

Relativiteit en rechtstoekenning: wie klaart de lucht in Europa?

NTBR 2023/5

Redactioneel

Vraag voor de studenten van het mastervak Europees aansprakelijkheidsrecht. Een EU-lidstaat schendt stelselmatig Europese regels inzake luchtkwaliteit. Burgers lijden daardoor ernstige gezondheidsschade. De geschonden regels zijn dwingende resultaatsverplichtingen, neergelegd in een Europese richtlijn die strekt ter bescherming van de volksgezondheid. Is de betreffende lidstaat op grond van het Unierecht aansprakelijk voor de gezondheidsschade van burgers? Het antwoord – nee – is te vinden in een prejudiciële uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 22 december 2022.² Hoe leg ik dit mijn studenten uit? Ik begin bij de NTBR-lezer.

Het ging in deze zaak om een inwoner van de agglomeratie Parijs, die de Franse overheid aansprakelijk stelde voor gezondheidsschade die hij beweerde te hebben geleden als gevolg van gebrekkige luchtkwaliteit in zijn woonomgeving. Ter onderbouwing van zijn vordering beriep hij zich op een overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit, zoals neergelegd in Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Vaststond dat die grenswaarden – meer in het bijzonder de grenswaarden voor stikstofdioxide en PM10 (fijnstof) – in de agglomeratie Parijs jarenlang stelselmatig waren overschreden, zonder dat dit tot adequate maatregelen van de Franse overheid had geleid. Frankrijk handelde hiermee in strijd met art. 13 lid 1 van de richtlijn (het verbod op overschrijding van de grenswaarden) en art. 23 lid 1 van de richtlijn (de verplichting om ‘passende maatregelen’ te treffen ter beëindiging van een overschrijding).

De Franse bestuursrechter zag zich gesteld voor de vraag of deze schending van Europese luchtkwaliteitsregels leidde tot lidstaataansprakelijkheid op Unierechtelijke grondslag, de zogenoemde ‘Frankovich-aansprakelijkheid’.³ Het geschil spitte zich toe op de eerste voorwaarde voor deze aansprakelijkheid: de vraag of de geschonden luchtkwaliteitsregels “ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen”. Vanuit het perspectief van ons nationale recht kan men deze ingangsvoorwaarde zien als een soort relativiteitstoets: aansprakelijkheid bestaat alleen voor zover de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden (art. 6:163 BW). Goed beschouwd gaat het hier echter niet om relativiteit als bedoeld in art. 6:163 BW (*hoever reikt de civielrechtelijke bescherming van een norm?*),⁴ maar om iets fundamenteelers, namelijk om de voorvraag of een norm überhaupt kan fungeren als grondslag van civiele aansprakelijkheid.⁵ Ontkennende beantwoording van die voorvraag heeft veel verstrekkender gevolgen dan het oordeel dat relativiteit ontbreekt: niet enkel déze benadeelde vangt bot voor zijn schade, maar alle schade die voortvloeit uit ongeacht welke schending van de norm blijft onvergoed. De norm valt, met andere woorden, buiten de werkingssfeer van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Het gaat hier mijns inziens niet om een kwestie van relativiteit in de zin van art. 6:163

1 Citeerwijze: K.J.O. Jansen, ‘Relativiteit en rechtstoekenning: wie klaart de lucht in Europa?’, *NTBR* 2023/5, afl. 2.

2 HvJ EU (Grote Kamer) 22 december 2022, C-61/21, ECLI:EU:C:2022:1015 (*JP/Ministre de la Transition écologique c.s.*).

3 Zie HvJ EG 19 november 1991, C-6/90 en C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, *NJ* 1994/2 (*Frankovich*), waarover bijv. *Asser/Sieburgh 6-IV* 2019/342 e.v.

4 Men bedenke hierbij dat de *Frankovich*-rechtspraak berust op “de algemene beginselen welke de rechtstelsels der lidstaten gemeen hebben” (art. 340 VWEU, tweede alinea). Relativiteit in de zin van art. 6:163 BW behoort daar niet toe (Frankrijk kent dat vereiste bijv. niet).

