



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 17. november 2022¹

Sag C-174/21

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Bulgarien

»Traktatbrud – foranstaltninger, der fremgår af dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267) – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – grænseværdier til beskyttelse af menneskers sundhed – partikler (PM₁₀) – overskridelse – formaliteten vedrørende søgsmålet – opfordring til at fremsætte bemærkninger – redegørelse for overtrædelsen – luftkvalitetsplaner – krav – tvangsbøde – fast beløb«

I. Indledning

1. Direktivet om luftkvalitet² fastlægger grænseværdier for bestemte luftforurenende stoffer og kræver, at medlemsstaterne i tilfælde af en overskridelse opstiller luftkvalitetsplaner, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
2. Ved dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), fastslog Domstolen, at grænseværdierne for partikler (PM₁₀, dvs. partikler af en størrelse på op til 10 µm) var blevet tilsidesat systematisk og vedvarende i alle zoner og bymæssige områder i Bulgarien, og at de kompetente organer heller ikke havde opstillet tilstrækkelige luftkvalitetsplaner for at bringe denne tilsidesættelse til ophør.
3. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Bulgarien ikke har opfyldt dommen. Den har nedlagt påstand om, at der fastsættes et fast beløb og en daglig tvangsbøde, indtil dommen er fuldstændigt opfyldt.
4. Sagen rejser nye spørgsmål om formaliteten vedrørende et sådant søgsmål, eftersom Kommissionen i sin opfordring til at fremsætte bemærkninger ikke kritiserede, at grænseværdierne var blevet overskredet siden den førnævnte dom. Desuden skal det afklares, om Kommissionen uafhængigt af kritikpunktet om en overskridelse af grænseværdier siden dommen kan gøre indsigelse mod Bulgariens luftkvalitetsplaner, og efter hvilke kriterier en sådan indsigelse skal bedømmes i en procedure i henhold til artikel 260 TEUF.

¹ – Originalsprog: tysk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21.5.2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1).

II. Retsforskrifter

5. Artikel 13, stk. 1, i direktivet om luftkvalitet forpligter medlemsstaterne til at overholde forskellige grænseværdier for luftkvalitet:

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

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

[...]«

6. I henhold til bilag XI til direktivet om luftkvalitet må 24-timersgrænseværdien til beskyttelse af menneskers sundhed på 50 µg/m³ PM₁₀ ikke overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår. Årsgrænseværdien blev fastsat til 40 µg/m³ PM₁₀. Disse grænseværdier for luftkvalitet har været gældende i Bulgarien på grundlag af direktiv 99/30³ siden denne medlemsstats tiltrædelse af EU den 1. januar 2007⁴.

7. Artikel 23, stk. 1, i direktivet om luftkvalitet bestemmer, at der i tilfælde af overskridelse af grænseværdier for luftkvalitet i bestemte zoner eller bymæssige områder skal opstilles luftkvalitetsplaner for at nå værdierne:

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

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

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, og kan omfatte foranstaltninger i henhold til artikel 24.

[...]«

8. I henhold til artikel 27, stk. 2, i direktivet om luftkvalitet skal medlemsstaterne senest ni måneder efter udgangen af hvert år gøre oplysninger tilgængelige for Kommissionen med det formål at vurdere, om grænseværdierne er overholdt.

³ – Rådets direktiv 1999/30/EF af 22.4.1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogen dioxide og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41).

⁴ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 75).

III. Dommen af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267)

9. I dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), fastslog Domstolen, at Bulgarien

- 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

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktivet om luftkvalitet, sammenholdt med bilag XI hertil, 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.

IV. Retsforhandlingernes forløb og parternes påstande

10. Efter dommen af 5. april 2017 gav Bulgarien på forespørgsel fra Kommissionen flere gange oplysninger om opfyldelsen af dommen.

11. Bulgarien meddelte fortsat måleværdierne for forureningen med PM₁₀. Ifølge Kommissionens oplysninger under den mundtlige forhandling meddelte denne medlemsstat navnlig i september 2018 værdierne for 2017, som imidlertid måtte korrigeres. Disse korrektioner blev ifølge Kommissionen meddelt den 6. november 2018.

12. Alligevel opfordrede Kommissionen den 9. november 2018 officielt Bulgarien til at fremsætte bemærkninger som omhandlet i artikel 260, stk. 2, TEUF og fastsatte en frist indtil den 9. januar 2019 til at afgive svaret. Kommissionen forlængede efter anmodning fra Bulgarien denne frist til den 9. februar 2019.

