

EUD2017.C-488/15
MAD 2017.123

Medlemsstaternes mulighed for at søge dispensation fra luftrammedirektivets grænseværdier var udløbet i 2011, og vedtagelse af plan for forbedring af luftkvaliteten skal sikre opfyldelse af kvalitetskravene inden for kortest mulig tid. Bulgarien blev derfor dømt for at overtræde luftrammedirektivet i en række byområder.

6.5.1 Luft

Efter luftrammedirektivet (2008/50) art. 13 skulle alle medlemsstater sikre, at de i direktivets bilag XI fastsatte grænseværdier for koncentrationer af små partikler (PM₁₀) i luften var overholdt i 2010. Såfremt det i enkelte områder ikke var muligt at opfylde dette, kunne medlemsstaterne efter direktivets art. 22 søge Kommissionen om at udsætte fristen. Supplerende bestemmer direktivets artikel 23, at hvis grænseværdien overskrides i et område, er medlemsstaten forpligtet til at vedtage luftkvalitetsplaner for at overholde direktivets grænseværdier. I april 2009 anmodede den bulgarske regering Kommissionen om udsættelse af fristen for opfyldelse af grænseværdierne for PM₁₀. Kommissionen afslog anmodningen og indledte herefter traktatbrudsprocedure mod Bulgarien, hvilket førte til et sagsanlæg i 2015, hvor Kommissionen gjorde gældende, at Bulgarien i en række byzoner mht. PM₁₀ havde overtrådt luftrammedirektivets art. 13 og undladt at træffe effektive foranstaltninger, som krævet efter art. 23 samt undladt at give Kommissionen supplerende oplysninger, som krævet efter direktivets art. 27. Den bulgarske regering gjorde hertil bl.a. gældende, at der i 2011 var indsendt en fornyet anmodning om dispensation efter art. 22, at der tillige var konstateret fald i koncentrationen af PM₁₀, og at de socioøkonomiske betingelser i Bulgarien kræver en længere periode, da ca. 1/3 af befolkningen opvarmer med kul og træ. EU-domstolen lagde til grund, at en overskridelse af grænseværdierne som udgangspunkt medfører en overtrædelse af art. 13, jf. sag C-404/13 (MAD 2014.388). Herefter afviste EU-domstolen, at der kunne tages hensyn til, at Bulgarien i 2011 havde ansøgt om dispensation efter direktivets art. 22, da denne ansøgning var indsendt for sent, ligesom det blev afvist, at der kunne tages hensyn til tekniske eller økonomiske vanskeligheder ved at opfylde forpligtelsen. Bulgarien fandtes endvidere, at have overtrådt direktivets art. 23, hvorefter medlemsstaterne har pligt til at vedtage planer for forbedring af luftkvaliteten, som hurtigst muligt sikrer, at luftkvaliteten er i orden. EU-domstolen henviste til, at vedtagelse af en handlingsplan for forbedring af luftkvaliteten ikke i sig selv er tilstrækkelig til at opfylde art. 23, og at der mere end tre år efter forpligtelsen til at overholde grænseværdien for PM₁₀ indtrådte, fortsat var tale om systematiske og vedvarende overtrædelser.

EUD dom af 5. april 2017, 3. Afdeling i sag C-488/15

Kommissionen
mod
Bulgarien

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)
sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne
M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (refererende dommer) og D.
Šváby,
generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2016,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. november 2016,
afsagt følgende

Dom

I Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Bulgarien fortsat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i 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), sammenholdt med bilag XI hertil

- ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med i hvert fald 2013 at overskride såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst
- ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med i hvert fald 2013 at overskride den daglige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for zonen BG0003 AG Varna og i årene 2007, 2008 og fra og med 2010 til og med i hvert fald 2013 den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for den samme zone BG0003 AG Varna
- ved ikke at have afgivet supplerende oplysninger, der viser, at situationen med overskridelse af den daglige og den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i de nævnte zoner og bymæssige områder er ændret.

Det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, navnlig forpligtelsen til at holde overskridelsesperioden kortest mulig, og at Republikken Bulgarien fortsat tilsidesætter sine forpligtelser, henset til, at det fremgår af den seneste årsberetning om luftkvaliteten for 2013, at såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i samtlige de ovenfor nævnte zoner og bymæssige områder fortsat overskrides.

Retsforskrifter

Direktiv 96/62/EF

2 Artikel 7 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55) med overskriften »Forbedring af luftkvaliteten - Generelle krav« bestemte i stk. 1 og 3:

- »1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.
[...]
3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.«
- 3 Direktivets artikel 8 med overskriften »Foranstaltninger, der finder anvendelse i zoner, hvor niveauerne overskrider grænseværdien«, bestemte i stk. 1, 3 og 4:

- »1. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere

forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse.

[...]

3. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.

Planen eller programmet, som skal være tilgængelig for offentligheden, skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV.

4. I de zoner og bymæssige områder, der er nævnt i stk. 1, hvor niveauet for mere end ét forurenende stof overskrides, skal medlemsstaterne fremlægge en samlet plan for alle de pågældende forurenende stoffer.«

4 I henhold til direktivets artikel 11, der har overskriften »Fremsendelse af oplysninger - rapporter«, var medlemsstaterne forpligtede til at fremsende årlige rapporter til Kommissionen vedrørende overholdelsen af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer.

Direktiv 1999/30/EF

5 Syvende betragtning til Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41) lød som følger:

»[I]følge direktiv 96/62/EF skal medlemsstaterne udarbejde handlingsplaner for zoner, hvor luftens koncentrationer af forurenende stoffer overstiger grænseværdierne plus gældende margener for midlertidig overskridelse for at sikre, at grænseværdien overholdes inden den eller de fastsatte datoer; sådanne handlingsplaner og andre reduktionsstrategier skal, for så vidt de vedrører partikler, sigte mod at reducere koncentrationerne af fine partikler som led i den samlede reduktion af koncentrationer af partikler.«

6 Artikel 5 i direktiv 1999/30 med overskriften »Partikler« bestemte:

- »1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af PM₁₀ i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.