5 Zie in gelijke zin bijv. S.D. Lindenbergh, *NJ* 2020/233, sub 8.

BW, maar om een kwestie van *rechtstoekenning*, die bij ons veeleer in de sfeer van art. 6:162 BW te situeren valt: geeft een norm recht op schadevergoeding?⁶

Voor de in dit geval geschonden luchtkwaliteitsregels viel deze toetsing negatief uit. Het Hof – in deze zaak samengesteld uit 15 rechters (de Grote Kamer) – stelde voorop dat de door Frankrijk geschonden richtlijnbevestigingen “duidelijke en nauwkeurige verplichtingen bevatten met betrekking tot het door de lidstaten te waarborgen resultaat” (punt 54). Geen inspanningsverplichtingen dus, zoals een nietsvermoedende jurist zou kunnen denken, gezien het feit dat de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit op grote schaal worden overschreden.⁷ Vervolgens constateert het Hof “evenwel” – alsof dat afbreuk zou kunnen doen aan het voormelde dwingende karakter – dat met die verplichtingen “een algemene doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel [wordt] nagestreefd” (punt 55). Het Hof baseert dit op onderdeel 2 van de considerans van de richtlijn, waar eveneens wordt gesproken over “bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel”.⁸ Het Hof vervolgt dat “derhalve” – dus gelet op die “algemene doelstelling” – in de richtlijn geen rechten worden toegekend aan particulieren (punt 56), zodat niet is voldaan aan het vereiste van rechtstoekenning (punt 57). Vervolgens preciseert het Hof nog dat particulieren wel nakoming moeten kunnen eisen van de krachtens de richtlijn voorgeschreven maatregelen (punt 58 e.v.), maar dat dit recht op nakoming niet impliceert dat de richtlijn “individuele rechten” in de zin van de *Frankovich*-rechtspraak (dus rechten op schadevergoeding) toekent aan particulieren (punt 62).

Waar kennen we deze redenering van: wel bescherming van de volksgezondheid in algemene zin, maar geen bescherming tegen individuele gezondheidsschade? Het is het Europese equivalent van het roemruchte relativiteitsoordeel uit *Duwbak Linda*,⁹ dat later in *Schietincident Alphen* tot het vaak verguisde en uiteindelijk vernietigde vonnis van de rechtbank Den Haag heeft geleid.¹⁰ De Hoge Raad oordeelde in die zaak dat het vereiste van een wapenverlof op grond van de Wet wapens en munitie niet alleen beoogt “de veiligheid van de samenleving in algemene zin” te bevorderen, maar ook om “te voorkomen dat individuele burgers het slachtoffer worden van vuurwapenbezit dat niet verantwoord is”.¹¹ Precies zo redeneerde A-G Kokott in haar contraire conclusie in de luchtkwaliteitszaak. Juist het belang van de volksgezondheid is, anders dan bijvoorbeeld milieuregels die enkel strekken ter bescherming van dieren, planten of natuurgebieden, “van zeer persoonlijke en dus individuele aard”, aldus Kokott (sub 77-78). Het gaat hier weliswaar niet om een belang dat een *financiële aanspraak* van burgers inhoudt (ofschoon gezondheidsschade natuurlijk ook vermogensrechtelijk van aard kan zijn), maar dat maakt dit belang niet minder zwaarwegend van aard (sub 89 e.v.). Integendeel: het gaat hier om de “aantasting van een rechtsgoed dat veel belangrijker is dan genoemde vermogensrechtelijke belangen”, namelijk bescherming van de “lichamelijke en geestelijke integriteit” (sub 91).

De beslissing van de Grote Kamer is belangwekkend, omdat pas eenmaal eerder is geoordeeld dat een Unierechtelijke regeling geen rechten toekent aan particulieren.¹² Dat was in 2004 in het arrest *Peter Paul*, waarin het ging om aansprakelijkheid van een financiële toezichthouder wegens een beweerde schending van

6 Vgl. over de “belofte van de norm” als maatstaf voor de vormgeving van remedies: W.T. Nuninga, *Recht, plicht, remedie* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2022, p. 13 e.v.