13. I denne åbningsskrivelse fastslog Kommissionen, at overskridelsen af grænseværdierne i 2015 og 2016 var fortsat.

14. Desuden kritiserede Kommissionen, at Bulgarien ikke havde fremlagt nogen nye luftkvalitetsplaner til forbedring af luftkvaliteten. Der var ganske vist blevet annonceret landsdækkende foranstaltninger, men næsten ingen af dem var hidtil blevet gennemført. Der var ikke blevet givet oplysninger om hverken status for gennemførelsen eller en tidsplan for den videre gennemførelse. Der manglede også oplysninger om den forventede forbedring af luftkvaliteten, og foranstaltningerne selv var ofte uklare. Endelig blev det i forbindelse med forskellige foranstaltninger bemærket, at (økonomiske) midler (til gennemførelsen) var nødvendige.

15. I sit svar, som blev modtaget af Kommissionen den 18. januar 2019, meddelte Bulgarien, at grænseværdierne også blev overskredet i 2017, men oplyste, at situationen var i bedring, idet omfanget af overskridelsen var aftagende.

16. Med hensyn til luftkvalitetsplanerne mindede Bulgarien om, at denne stat i 2017 og 2018 havde meddelt programmer for i alt 19 byer. Yderligere landsdækkende foranstaltninger var under forberedelse.

17. Europa-Kommissionen anlagde den 21. marts 2021 alligevel det foreliggende søgsmål med følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF med hensyn til zonerne og byområderne BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst, idet den ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger, der følger af Domstolens dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267).
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale et fast beløb på 3 156 EUR om dagen beregnet fra forkyndelsen af dommen af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), indtil forkyndelsen af dommen i nærværende sag, eller – såfremt dommen opfyldes tidligere – indtil den 31. december i det sidste år, hvori den ikke er blevet opfyldt, men under alle omstændigheder ikke mindre end et fast minimumsbeløb på 653 000 EUR, til Kommissionen.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 5 677,20 EUR om dagen for hver enkelt luftkvalitetszone, beregnet fra tidspunktet for forkyndelsen af Domstolens dom i nærværende sag og indtil det år, hvori dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), er fuldstændigt opfyldt.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18. Republikken Bulgarien har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

19. Polen har støttet Bulgariens påstande.

20. Parterne har indgivet skriftlige indlæg og har – med undtagelse af Polen – afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. september 2022.

V. Bedømmelse

21. Såfremt Den Europæiske Unions Domstol fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en EU-retlig forpligtelse, skal denne stat i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF gennemføre de til dømmens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Selv om denne bestemmelse ikke fastsætter nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt, kræver hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt⁵.

⁵ – Dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 123).

22. Hvis Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger, kan den i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF indbringe sagen for Domstolen efter at have givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Den angiver i denne forbindelse størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende medlemsstat betaler.

23. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Bulgarien ikke har opfyldt dommen af 5. april 2017 fuldstændigt, og om fastsættelse af et fast beløb og en tvangsbøde, indtil dommen er fuldstændigt opfyldt. Kommissionens påstand omfatter dog ikke byområdet BG03 Varna, som omhandles i den nævnte dom, eftersom Bulgarien har oplyst, at de omtvistede grænseværdier for PM₁₀ er blevet nået i dette byområde.

24. I det følgende vil jeg først undersøge formaliteten vedrørende dette søgsmål, herefter sagens realitet og endelig spørgsmålet om, hvorvidt der skal pålægges et fast beløb og/eller en tvangsbøde og i givet fald beløbets størrelse.

A. Formaliteten vedrørende søgsmålet

25. Bulgarien er af den opfattelse, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling som følge af en mangelfuld administrativ procedure.

26. I henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF skal Kommissionen give den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, før den indbringer en sag om manglende opfyldelse af en dom for Domstolen. Dette processuelle skridt er efter Bulgariens opfattelse fejlbehæftet, eftersom Kommissionen kritiserede den utilstrækkelige opfyldelse af dommen af 5. april 2017, altså en tilsidesættelse af artikel 260 TEUF, men i sin opfordring til at fremsætte bemærkninger kun henviste til overskridelsen af grænseværdier i årene 2015 og 2016.