[...]

3. De handlingsplaner for PM₁₀, der udarbejdes i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF og de overordnede strategier for nedbringelse af PM₁₀-koncentrationerne, skal sigte mod at reducere PM_{2,5}-koncentrationerne.

4. I de tilfælde hvor de grænseværdier for PM₁₀, der er anført i bilag III, del I, overskrides på grund af koncentrationer af PM₁₀ i luften, der skyldes naturbegivenheder, som fører til koncentrationer, der i betydelig grad overstiger de normale udgangsniveauer fra naturlige kilder, underretter medlemsstaterne Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, nr. 1, i direktiv 96/62/EF og vedlægger fornøden dokumentation til at godtgøre, at disse overskridelser skyldes naturbegivenheder. I disse tilfælde er medlemsstaterne kun forpligtede til at gennemføre handlingsplaner i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62/EF, hvis de i bilag III, del I, anførte grænseværdier overskrides af andre grunde end naturbegivenheder.«

7 I henhold til artikel 12 i direktiv 1999/30 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 19. juli 2001.

8 Med henblik på at sikre sundhedsbeskyttelsen var der i bilag III fastsat to slags grænseværdier for PM₁₀, idet der blev sondret

mellem to faser, som dernæst var opdelt i to perioder. For så vidt angik perioderne i fase 1, fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2009, måtte døgngrenseværdien på 50 µg/m³ dels ikke overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår, dels måtte den årlige grænseværdi ikke overstige 40 µg/m³. Hvad angår perioderne i fase 2, fra den 1. januar 2010, måtte grænseværdien pr. døgn på 50 µg/m³ dels ikke overskrides mere end syv gange pr. kalenderår, dels var den årlige grænseværdi fastsat til 20 µg/m³ pr. kalenderår.

Direktiv 2008/50

9 Følgende fremgår af 2., 16., 18. og 19. betragtning til direktiv 2008/50:

»(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.

[...]

- (16) For zoner og bymæssige områder med særligt vanskelige betingelser bør det være muligt at forlænge fristen for overholdelse af grænseværdierne for luftkvaliteten i tilfælde, hvor der trods gennemførelsen af hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen er akutte problemer med overholdelse i specifikke zoner og bymæssige områder. En udsættelse for en zone eller et bymæssigt område bør ledsages af en overordnet plan, der skal vurderes af Kommissionen, for at sikre overholdelse inden den forlængede frists udløb. Det er vigtigt at disponere over de nødvendige fællesskabsforanstaltninger, der afspejler det ambitionsniveau, som er valgt i temastrategien for luftforurening, med henblik på at reducere emissioner ved kilden, for at opnå en effektiv reduktion af emissionerne inden for den tidsfrist, der er fastsat i dette direktiv for opfyldelse af grænseværdierne, og der bør tages hensyn hertil, når anmodninger om udsættelse af fristen for opfyldelse af bestemmelserne vurderes.

[...]

- (18) Der bør udarbejdes luftkvalitetsplaner for zoner og bymæssige områder, hvor luftens koncentrationer af forurenende stoffer overskrider de relevante luftkvalitetsmålværdier eller -grænseværdier plus eventuelle midlertidige tolerancemargener, når det er relevant. Luftforurenende stoffer udgår fra mange forskellige kilder og aktiviteter. For at sikre overensstemmelse mellem forskellige politikker bør sådanne luftkvalitetsplaner om muligt være sammenhængende med og integreres i planer og programmer, der er udarbejdet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg [(EFT 2001, L 309, s. 1)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF [af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT 2001, L 309, s. 22)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj [(EFT 2002, L 189, s. 12)]. Der vil også blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med Europa-

Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [(EUT 2008, L 24, s. 8)].

- (19) Der bør udarbejdes handlingsplaner med angivelse af de foranstaltninger, der skal træffes på kort sigt, når der er risiko for overskridelse af en eller flere varslingsstærkelværdier, for at mindske denne risiko og begrænse varigheden heraf. Når risikoen gælder en eller flere grænseværdier eller målværdier, kan medlemsstaterne, når det findes hensigtsmæssigt, opstille sådanne kortsigtede handlingsplaner. [...]«

10 Artikel 1 i direktiv 2008/50 med overskriften »Formål« bestemmer følgende i nr. 1)-3):

»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.«

11 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i nr. 5), 8) og 18):

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 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 [...]
- 8) »luftkvalitetsplaner«: planer, hvori der fastsættes foranstaltninger med henblik på at nå grænseværdier eller målværdier [...]
- 18) »PM₁₀«: de partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si som defineret i referencemetoden til prøvetagning og måling af PM₁₀ EN 12 341 med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter.«

12 Direktivets artikel 13 med overskriften »Grænseværdier og varslingsstærkelværdier 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. [...]

13 Samme direktivs artikel 22 med overskriften »Udsættelse af frister for opfyldelse og undtagelse fra forpligtelsen til at anvende visse grænseværdier« har følgende ordlyd:

- »1. Hvis overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid eller benzen i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås inden for fristerne i bilag XI, kan en medlemsstat udsætte disse frister med højst fem år for den pågældende zone eller det pågældende bymæssige område, på betingelse af, at der opstilles en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23 for den zone eller det bymæssige område, udsættelsesperioden skulle gælde for; en sådan luftkvalitetsplan skal suppleres med de oplysninger, der er opført på listen i bilag XV, del B, over de pågældende

forurenende stoffer, og påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist.

2. Hvis overholdelse af grænseværdierne for PM₁₀ som anført i bilag XI i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i stk. 1 opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.
3. Når en medlemsstat anvender stk. 1 eller 2, sikrer den, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI for hvert af de forurenende stoffer.
4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvor stk. 1 eller stk. 2 efter deres opfattelse finder anvendelse, og fremsender de i stk. 1 omhandlede luftkvalitetsplaner, herunder alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere, hvorvidt de pågældende betingelser er opfyldt. Ved vurderingen tager Kommissionen hensyn til forventede virkninger på luftkvaliteten i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt og i fremtiden, forventede virkninger af foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne og Fællesskabet samt forventede virkninger af nuværende fællesskabsforanstaltninger og planlagte fællesskabsforanstaltninger, som Kommissionen vil stille forslag om.