7 Vgl. de conclusie van A-G Kokott, onder 96, waar wordt geconstateerd dat minstens tien EU-lidstaten zijn veroordeeld voor een schending van de luchtkwaliteitsnormen.

8 De toevoeging “als geheel” slaat op het milieu, niet mede op “de menselijke gezondheid”. Vgl. de Franse taalversie (“*la santé humaine et l’environnement dans son ensemble*”).

9 HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, NJ 2006/281, m.nt. Jac. Hijma (*Duwbak Linda*), r.o. 3.4.2.

10 Rb. Den Haag 4 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1061, NJF 2015/174, r.o. 5.43 e.v., door Giesen “onbegrijpelijk” genoemd (*WPNR 2015/7055*, p. 278).

11 HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409, NJ 2020/233, m.nt. S.D. Lindenberg, r.o. 3.1.6.

12 Zie de conclusie van A-G Kokott, sub 82.

Europese regels inzake het depositogarantiestelsel. Toen werd geoordeeld dat die regels enkel de instelling en goede werking van dat stelsel dienen en niet de strekking hebben aan particulieren rechten te verlenen op grond waarvan lidstaten wegens toezichtsfalen aansprakelijk kunnen worden gesteld.¹³ Die uitspraak was destijds al omstreden. Tegenwoordig wordt – mede op basis van latere Europese rechtspraak – aangenomen dat Europese (en nationale) regels inzake financieel toezicht bij uitstek strekken tot bescherming van particulieren tegen vermogensschade.¹⁴

Dit maakt de vraag waarom voor luchtkwaliteitsregels iets anders zou moeten gelden extra prangend. De motivering van het arrest is zichtbaar zwak (alleen overweging 2 van de considerans draagt de beslissing), maar dat is een notoir probleem bij relativiteits- en andere strekkingsoordelen, die vaak een rechtspolitiek karakter hebben. Ook in dit geval ligt dat rechtspolitieke karakter er vrij dik bovenop. De financiële en praktische consequenties voor de lidstaten zouden waarschijnlijk niet te overzien zijn, als alle EU-burgers die gezondheidsschade riskeren door de veelvuldig voorkomende overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit de betreffende lidstaten daarvoor aansprakelijk zouden kunnen stellen. Het Hof wil kennelijk de geest in de fles houden, door enkel ruimte te bieden voor het bestuursrechtelijke handhavingssysteem waarin de richtlijn zelf voorziet: burgers moeten voor de nationale rechter kunnen afdwingen dat lidstaten “luchtkwaliteitsplannen” opstellen als bedoeld in art. 23 lid 1 van de richtlijn, die voorzien in “passende maatregelen” om de periode van overschrijding “zo kort mogelijk” te houden. Maar wat als die plannen er niet komen of geen effect sorteren? Dan houdt het (civielrechtelijk gezien¹⁵) op, omdat de richtlijn volgens het Hof geen “individuele rechten” toekent aan particulieren (punt 62).

In theorie behouden lidstaten wel de door het Hof benoemde mogelijkheid om naar nationaal recht een ruimere aansprakelijkheid wegens schending van EU-recht aan te nemen (punt 63). Ervan uitgaande dat de geschonden EU-regels geen rechten toekennen aan particulieren, lijkt die nationale route echter niet gemakkelijk begaanbaar. Waarschijnlijk biedt een beroep op een ongeschreven zorgvuldigheidnorm en/of een positieve verplichting uit hoofde van art. 2 EVRM een kansrijker grondslag voor aansprakelijkheid van lidstaten die door schending van de luchtkwaliteitsregels de gezondheid van hun onderdanen in gevaar brengen (causaliteitsproblemen daargelaten¹⁶). Bij de invulling van zulke open normen kan de schending van de Unierechtelijke luchtkwaliteitsnormen “in aanmerking (...) worden genomen”, een soort Europese ‘correctie Langemeijer’ waarop het Hof in punt 63 hint.