27. Med denne argumentation har Bulgarien påberåbt sig, at Kommissionen først efter en tilsidesættelse af EU-retten kan opfordre medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger som omhandlet i artikel 258 TEUF. Dvs. at den manglende opfyldelse af en forpligtelse, som gøres gældende af Kommissionen, allerede skal være indtruffet⁶.

28. I modsætning til Bulgariens opfattelse er dette imidlertid tilfældet i den foreliggende sag.

29. Det står nemlig fast, at Bulgarien på tidspunktet for opfordringen til at fremsætte bemærkninger den 9. november 2018 allerede var forpligtet til at opfylde dommen af 5. april 2017. Kommissionen kunne derfor i åbningsskrivelsen påberåbe sig en tilsidesættelse af denne forpligtelse.

30. Bulgariens argumentation er imidlertid også mangelfuld på et andet punkt. Kommissionen gjorde nemlig i åbningsskrivelsen af 9. november 2018 ikke gældende, at Bulgarien ikke havde bragt den i dommen af 5. april 2017 påtalte overskridelse af grænseværdierne til ophør siden denne dom (jf. under 1). Kritikpunktet om, at Bulgarien ikke havde forbedret luftkvalitetsplanerne i tilstrækkelig grad siden dommen, fremgår derimod af åbningsskrivelsen (jf. under 2).

⁶ – Kendelse af 13.9.2000, Kommissionen mod Nederlandene (C-341/97, EU:C:2000:434, præmis 18), og dom af 15.2.2001, Kommissionen mod Frankrig (C-230/99, EU:C:2001:100, præmis 32), af 27.10.2005, Kommissionen mod Luxembourg (C-23/05, EU:C:2005:660, præmis 7), og af 5.12.2019, Kommissionen mod Spanien (Affaldshåndteringsplaner) (C-642/18, EU:C:2019:1051, præmis 17 og 18).

1. Grænseværdier

31. Med det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at grænseværdierne for partikler (PM₁₀) som fastsat i artikel 13 i direktivet om luftkvalitet og bilag XI hertil er blevet overskredet i Bulgarien siden dommen af 5. april 2017, selv om det i dommen af 5. april 2017 blev fastslået, at der forelå en systematisk og vedvarende overskridelse af disse grænseværdier.

32. Kommissionen hævdede imidlertid i åbningskrivelsen af 9. november 2018 ikke udtrykkeligt, at grænseværdierne var blevet overskredet siden dommen af 5. april 2017. Kommissionen begrænsede sig derimod til at drøfte overskridelserne i årene 2015 og 2016.

33. Disse overskridelser vedrører en periode, som ikke er omfattet af dommen af 5. april 2017. De godtgør dog, at tilsidesættelsen af grænseværdierne og dermed af EU-retten fortsatte. Overskridelsen af grænseværdierne i årene 2015 og 2016 betyder dog ikke uden videre, at Bulgarien ikke har opfyldt dommen af 5. april 2017. Pligten til opfyldelse som omhandlet i artikel 260, stk. 1, TEUF opstår nemlig først med dommen og vedrører den efterfølgende periode.

34. Heller ikke den omtvistede tilsidesættelses karakter, den systematiske og vedvarende overskridelse af grænseværdierne, ændrer det forhold, at Kommissionen burde have gjort en tilsidesættelse af grænseværdierne efter dommen af 5. april 2017 gældende. Overskridelsen i årene 2015 og 2016 viser ganske vist, at denne tilsidesættelse fortsatte efter perioden indtil 2014, som var genstanden for dommen. Denne overskridelse udgør imidlertid ikke i sig selv en tilsidesættelse af forpligtelsen til at opfylde dommen.

35. I en procedure i henhold til artikel 258 TEUF ville denne mangel udgøre en alvorlig procedurefejl, eftersom åbningskrivelsen i en sådan sag beskriver rammerne for den tilsidesættelse af EU-retten, som uenigheden mellem Kommissionen og medlemsstaten vedrører, altså tvistens genstand⁷. Hvis Kommissionen ikke udtrykkeligt betegner tilsidesættelsen i åbningskrivelsen, kan skrivelsen ikke opfylde denne funktion.

36. Det er korrekt, at en procedure i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF adskiller sig fra en procedure i henhold til artikel 258, eftersom Domstolens første dom fastlægger tvistens genstand⁸. Denne fastlæggelse er efter sin natur betydeligt mere præcis end den fastlæggelse, der sker ved en åbningskrivelse i henhold til artikel 258, eftersom dommen hviler på de yderligere præciseringer, som følger af den administrative procedure og retsforhandlingerne. Dermed er nødvendigheden af at præcisere tvistens genstand i åbningskrivelsen som omhandlet i artikel 260, stk. 2, af mindre betydning.