Hvis Kommissionen ikke har gjort indsigelser inden ni måneder efter modtagelsen af den pågældende meddelelse, anses de relevante betingelser for anvendelse af stk. 1 eller 2 for at være opfyldt.

Hvis der gøres indsigelse, kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om at tilpasse eller forelægge nye luftkvalitetsplaner.«

14 Artikel 23 i direktiv 2008/50 med overskriften »Luftkvalitetsplaner« bestemmer følgende i stk. 1:

»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.

Overskrider 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.

[...]

15 Direktivets artikel 27 med overskriften »Fremsendelse af oplysninger og rapportering« bestemmer:

- »1. Medlemsstaterne sikrer, at Kommissionen får adgang til oplysningerne om luftkvaliteten inden for den krævede tidsfrist som fastsat i de gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 28, stk. 2.
2. Med det særlige formål at vurdere, om grænseværdierne og de kritiske niveauer er overholdt og målværdierne er nået, skal sådanne oplysninger under alle omstændigheder gøres tilgængelige for Kommissionen senest ni måneder efter udgangen af hvert år og indeholde angivelse af:
 - a) de ændringer, der det pågældende år er foretaget i fortegnelsen og afgrænsningen af zoner og bymæssige områder som fastsat i artikel 4

b) fortegnelsen over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet med hensyn til et eller flere forurenende stoffer ligger højere end grænseværdierne plus den eventuelle tolerancemargin, eller højere end målværdier eller kritiske værdier, og for disse zoner og bymæssige områder:

- i) de vurderede niveauer og om fornødent de datoer og perioder, hvor sådanne niveauer blev observeret
- ii) hvis det er hensigtsmæssigt en vurdering af bidragene fra naturlige kilder og fra opvirvling af partikler som følge af sand- eller saltspredning på vejene om vinteren til de vurderede niveauer, som er opgivet til Kommissionen i henhold til artikel 20 og 21.

3. Stk. 1 og 2 finder anvendelse på de oplysninger, der indsamles fra begyndelsen af det andet kalenderår efter ikrafttrædelsen af de gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 28, stk. 2.«

16 Direktivets artikel 31 med overskriften »Ophævelse og overgangsbestemmelser« bestemmer følgende i stk. 1:

»Direktiv 96/62/EF, 1999/30/EF, [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2000/69/EF [af 16. november 2000 om grænseværdier for benzen og carbonmonoxid i luften (EFT 2000, L 313, s. 12)] og [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2002/3/EF [af 12. februar 2002 om luftens indhold af ozon (EFT 2002, L 67, s. 14)] ophæves med virkning fra den 11. juni 2010, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til frister for gennemførelse i national ret eller anvendelse af direktiverne. [...].«

17 Artikel 33 i direktiv 2008/50 med overskriften »Gennemførelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 11. juni 2010. De tilsender straks Kommissionen disse bestemmelser. [...].«

18 I henhold til direktivets artikel 34 med overskriften »Ikrafttræden«, skulle det træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 11. juni 2008.

19 Bilag XI til direktiv 2008/50 har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«. Ifølge dette bilag er grænseværdien for PM₁₀ pr. døgn på 50 µg/m³, og den må ikke overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår, og den årlige grænseværdi er på 40 µg/m³ pr. kalenderår. I bilaget præciseres det, at grænseværdierne skulle overholdes fra og med den 1. januar 2005.

Den administrative procedure

20 Den 14. april 2009 anmodede Republikken Bulgarien i medfør af artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 Kommissionen om fritagelse fra forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM₁₀ indtil den 11. juni 2011. Ved afgørelse af 11. december 2009 gjorde Kommissionen i henhold til direktivets artikel 22, stk. 4, indsigelse mod denne fritagelse.

21 Eftersom Kommissionen efter vedtagelsen af denne afgørelse var af den opfattelse, at Republikken Bulgarien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50 sendte Kommissionen den 1. oktober 2010 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat.

22 Som svar på denne åbningsskrivelse bestred Republikken Bulgarien den 18. februar 2011 ikke, at den havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50. Denne medlemsstat oplyste, at der i perioden fra 2007-2008 med

undtagelse af enkelte kommuner var registreret overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀ i bulgarske zoner og bymæssige områder, og i sit svar analyserede den årsagerne til disse overskridelser.

23 Ved skrivelse af 9. juni 2011 sendte Republikken Bulgarien på ny en anmodning til Kommissionen om fritagelse fra forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM₁₀ i medfør af artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 (herefter »anmodningen af 9. juni 2011«). Ved skrivelse af 11. juli 2011 svarede Kommissionen, at eftersom anmodningen var blevet registreret den 10. juni 2011, udløb den i direktivets artikel 22, stk. 4, andet afsnit, omhandlede frist på ni måneder til, at Kommissionen kunne foretage en vurdering, efter den frist, som er foreskrevet i direktivets artikel 22, stk. 2, dvs. den 11. juni 2011. Kommissionen tilføjede, at den med henblik på at foretage en samlet vurdering havde brug for disse ni måneder, og at det med henblik på at opretholde den effektive virkning af direktiv 2008/50 og sikre retssikkerheden var umuligt at vedtage en afgørelse efter den 11. juni 2011, eftersom det ville have bevirket, at anmodningen skulle behandles for en tidligere periode.

24 Den 25. januar 2013 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien, idet den var af den opfattelse, at denne medlemsstat havde tilsidesat såvel artikel 13 som artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50. Kommissionen gjorde i denne forbindelse gældende, at grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer var overskredet i samtlige zoner og byområder i denne medlemsstat i perioden 2007-2011 med undtagelse af zonen BG0003 AG Varna, hvor den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer var overholdt i 2009.