Het slechte nieuws is dat het arrest de privaatrechtelijke handhaving van Europese luchtkwaliteitsregels bemoeilijkt. Dat nieuws stemt extra somber wanneer men zich realiseert dat de Europese luchtkwaliteitsregels vanuit gezondheidsoogpunt ondermaats zijn. De WHO hanteert sinds 2021 veel strengere advieswaarden voor luchtkwaliteit.¹⁷ Mede tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie

13 HvJ EG 12 oktober 2004, C-222/02, ECLI:EU:C:2004:606, NJ 2005/323, m.nt. M.R. Mok (*Peter Paul c.s./Duitsland*), punt 29 e.v.

14 Zie bijv. D. Busch & S.A.M. Keunen, AA 2019 (afl. 1), p. 64, onder verwijzing naar HvJ EU 4 oktober 2018, C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807 (*Kantarev/BNB*). In Nederland is de aansprakelijkheid van DNB en AFM overigens beperkt tot gevallen van opzet of grove schuld (art. 1:25d Wft).

15 A-G Kokott maakt in haar conclusie (sub 1) melding van een (eerste) dwangsomprocedure.

16 Zie daarover de conclusie van A-G Kokott, sub 126 e.v., die een causaliteitsvermoeden bepleit (sub 138).

17 Zie <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines> (bericht d.d. 22 september 2021). Zie over de oude WHO-richtlijnen uit 2005 (waaraan Nederland in 2030 hoopt te voldoen) Hof Den Haag 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915, NJ 2019/352.

inmiddels een herziene luchtkwaliteitsrichtlijn aangekondigd, die in zijn voorgestelde vorm wél uitdrukkelijk voorziet in een recht op schadevergoeding, zelfs versterkt met een bewijsvermoeden ter zake van het causaal verband.¹⁸

Het goede nieuws is dat het arrest ons begrip van aansprakelijkheid een stap verder brengt, doordat het de aandacht vestigt op het verschil tussen relativiteit en rechtstoekenning. Dat verschil is ook voor ons nationale aansprakelijkheidsrecht van betekenis. Er zijn inderdaad wettelijke normen die wel een algemeen verbindend karakter en ook een algemene beschermingsstrekking, maar geen schadevergoedingsfunctie hebben.¹⁹ Men kan het vereiste van rechtstoekenning natuurlijk laten opgaan in art. 6:163 BW,²⁰ maar volgens mij is dat dogmatisch gezien een gemiste kans. Art. 6:163 BW fungeert in ons aansprakelijkheidsrecht als een middel ter beperking van de omvang van aansprakelijkheid.²¹ De gedachte van de wetgever dat relativiteit in beginsel aanwezig mag worden verondersteld (“ja, tenzij”),²² is tegenwoordig verruild voor de gedachte dat van geval tot geval goede gronden moeten worden gevonden voor het aannemen van relativiteit (“nee, tenzij”).²³ Bij de *voorvraag* of een norm überhaupt privaatrechtelijke bescherming biedt, lijkt mij een zodanige terughoudendheid niet gewenst, omdat men daarmee iedere discussie over de *omvang* van het beschermingsbereik van de norm op voorhand doodslaat.²⁴ Het arrest laat dit volgens mij indringend zien. Zo helpt Europa ons – met een minder gelukkig precedent – onze nationale dogmatiek te zuiveren. Nu de lucht nog.

18 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa (herschikking), COM/2022/542 final. Zie onderdeel 41 van de considerans en art. 28 (“Vergoeding van schade aan de gezondheid van de mens”).

19 Vgl. bijv. de conclusie van plv. P-G Langemeijer voor HR 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2047, NJ 2019/246, m.nt. J.B.M. Vranken, sub 2.34 e.v. (over de waarheidsplicht van art. 21 Rv).

20 Vgl. HR 19 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1973, NJ 2020/40, m.nt. Jac. Hijma (*EnergyClaim c.s./Staat*), r.o. 3.4.4.

21 Zie K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:163 BW (2020), aant. 1.1.4 (met verdere verwijzingen).

22 Zie MvA II, *Parl. Gesch. BW Boek 6*, p. 638.

23 Vgl. *Asser/Sieburgh 6-IV* 2019/129.

24 Anders P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 129 e.v. en p. 151 e.v., die juist wel pleit voor terughoudendheid in de voorfase van de relativiteitstoets.