37. På den anden side er de mulige retsvirkninger af en procedure i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF betydeligt større end retsvirkningerne af en procedure i henhold til artikel 258, eftersom Domstolen i henhold til artikel 260 kan pålægge et fast beløb og en tvangsbøde. Derfor kræver hensynet til retssikkerheden og medlemsstatens ret til et forsvar, at Kommissionen udviser særlig omhu ved redegørelsen for tvistens genstand.

⁷ – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 64).

⁸ – Dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 32), og af 4.7.2018, Kommissionen mod Slovakiet (C-626/16, EU:C:2018:525, præmis 35).

38. Bulgarien har ganske vist erkendt, at Kommissionen har kritiseret den utilstrækkelige overholdelse af grænseværdierne siden dommen af 5. april 2017. Dette fremgår navnlig af, at Bulgarien i sit svar omtalte måleværdierne i 2017, altså også perioden efter den omtvistede dom. Bulgarien er således ikke blevet forhindret i at forsvare sig.

39. En mangel ved Kommissionens åbningsskrivelse kan imidlertid ikke efterfølgende afhjælpes af medlemsstaten. Dette ville indebære, at medlemsstaten, og ikke Kommissionen, fastlægger tvistens genstand.

40. Dermed kunne kun Kommissionen selv have korrigeret denne mangel ved at fremsende en supplerende åbningsskrivelse. Dette ville have været relativt uproblematisk, eftersom Bulgarien i mellemtiden havde givet de nødvendige oplysninger om 2017, og der yderligere er forløbet mere end to år mellem dette svar og anlæggelsen af søgsmålet. I denne periode havde Kommissionen kun behøvet at fremsende en supplerende åbningsskrivelse for at præcisere tvistens genstand.

41. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen påberåbt sig, at Bulgarien oplyste måleværdierne for 2017 med forsinkelse. De var nemlig først fuldstændige efter de korrektioner, der blev modtaget den 6. november 2018.

42. Den omstændighed, at Bulgarien ikke foretog disse korrektioner før udløbet af fristen for at oplyse måleværdierne ultimo september 2018, kan muligvis anses for en tilsidesættelse af artikel 27, stk. 2, i direktivet om luftkvalitet. Dog rådede Kommissionen ved opfordringen til at fremsætte bemærkninger allerede over tallene for 2017 og kunne have gjort dem til genstanden for denne opfordring. Derimod gjorde den i opfordringen ikke gældende, at Bulgarien havde udvist forsømmelighed ved meddelelsen af værdierne for 2017.

43. Kommissionen forsøgte i øvrigt heller ikke på anden vis at påpege en overskridelse af grænseværdierne siden dommen af 5. april 2017. Således kunne Kommissionen f.eks. have sluttet af overskridelsen af grænseværdierne i årene 2015 og 2016, sammenholdt med fraværet af tilstrækkelige luftkvalitetsplaner, hvilket den har gjort gældende med sit andet anbringende, at grænseværdierne sandsynligvis også blev overskredet i 2017. Det forekommer heller ikke udelukket, at Kommissionen selv følger med i medlemsstaternes offentliggørelse af luftkvalitetsoplysninger som omhandlet i artikel 26 i direktivet om luftkvalitet og heraf drager konklusioner om overholdelsen af grænseværdierne uden at afvente den officielle meddelelse af tallene.

44. Dermed manglede åbningsskrivelsen med hensyn til overskridelsen af grænseværdierne på trods af Kommissionens åbenbare hensigt et element, der er afgørende for den administrative procedure i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, nemlig et udsagn om, at grænseværdierne efter Kommissionens opfattelse faktisk var blevet overskredet siden dommen af 5. april 2017.

45. Dette anbringende bør derfor som følge af en fejlbehæftet administrativ procedure ikke antages til realitetsbehandling.

2. *Luftkvalitetsplaner*

46. Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Bulgarien også efter dommen af 5. april 2017 har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet. Bulgarien har ikke sørget for at opstille luftkvalitetsplaner, der omfatter egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

47. Bulgarien er derimod af den opfattelse, at Kommissionens undladelse af at kritisere en overskridelse af grænseværdierne siden dommen af 5. april 2017 i opfordringen til at fremsætte bemærkninger medfører, at dette anbringende heller ikke kan antages til realitetsbehandling.