25 Ved skrivelse af 1. april 2013, suppleret ved skrivelse af 2. september 2013, svarede Republikken Bulgarien Kommissionen, at de indberettede data viste en faldende tendens i antallet af overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer. Denne medlemsstat bekræftede, at den har fastlagt og vedtaget egnede foranstaltninger for at efterkomme artikel 13 i direktiv 2008/50.

26 Ved skrivelse af 11. juli 2014, modtaget samme dag, fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Republikken Bulgarien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, og direktivets artikel 23, stk. 1, idet den dels fra og med 2007 til og med i hvert fald 2012 har overskredet de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst, dels i området BG0003 AG Varna fra og med 2007 til og med i hvert fald 2012 har overskredet den daglige grænseværdi og den årlige grænseværdi i 2007 og 2008 samt fra og med 2010 til og med i hvert fald 2012 (herefter »den begrundede udtalelse af 11. juli 2014«). Kommissionen anmodede desuden nævnte medlemsstat om at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne.

27 I skrivelse af 8. september 2014 som svar på denne begrundede udtalelse bestred Republikken Bulgarien ikke overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer i de nævnte zoner og byområder. I denne forbindelse indberettede denne medlemsstat data vedrørende de daglige og årlige PM₁₀-koncentrationer på kommunalt niveau, idet den sammenholdt data for 2013 med data fra 2012 og 2011, som viste en forbedring af de gennemsnitlige værdier.

28 Den 2. juni 2015 sendte Republikken Bulgarien et supplerende svar på den begrundede udtalelse af 11. juli 2014 til Kommissionen, hvori den hævdede, at der på dens område var sporet en faldende

tendens af såvel overskridelserne af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer som de daglige og årlige koncentrationer af PM₁₀ i mange af stationerne til måling af luftkvaliteten.

29 Ifølge Kommissionen bekræftede den årsberetning om luftkvalitet for 2013, som Republikken Bulgarien i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50 havde fremsendt, imidlertid, at grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer heller ikke var blevet overholdt i det pågældende år i nogen af de seks zoner og byområder, der var angivet i den begrundede udtalelse af 11. juli 2014.

30 På denne baggrund har Kommissionen anlagt denne sag.

Om søgsmålet

Om det første klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil

Formaliteten hvad angår det første klagepunkt

- Parternes argumenter

31 I sit svarskrift har Republikken Bulgarien gjort gældende, at det første klagepunkt bør afvises, eftersom Kommissionen har udvidet tvistens genstand som defineret under den administrative procedure.

32 Hvad for det første angår artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, vedrørte den supplerende åbningsskrivelse af 25. januar 2013 perioden fra 2007-2011. Den begrundede udtalelse af 11. juli 2014 vedrørte derefter perioden fra og med 2007 til og med »i hvert fald 2012«. Endelig henviste stævningen til perioden fra og med 2007 til og med »i hvert fald 2013«.

33 Hvad for det andet angår den periode, som det første klagepunkt omhandler, indeholder dette søgsmål upræcise udtryk, såsom f.eks. at Republikken Bulgarien »fortsat ikke opfylder« sine forpligtelser. Under disse omstændigheder skal det fastslås, at manglende angivelse af en uundværlig omstændighed i stævningens indhold, såsom perioden, hvori Republikken Bulgarien ifølge Kommissionens påstande skulle have overtrådt EU-retten, ikke opfylder kravene om sammenhæng, klarhed og præcision som nævnt i dom af 15. november 2012, Kommissionen mod Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, præmis 47).

34 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at det er i strid med formålet med, ånden i og ordlyden af direktiv 2008/50 ikke at tage perioden efter den motiverede udtalelse af 11. juli 2014 i betragtning, eftersom tilsidesættelsen af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, fortsatte efter denne periode, hvilket bekræftes af nyere data.

35 Den årsberetning om luftkvaliteten for 2014, som Republikken Bulgarien fremsendte i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50, viste nemlig, at grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer ligeledes var overskredet i dette år. Der skal derfor nu tages hensyn til perioden fra og med 2007 indtil »i hvert fald 2014«. Sagens genstand er i denne henseende ikke blevet ændret eller udvidet, og Republikken Bulgarien kan ikke med rette gøre gældende, at den ikke var i stand til at forstå sagens genstand, eller at den ikke har haft mulighed for at forsvare sig.

36 Republikken Bulgarien har i sin duplik henvist til de foreløbige data, som følger af foranstaltningerne vedrørende luftkvaliteten i 2015.

- Domstolens bemærkninger

37 Efter Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse

(jf. dom af 8.7.2010, Kommissionen mod Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, præmis 25, og af 13.2.2014, Kommissionen mod Bulgarien, C-152/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:82, præmis 30).

38 I nærværende søgsmål har Kommissionen ligesom i den begrundede udtalelse af 11. juli 2014 påberåbt sig en overskridelse af de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil.

39 Hvad angår det første klagepunkt skal det hermed konstateres, at det foreliggende søgsmål er støttet på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse af 11. juli 2014.

40 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (dom af 10.4.2003, Kommissionen mod Tyskland, C-20/01 og C-28/01, EU:C:2003:220, præmis 32, af 6.10.2009, Kommissionen mod Spanien, C-562/07, EU:C:2009:614, præmis 23, og af 1.12.2016, Kommissionen mod Luxembourg, C-152/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:919, præmis 20).

41 I den foreliggende sag var tidspunktet for udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse af 11. juli 2014, der blev modtaget samme dag af Republikken Bulgarien, fastsat til den 11. september 2014.

42 Det fremgår imidlertid ligeledes af Domstolens praksis, at for så vidt som formålet med søgsmålet er at afdække et systematisk og vedvarende traktatbrud i forhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, kan fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 37, af 22.12.2008, Kommissionen mod Spanien, C-189/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:760, præmis 29, og af 11.7.2013, Kommissionen mod Nederlandene, C-576/10, EU:C:2013:510, præmis 29).

43 Domstolen har navnlig allerede haft anledning til at præcisere, at et traktatbrudssøgsmål kan omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, under forudsætning af, at de er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 22.3.1983, Kommissionen mod Frankrig, 42/82, EU:C:1983:88, præmis 20, af 22.12.2008, Kommissionen mod Spanien, C-189/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:760, præmis 30, og af 15.3.2012, Kommissionen mod Cypern, C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 37).

