregelen te hebben genomen die zijn vereist bij overschrijding van de grenswaarden voor verontreiniging in Ile-de-France of bij de rechtshandhaving van de erkende installaties;
- de Staat bij overschrijding van de grenswaarden voor verontreiniging jegens hem aansprakelijk kan zijn gelet op de verplichtingen die door de Europese richtlijn van 21 mei 2008 zijn opgelegd;
- de Staat aansprakelijk is omdat deze verplicht is alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om het leven van mensen te beschermen;
- ook de risicoaansprakelijkheid van de Staat kan worden aangevoerd;
- de rechter in eerste aanleg zijn verzoek om een deskundigenonderzoek ten onrechte heeft afgewezen;
- vast staat dat er een verband is tussen de luchtverontreiniging en zijn gezondheidstoestand, het bestaan van angstschade en van schade die is veroorzaakt door een gebrek aan informatie.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 21 maart 2019, vordert de ministre de la transition écologique et solidaire (minister van Ecologische en Solidaire Transitie) de afwijzing van het verzoek.

Volgens de minister zijn de aangevoerde middelen ongegrond.

Bij beschikking van 25 mei 2018 is aan JP volledige rechtsbijstand verleend.

Gelet op de andere stukken van het dossier. **[Or. 3]**

Gezien:

- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- [OMISSIS] richtlijn 2008/50/EG [van het Europees Parlement en de Raad] van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa [(PB 2008, L 152, blz. 1)];

- de code de l'environnement;

- de arresten [OMISSIS] van 19 november 2014 [ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382),] en [OMISSIS] 24 oktober 2019 [Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide) (C-636/18, EU:C:2019:900),] van het Hof van Justitie van de Europese Unie;

- besluiten nr. 394254 van 12 juli 2017 en nr. 428409 van 10 juli 2020 van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) rechtdoende in bestuursrechtelijke geschillen;

- de code de justice administrative.

[OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

1. JP stelt beroep in tegen arrest nr. 1510469 van 12 december 2017, waarin het tribunal administratif de Cergy-Pontoise zijn vorderingen heeft afgewezen, strekkende tot, met name, nietigverklaring van het stilzwijgend besluit van de prefect van Val-d'Oise om geen maatregelen te nemen om zijn gezondheidsproblemen in verband met de luchtverontreiniging op te lossen, en tot vergoeding door de Staat van de verschillende door hem aan deze verontreiniging toegeschreven schadeposten, die bij elkaar worden geschat op een bedrag van 21 miljoen EUR.

Bepalingen die van toepassing zijn op het geding:

2. Ten eerste bepaalt artikel 1 van richtlijn [OMISSIS] [2008/50]:

*„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;*

*[...]”*

Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

*„De lidstaten wijzen voor hun hele grondgebied zones en agglomeraties aan. In alle zones en agglomeraties vinden luchtkwaliteitsbeoordeling en luchtkwaliteitsbeheer plaats.”*

In lid 1 van artikel 13 van deze richtlijn wordt bepaald:

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

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

[...]” [Or. 4]

3. Ten tweede luidt [OMISSIS] artikel 23[, lid 1,] van richtlijn [OMISSIS] [2008/50]:

*„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.*

[...]”

4. Ter staving van de schadevorderingen in zijn verzoekschrift stelt JP met name dat zijn gezondheid is geschaad door de verslechtering van de lucht in de geografische sector van de regio Ile-de-France, waar hij woont. Aangezien deze verslechtering volgens hem is veroorzaakt doordat de Franse autoriteiten de voor hen uit de hierboven in de punten 2 [OMISSIS] en 3 [OMISSIS] genoemde bepalingen van richtlijn 2008/50 [OMISSIS] voortvloeiende verplichtingen niet nakomen, beroept JP zich op de aansprakelijkheid van de Staat, ten einde vergoeding te verkrijgen van de door hem aangevoerde gezondheidsschade.

De in het verzoekschrift van JP aangevoerde ernstige moeilijkheid bij de uitlegging van het Unierecht:

5. De beslissing over de schadevorderingen van JP vergt verduidelijking van de werkingssfeer van artikel 13, lid 1[OMISSIS][,] en artikel 23, lid 1[OMISSIS][,] van richtlijn 2008/50 [OMISSIS] met betrekking tot het recht van particulieren op

vergoeding van gezondheidsschade ingeval van een voldoende gekwalificeerde schending door een lidstaat van de Europese Unie van de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen.

6. Deze kwestie, die bepalend is voor de uitkomst van het geding, levert een ernstige moeilijkheid bij de uitlegging van Unierecht op. Bijgevolg dient dit vraagstuk overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden voorgelegd aan het Hof van de Europese Unie, en dient de behandeling van het verzoekschrift van JP te worden geschorst totdat het Hof hierover uitspraak heeft gedaan.

#### BESLUIT:

Artikel 1: De behandeling van het door JP ingediende verzoekschrift wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vragen:

1) Moeten de toepasselijke regels van Unierecht die voortvloeien uit artikel 13, lid 1[OMISSIS][.] en artikel 23, lid 1[OMISSIS][.] van richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa [(PB 2008, L 152, blz. 1)] aldus worden uitgelegd dat zij, ingeval van een voldoende gekwalificeerde schending door een lidstaat van de Europese Unie van de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen, particulieren een recht verlenen om van de betrokken lidstaat vergoeding te verkrijgen van hun gezondheidsschade die in een rechtstreeks en duidelijk causaal verband staat met de verslechtering van de luchtkwaliteit? **[Or. 5]**

2) Ervan uitgaande dat de hierboven genoemde bepalingen daadwerkelijk een dergelijk recht op vergoeding van gezondheidsschade kunnen doen ontstaan, aan welke voorwaarden is dit recht dan onderworpen, met name wat betreft de datum waarop moet worden beoordeeld of er sprake is van deze aan de lidstaat aan te rekenen niet-nakoming?

[OMISSIS]