48. I modsætning til overskridelsen af grænseværdierne påpegede Kommissionen imidlertid i andet underafsnit i afsnit 3 i åbningskrivelsen af 9. november 2018 udtrykkeligt, at Bulgarien indtil dette tidspunkt ikke havde forelagt tilstrækkelige nye planer som omhandlet i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet for forbedring af politikken om reduktion og håndtering af luftforurening med PM₁₀⁹. Kommissionen indledte næste underafsnit med at konstatere, at Bulgarien hidtil, dvs. i perioden mellem dommen af 5. april 2017 og opfordringen til at fremsætte bemærkninger, havde fremlagt yderst få nye foranstaltninger og næsten ikke havde gennemført nogen af dem. I denne henseende henviste Kommissionen navnlig til vedtagelsen af det nationale luftkvalitetsprogram og ændringer af lov om ren luft, som endnu ikke var gennemført¹⁰. Kommissionen støttede sig på Bulgariens meddelelser af 5. juni 2017, af 8. marts 2018 og af 27. juli 2018.

49. Kommissionen anførte således i opfordringen til at fremsætte bemærkninger af 9. november 2018 utvetydigt, at den tilsidesættelse af forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner, som blev gjort gældende, vedrørte perioden siden dommen af 5. april 2017.

50. Ganske vist støttede Kommissionen sig i åbningskrivelsen som dokumentation for denne kritik bl.a. på et bevis med yderst begrænset anvendelighed, nemlig overskridelsen af grænseværdierne i årene 2015 og 2016.

51. Hvis grænseværdierne ikke længere var blevet overskredet siden dommen af 5. april 2017, ville forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner nemlig også være bortfaldet. I henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet er en overskridelse af grænseværdierne nemlig en forudsætning for, at forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner overhovedet indtræder.

52. Overskridelserne i årene 2015 og 2016 udgør imidlertid højst yderst svage indicier for, at der ikke blev anvendt tilstrækkelige luftkvalitetsplaner efter dommen af 5. april 2017. De er i sig selv ikke tilstrækkelige til at påvise, at forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner som omhandlet i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet og tilsidesættelsen af denne pligt fortsat består.

53. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har påberåbt sig anvendelige beviser for den tilsidesættelse, der er blevet gjort gældende, vedrører imidlertid – i modsætning til den i dette tilfælde fyldestgørende betegnelse af den påtalte tilsidesættelse – ikke formaliteten, men derimod realiteten i forbindelse med et søgsmål.

54. Der er navnlig ikke nogen grund til at kræve, at en opfordring til at fremsætte bemærkninger som omhandlet i artikel 260, stk. 2, TEUF allerede indeholder en omfattende og udtømmende opregning af de nødvendige beviser. Derimod fremgår det af fast retspraksis vedrørende den

⁹ – S. 6 i åbningskrivelsen: »До момента обаче на Комисията не са представени нови планове по член 23 от Директива 2008/50/ЕО, които да показват значително подобрение на общата политика за намаляване и управление на замърсяването на въздуха с ПЧ₁₀.«

¹⁰ – S. 6 i åbningskrivelsen: »Комисията отбелязва, че до момента, след решението по дело C-488/15, са представени много малко нови мерки (които не са представени и оценени по време на процедурата по член 258 от ДФЕС) и почти всички все още не са изпълнени (приемане на Национална програма за качеството на въздуха, промени в Закона за чистотата на атмосферния въздух).«

første traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258, at der ikke kan stilles samme strenge krav til åbningsskrivelsen, der nødvendigvis kun kan være en første kortfattet sammenfatning af klagepunkterne, som til den administrative procedures andet skridt, den begrundede udtalelse¹¹.

55. Dette gælder så meget desto mere den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure. Hvad angår denne procedure afskaffede medlemsstaterne nemlig ved Lissabontraktaten, for at forenkle proceduren, kravet om en begrundet udtalelse¹². Det vil imidlertid være uforeneligt med en sådan forenkling at stille strengere krav til dokumentationen for en tilsidesættelse i åbningsskrivelsen.