44 Republikken Bulgarien fremlagde årsberetningen om luftkvaliteten for 2014 for Kommissionen i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50, der navnlig vedrører overholdelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Oplysningerne i denne årsberetning er gengivet i bilaget til Republikken Bulgariens svarskrift.

45 Kommissionen har i sin replik lagt vægt på disse oplysninger med henblik på at gøre gældende, at det første klagepunkt vedrørte perioden »til og med i hvert fald 2014«.

46 Selv om oplysningerne om luftkvaliteten for 2014 vedrører faktiske omstændigheder, som er indtrådt efter den begrundede udtalelse af 11. juli 2014, er de imidlertid af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder.

47 Disse oplysninger, som Kommissionen fik kendskab til efter udstedelsen af den begrundede udtalelse af 11. juli 2014, kunne dermed med rette nævnes af Kommissionen med henblik på at gøre gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat bestemmelserne

i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, selv for så vidt angår 2014.

48 Den omstændighed alene, at Kommissionen ikke henviste til en bestemt dato med henblik på at angive, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, er på denne baggrund ikke tilstrækkelig til, at dette klagepunkt skal afvises i sin helhed.

49 Det skal tilføjes, at Republikken Bulgarien i bilaget til sin duplik har indgivet oplysninger vedrørende de daglige og årlige PM₁₀-koncentrationer for en del af 2015. På det pågældende stadie vedrørte oplysningerne imidlertid ikke hele året, og de var stadig foreløbige. Disse oplysninger skal derfor ikke tages i betragtning i den foreliggende sag.

50 Da Domstolen desuden af egen drift kan prøve, om de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt (jf. dom af 15.1.2002, Kommissionen mod Italien, C-439/99, EU:C:2002:14, præmis 8, og af 22.9.2016, Kommissionen mod Republikken Tjekkiet, C-525/14, EU:C:2016:714, præmis 14), er det derfor nødvendigt at undersøge, om Kommissionen har adgang til at få prøvet sin første påstand om, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser fra og med 2007.

51 I henhold til artikel 34 i direktiv 2008/50, der er det eneste direktiv, der er påberåbt af Kommissionen i dens første klagepunkt, trådte direktivet i kraft den 11. juni 2008, dvs. efter det tidspunkt, hvor Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår traktatbruddet. Det følger endvidere af direktivets artikel 33, stk. 1, at medlemsstaterne skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft senest den 11. juni 2010 for at efterkomme direktivet.

52 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at Kommissionen har adgang til at få en traktatbrudspåstand prøvet for så vidt angår forpligtelser, der har deres oprindelse i en - senere ændret eller ophævet - EU-retsakts oprindelige affattelse, når disse forpligtelser fortsat består i henhold til en ny EU-retsakt. Sagens genstand kan derimod ikke udvides til også at omfatte forpligtelser i henhold til nye bestemmelser, der ikke findes tilsvarende i vedkommende retsakts oprindelige affattelse, idet dette ville være en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter med hensyn til traktatbrudsprocedurens lovlighed (dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, præmis 42, og af 10.9.2015, Kommissionen mod Polen, C-36/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:570, præmis 24).

53 I den foreliggende sag fremgår det af artikel 5 i direktiv 1999/30, sammenholdt med bilag III hertil, at for så vidt angik fase 1, der strakte sig fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2009, måtte den daglige grænseværdi på 50 µg/m³ højst overskrides 35 dage årligt, og at den årlige grænseværdi, som ikke måtte overskrides, var 40 µg/m³.

54 Det er ubestridt, at disse forpligtelser er blevet opretholdt ved bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Det fremgår nemlig af bilaget, at disse grænseværdier har været gældende siden den 1. januar 2005.

55 Under hensyntagen til det foregående må det konstateres, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår perioden fra og med 2007 til og med 2014.

Spørgsmålet, om det første anbringende er velbegrunderet

- Parternes argumenter

56 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at en overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer i sig

selv udgør en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil.

57 Det fremgår af de årsberetninger om luftkvalitet, som er fremlagt af Republikken Bulgarien fra og med 2008, at de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer siden 2007 systematisk og vedvarende er overskredet på hele denne medlemsstats område, dvs. i zonerne og byområderne BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst med undtagelse af zonen BG0003 AG Varna, hvor den årlige grænseværdi var overholdt i 2009.

58 Republikken Bulgarien bestred ikke disse overskridelser i sit svar på den begrundede udtalelse af 11. juli 2014. Med hensyn til mange luftkvalitetsmålestationer kunne der ikke spores noget fald på baggrund af de oplysninger, der var blevet fremlagt, angående antallet af dage, hvor den gældende årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer var overskredet.

59 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at den den 9. juni 2011 i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 indgav en anmodning til Kommissionen om fritagelse fra forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM₁₀, hvilken anmodning Kommissionen besvarede med, at det var umuligt at vedtage en afgørelse efter den 11. juni 2011, der er den dato, der er angivet i nævnte artikels stk. 2, eftersom dette ville indebære, at anmodningen skulle behandles, henset til en forløben periode.

60 Ifølge Republikken Bulgarien er der ikke fastsat nogen tidsfrist for, hvornår en medlemsstat kan indsende en anmodning i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50. Kommissionen var dermed forpligtet til at undersøge anmodningen af 9. juni 2011 og vedtage en afgørelse med tilbagevirkende kraft.

61 Kommissionen tilsidesatte sin forpligtelse til loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU, idet den ikke tog stilling til anmodningen af 9. juni 2011, og der er følgelig ikke sket nogen tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil.

62 Hvad angår overskridelserne af de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer har Republikken Bulgarien påpeget, at der i de seneste år tegner sig en tendens til mindre PM₁₀ i luften i Bulgarien.

63 I denne forbindelse har 28 ud af 37 luftkvalitetsmålestationer registreret et fald i det årlige gennemsnitlige indhold af PM₁₀. Ligeledes har 29 ud af 37 luftkvalitetsmålestationer registreret et fald i overskridelserne af de daglige grænseværdier mellem 2011 og 2015.

64 Republikken Bulgarien har desuden gjort gældende, at den socioøkonomiske situation i landet bremser dens bestræbelser på at nedsætte PM₁₀-niveauerne. Det er nemlig svært at begrænse emissionerne af PM₁₀ på grund af forureningskilderne, der stammer fra opvarmning af boliger og vejtransport. På grund af de økonomiske vanskeligheder, som en stor del af den bulgarske befolkning har, anvendes der nemlig store mængder træ og kul til opvarmning i løbet af vinteren. Den andel af befolkningen, som har store vanskeligheder ved at dække sine månedlige basisudgifter, udgjorde i 2013 32,9% af befolkningen i Republikken Bulgarien, mens denne andel udgjorde 12,2% af befolkningen i alle 28 medlemsstater.

65 I replikken har Kommissionen anført, at den modtog anmodningen den 9. juni 2011 blot to dage inden udløbet af den i artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 omhandlede frist, dvs. den 11. juni 2011. Den kunne derfor hverken forlænge fristen for overholdelse af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer eller godkende en manglende opfyldelse af direktivets krav med tilbagevirkende kraft.

- Domstolens bemærkninger

66 Hvad angår vurderingen af, om det første klagepunkt er velbegrundet, skal det bemærkes, at ifølge artikel 1, nr. 1), i direktiv 2008/50 er formålet med direktivet 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.

67 I denne forbindelse fastsætter direktivets artikel 13, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af bl.a. PM₁₀ i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI til dette direktiv.

68 Proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er imidlertid baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 1.3.1983, Kommissionen mod Belgien, 301/81, EU:C:1983:51, præmis 8, af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 62, og af 4.9.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-351/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2150, præmis 23).

69 En overskridelse af grænseværdierne er dermed tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at der er tale om en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil (jf. i denne retning dom af 10.5.2011, Kommissionen mod Sverige, C-479/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:287, præmis 15 og 16, og af 15.11.2012, Kommissionen mod Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, præmis 52 og 53).

70 En analyse, ifølge hvilken en medlemsstat fuldt ud har opfyldt sine forpligtelser i medfør af artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, alene på grund af den omstændighed, at der var opstillet en luftkvalitetsplan, kan i denne forbindelse ikke tiltrædes (jf. i denne retning dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 42).

71 I det foreliggende tilfælde viser oplysningerne i de af Republikken Bulgarien fremlagte årsberetninger om luftkvalitet, at denne medlemsstat fra og med 2007 til og med 2014 har overskredet de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer i zonerne og byområderne BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst med undtagelse af den årlige grænseværdi for zonen BG0003 AG Varna i 2009, hvilket i øvrigt ikke er blevet bestridt.

72 Hvad angår Republikken Bulgariens argument om, at den efter anmodningen af 9. juni 2011 burde have været omfattet af artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50, og at Kommissionen har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU, fordi den afslog at behandle Republikken Bulgariens anmodning, skal det, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at Kommissionens svar til Republikken Bulgarien - hvorefter Republikken Bulgariens anmodning var indleveret for sent i forhold til den frist, der i direktivets artikel 22, stk. 2, er fastsat til den 11. juni 2011 - indebærer en indsigelse fra Kommissionens side i henhold til samme direktivs artikel 22, stk. 4, hvilket ikke er blevet bestridt af Republikken Bulgarien.

73 En sådan indsigelse fra Kommissionens side, der med rette er blevet fremført vedrørende den åbenlyst sene anmodning fra Republikken Bulgarien, er tilstrækkelig til at udelukke anvendelsen af den betingede fritagelse i artikel 22 i direktiv 2008/50 og dermed, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.

74 Sammenfattende må det derfor konstateres, at Republikken Bulgarien ikke frem til den 11. juni 2011 var fritaget fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne.

75 Hvad angår Republikken Bulgariens argument om, at dens anstrengelser for at begrænse PM₁₀-niveauerne bremses af dens socioøkonomiske situation, skal det bemærkes, at i bilag III til direktiv 1999/30 var datoen for overholdelsen af de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentration fastsat til den 1. januar 2005. Denne forpligtelse fandt anvendelse på Republikken Bulgarien fra tidspunktet for dens tiltrædelse af EU, dvs. den 1. januar 2007.

76 Når der således er foretaget en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen (jf. dom af 1.10.1998, Kommissionen mod Spanien, C-71/97, EU:C:1998:455, præmis 15, og af 4.9.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-351/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2150, præmis 23).

77 Republikken Bulgariens argument om dens socioøkonomiske situation kan dermed ikke tages til følge.

78 Under disse omstændigheder skal Kommissionens første klagepunkt til støtte for søgsmålet tiltrædes.

Om det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50

Om formaliteten

- Parternes argumenter

79 Republikken Bulgarien har hvad angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 gjort gældende, at der i stævningens påstand ikke er præciseret nogen periode, hvori der blev begået traktatbrud, men alene, at der er sket en tilsidesættelse, og at »grænseværdierne fortsat overskrides«. I lighed med det første klagepunkt opfylder Kommissionen dermed ikke de krav om sammenhæng, klarhed og præcision, som Domstolen opstillede i bl.a. dom af 15. november 2012, Kommissionen mod Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, præmis 46-48).

80 Kommissionen har fremhævet, at hvad angår det andet klagepunkt beror den manglende angivelse af en bestemt periode på den omstændighed, at den pågældende medlemsstats forpligtelse til at vedtage egnede foranstaltninger med henblik på, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig som omhandlet i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, opstår fra tidspunktet for den første tilsidesættelse af forpligtelserne i direktivets artikel 13 og varer lige så længe, den pågældende medlemsstat ikke er ophørt med overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer.

- Domstolens bemærkninger

81 I henhold til artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og retspraksis herom skal stævningen angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, og en kortfattet fremstilling af nævnte anbringender. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. bl.a. dom af 15.6.2010, Kommissionen mod Spanien, C-211/08, EU:C:2010:340, præmis 32, og af 22.9.2016, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-525/14, EU:C:2016:714, præmis 16).

82 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at såfremt grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer overskrides efter fristen,

skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden »bliver kortest mulig«.

83 I denne bestemmelse er der dermed indført en direkte forbindelse mellem på den ene side en overskridelse af de grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer, som er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, og på den anden side opstillingen af sådanne planer.

84 Det fremgår af denne doms præmis 55, at klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår perioden frem til og med i hvert fald 2014.

85 Hvad angår det andet klagepunkt har Kommissionen ganske vist ikke henvist til bestemte datoer for så vidt angår den periode, hvorunder Republikken Bulgarien tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.

86 Som følge af den direkte forbindelse til den påståede tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, må det imidlertid fastslås, at klagepunktet om tilsidesættelse af direktivets artikel 23, stk. 1, ligeledes vedrører perioden frem til og med i hvert fald 2014.

87 Hvad dernæst angår det tidspunkt, hvorfra den i det andet klagepunkt omhandlede tilsidesættelse skal påregnes, fremgår det af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 52, at sagens genstand ikke kan udvides til at omfatte forpligtelser i henhold til nye bestemmelser, der ikke findes tilsvarende i vedkommende retsakts oprindelige affattelse.

88 I det foreliggende tilfælde fastsatte artikel 5 i direktiv 1999/30, sammenholdt med artikel 8 i direktiv 96/62, ikke udtrykkeligt en frist for opstilling af handlingsplaner. Som hævdet af Kommissionen begrænsede direktiv 96/62 sig til at kræve, at medlemsstaterne inden for en rimelig frist skulle vedtage foranstaltninger med henblik på, at luftkvaliteten opfyldte grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer.

89 Artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 bestemmer derimod, at i tilfælde af overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer efter fristen skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver »kortest mulig«.

90 Under disse omstændigheder indeholder kravet om at sikre en kortest mulig overskridelsesperiode en forpligtelse, som ikke findes tilsvarende i den tidligere EU-lovgivning, hvilket Kommissionen selv har angivet i sin stævning.

91 Den dato, fra hvilken medlemsstaterne skulle overholde artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 fremgår desuden af selve ordlyden af dette direktiv. I henhold til direktivets artikel 33 skulle medlemsstaterne nemlig sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 11. juni 2010.

92 Således som generaladvokaten har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse, kan en overtrædelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 derfor først konstateres fra den 11. juni 2010.

93 Klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 kan dermed antages til realitetsbehandling for så vidt angår perioden fra den 11. juni 2010 frem til og med 2014.

Spørgsmålet, om det andet klagepunkt er velbegrundet - Parternes argumenter

94 Kommissionen har anført, at når en medlemsstat tilsidesætter artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, og når den pågældende medlemsstat således som Republikken Bulgarien i det foreliggende tilfælde som følge af denne tilsidesættelse i mindst syv på hinanden følgende år i sine luftkvalitetsplaner har undladt at angive alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at sikre overholdelsen af denne bestemmelse, har medlemsstaten ligeledes

tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, dvs. navnlig kravet om, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

95 Kommissionen har gjort gældende, at de foranstaltninger på lokalt plan, som Republikken Bulgarien beskrev i sit svar på den begrundede udtalelse af 11. juli 2014, endnu ikke er blevet gennemført, eller at de netop er begyndt at finde anvendelse, men at resultatet heraf ikke er påvist, hvilket er et bevis på foranstaltningernes utilstrækkelighed. Selv om der med hensyn til foranstaltninger på lokalt plan var konstateret en forbedring for så vidt angår antallet af overskridelser af de daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer i de fleste kommuner, var der på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål fortsat tale om vedvarende overskridelser i enhver af de seks bulgarske zoner og byområder.

96 Disse foranstaltninger er dermed ifølge Kommissionen utilstrækkelige eller uegnede med henblik på at sikre, at overskridelsesperioden bliver »kortest mulig« som omhandlet i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.

97 Republikken Bulgarien har anført, at den inden for rammerne af en handlingsplan og på kort sigt var forpligtet til at vedtage foranstaltninger, der var egnede til at mindske risikoen for overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer, men at fristen, inden for hvilken denne medlemsstat var forpligtet til at holde overskridelsesperioden »kortest mulig«, varierer afhængigt af konkrete omstændigheder, og at Kommissionen ikke havde oplyst Republikken Bulgarien om denne frist.

98 Eftersom artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 bestemmer, at planerne meddeles Kommissionen senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret, skal denne frist på to år desuden tages i betragtning ved fastlæggelsen af, hvad der udgør en »kortest mulig« overskridelsesperiode.

99 Selv om forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer er reguleret i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, er en overskridelse af disse værdier alene en betingelse for, at der opstår en forpligtelse som omhandlet i direktivets artikel 23, stk. 1. Betingelserne for at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af sidstnævnte bestemmelse, adskiller sig dermed fra betingelserne for, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/50. Kommissionen har imidlertid ikke fremført specifikke argumenter med henblik på at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50.

100 Hvad angår de foranstaltninger, som er blevet vedtaget, har alle de bulgarske kommuner, som har overtrådt grænseværdierne, udviklet og anvendt planer, hvis overordnede mål er at sikre efterlevelsen af bestemmelserne i direktiv 2008/50, hvilket er resulteret i en forbedring af data vedrørende luftkvaliteten. Lovgivningen blev ændret på nationalt plan i december 2015 med henblik på at fremskynde bestræbelserne på en forbedring af luftkvaliteten. Der er blevet vedtaget flere programmer om bl.a. offentlig transport i byerne, energieffektivitet i bygninger, forbedring af bymiljøet og udvikling af landdistrikterne med henblik på en forbedring af luftkvaliteten. Der blev ligeledes vedtaget foranstaltninger med henblik på at forbedre husholdningernes tilslutning til gasdistributionsnettet.

101 Endelig har Republikken Bulgarien gjort gældende, at gennemførelsen af disse foranstaltninger stadig pågår, og at de nye programmer indeholder tidsplaner for gennemførelse af denne type foranstaltninger på kort, mellemlangt eller langt sigt. Hvad angår antallet af overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer og gennemsnitsniveauet for disse overtrædelser er det forbedrede resultat åbenlyst.

- Domstolens bemærkninger

102 Det fremgår af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at såfremt grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer overskrides efter fristen, er den berørte medlemsstat forpligtet til at udarbejde en luftkvalitetsplan, der opfylder visse krav.

103 Således skal denne luftkvalitetsplan omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, og den kan omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn. Derudover skal denne luftkvalitetsplan i medfør af artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 indeholde mindst de oplysninger, der er anført i dette direktivs bilag XV, del A, og den kan også omfatte foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 24. Planen skal meddeles Kommissionen omgående, dog senest to år efter udløbet af det år, hvor den første overskridelse blev registreret.

104 Ifølge Domstolens praksis har artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 et generelt anvendelsesområde, idet den finder anvendelse uden tidsmæssig begrænsning på overskridelsen af enhver af de grænseværdier for forurening, der er fastsat ved dette direktiv, efter den fastsatte frist, uanset om denne frist er fastsat i dette direktiv eller er fastsat af Kommissionen i medfør af dette direktivs artikel 22 (jf. dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 48).

105 Domstolen har i forbindelse med fortolkningen af direktiv 96/62 bemærket, at selv hvis medlemsstaterne har en skønsebeføjelse, medfører dette direktivs artikel 7, stk. 3, begrænsninger i udøvelsen af denne, som kan påberåbes ved de nationale domstole, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som handlingsplanen skal omfatte, er tilstrækkelige i forhold til formålet om at mindske risikoen for overskridelse og om begrænsning af dens varighed under hensyntagen til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser (jf. dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 45 og 46).

106 Som generaladvokaten har anført i punkt 96 i forslaget til afgørelse, bør samme tilgang følges for så vidt angår fortolkningen af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50. Luftkvalitetsplanerne kan dermed alene opstilles under hensyntagen til den balance, der skal være mellem målet om en mindskning af risikoen for forurening og de forskellige berørte offentlige og private interesser.

107 Den omstændighed, at en medlemsstat overskrider grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer, er dermed ikke i sig selv tilstrækkelig til, at medlemsstaten skal anses for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.

108 Under disse omstændigheder skal det på grundlag af en analyse af de enkelte tilfælde efterprøves, om de af den pågældende medlemsstat opstillede planer er i overensstemmelse med denne bestemmelse.

109 Det følger i denne forbindelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargin i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal disse under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig (dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 57).

110 Ifølge Republikken Bulgarien skal der med henblik på at afgøre, om betingelsen om en kortest mulig overskridelsesperiode er overholdt, tages hensyn til fristen på to år i artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 til at meddele Kommissionen planer efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

111 En sådan argumentation kan ikke tiltrædes.

112 Det fremgår nemlig af ordlyden af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 og af denne bestemmelses opbygning, at kravet om, at den

periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig, er uafhængigt af forpligtelsen til at meddele planerne til Kommissionen. Direktivets artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, giver dermed ikke den pågældende medlemsstat en yderligere frist til at vedtage egnede foranstaltninger og til, at de træder i kraft.

113 Som det fremgår af denne doms præmis 78, har Republikken Bulgarien tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, i alle zoner og byområder i otte på hinanden følgende år.

114 Efter den 11. juni 2010, dvs. det tidspunkt, hvor Republikken Bulgarien i henhold til artikel 33, stk. 1, i direktiv 2008/50 skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv, var denne medlemsstat dermed i medfør af direktivets artikel 23, stk. 1, forpligtet til snarest muligt at vedtage og gennemføre egnede foranstaltninger.

115 De daglige og årlige grænseværdier for PM₁₀-koncentrationer blev imidlertid stadig overskredet i 2014 i alle seks bulgarske zoner og byområder, dvs. mere end tre år efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2008/50. Overskridelsen af grænseværdierne er således systematisk og vedvarende i denne medlemsstat til trods for de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til direktiv 2008/50.

116 Som anført af Republikken Bulgarien, og som det fremgår af denne doms præmis 100, blev den nationale lovgivning først ændret i december 2015 med henblik på at fremskynde bestræbelserne på en forbedring af luftkvaliteten.

117 En sådan situation viser i sig selv, uden at det er nødvendigt at foretage en nøje undersøgelse af Republikken Bulgariens planer, at i det foreliggende tilfælde har denne medlemsstat ikke gennemført egnede og effektive foranstaltninger med henblik på at sikre, at perioden med overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer bliver »kortest mulig« som omhandlet i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50.

118 Under disse omstændigheder skal Kommissionens andet klagepunkt tages til følge.

119 Henset til alle de ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil,

- ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst
- ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride den daglige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for zonen BG0003 AG Varna og i årene 2007, 2008 og fra og med 2010 til og med 2014 den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for den samme zone BG0003 AG Varna, og at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, navnlig forpligtelsen til at holde overskridelsesperioden kortest mulig hvad angår perioden fra og med den 11. juni 2010 til og med 2014,
- ved at den daglige og den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i samtlige de ovenfor nævnte zoner og bymæssige områder fortsat overskrides.

Sagens omkostninger

120 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt

påstand om, at Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Republikken Bulgarien at betale sagens omkostninger.

121 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Republikken Polen sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) *Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, sammenholdt med bilag XI hertil,*
 - *ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst*
 - *ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride den daglige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for zonen BG0003 AG Varna og i årene 2007, 2008 og fra og med 2010 til og med 2014 den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer inden for den samme zone BG0003 AG Varna,*
og har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, navnlig forpligtelsen til at holde overskridelsesperioden kortest mulig hvad angår perioden fra og med den 11. juni 2010 til og med 2014,
 - *ved at den daglige og den årlige grænseværdi for PM₁₀-koncentrationer i samtlige de ovenfor nævnte zoner og bymæssige områder fortsat overskrides.*
- 2) *Republikken Bulgarien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.*
- 3) *Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.*