56. I øvrigt ændrer fremlæggelsen af nye beviser, hvormed Kommissionen har belyst de under den administrative procedure fremsatte klagepunkter, ikke tvistens genstand¹³. Derimod har Domstolen i procedurer i henhold til artikel 258 TEUF fastslået, at genstanden for et søgsmål vedrørende et traktatbrud, som formodes fortsat at bestå, også kan omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, for så vidt som de er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder¹⁴.

57. Dette bør derfor gælde tilsvarende i forbindelse med artikel 260, stk. 2, TEUF, allerede fordi Kommissionen i denne procedure sædvanligvis ikke blot skal bevise tilsidesættelsen på et bestemt tidspunkt, nemlig ved udløbet af den frist, der anføres i åbningsskrivelsen. Derimod forudsætter pålæggelsen af en tvangsbøde, at Kommissionen også påviser, at der fortsat foreligger et traktatbrud indtil Domstolens dom¹⁵. Beviserne herfor kan imidlertid endnu ikke eksistere på tidspunktet for opfordringen.

58. Derfor kan Kommissionen og medlemsstaten i henhold til artikel 128 i Domstolens procesreglement i enhver sag fremlægge yderligere beviser – i den foreliggende sag f.eks. beviser for overskridelsen af grænseværdierne i årene fra 2017 til 2020 – i stævningen og i svarskriftet og, hvis en forsinkelse begrundes, også i replikken og duplikken samt i undtagelsestilfælde også efter, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet¹⁶. Kommissionen skal blot sikre, at beviser, som den forelægger efter åbningsskrivelsen, ikke udvider tvistens genstand.

59. Genstanden for det andet anbringende fremgår imidlertid allerede tilstrækkelig præcist af åbningsskrivelsen: Kommissionen foreholdt Bulgarien, at denne stat siden dommen af 5. april 2017 har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet til at sørge for at opstille luftkvalitetsplaner, som indeholder egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Nye beviser, der dokumenterer denne forpligtelses eksistens eller begrundet tvivl om disse planers kvalitet, udvider ikke tvistens genstand.

¹¹ – Dom af 28.3.1985, Kommissionen mod Italien (274/83, EU:C:1985:148, præmis 21), af 8.4.2008, Kommissionen mod Italien (C-337/05, EU:C:2008:203, præmis 23), og af 26.4.2018, Kommissionen mod Bulgarien (C-97/17, EU:C:2018:285, præmis 19).

¹² – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Slovakiet (C-626/16, EU:C:2018:4, punkt 39-46).

¹³ – Jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 38).

¹⁴ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 43), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 66), af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 55), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 61).

¹⁵ – Jf. dom af 9.12.2008, Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 27), af 7.7.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 59), af 17.11.2011, Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 42), af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 96), og af 28.11.2013, Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 43).

¹⁶ – Jf. dom af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland (C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 20-26), og af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland (C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 37).

60. I øvrigt anførte Kommissionen allerede i åbningskrivelsen ud over overskridelserne i årene 2015 og 2016 også andre beviser, nemlig navnlig Bulgariens oplysninger om, at de meddelte foranstaltninger for størstedelens vedkommende endnu ikke var blevet vedtaget, og om det – efter Kommissionens opfattelse utilstrækkelige – omfang af de allerede vedtagne foranstaltninger.

61. Hvis dette argument er korrekt, kan det, sammenholdt med den tendens, der kunne konstateres i årene 2015 og 2016, udgøre et bevis for, at Bulgarien fortsat var forpligtet til at opstille luftkvalitetsplaner, og at de bulgarske luftkvalitetsplaner ikke opfyldte kravene i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet. Uvished om, hvorvidt grænseværdien fortsat overskrides, bør derimod ikke være tilstrækkelig til at gendrive dette argument. I modsat fald ville det i praksis være umuligt at sikre overholdelsen af sådanne forpligtelser, eftersom hverken Kommissionen på tidspunktet for en opfordring til at fremsætte bemærkninger eller Domstolen ved afsigelsen af dommen¹⁷ råder over dagsaktuelle måleværdier. De må derimod altid henholde sig til værdier fra tidligere perioder. I øvrigt ville medlemsstaterne allerede kunne undergrave overholdelsen af deres forpligtelser i henhold til artikel 23 ved at indstille kontrollen af luftkvaliteten eller forhale meddelelsen af måleværdierne, hvis disse måleværdier var en ufravigelig forudsætning for at fastslå, at forpligtelsen foreligger.

62. Dermed redegjorde Kommissionen tilstrækkeligt for den tilsidesættelse, der blev gjort gældende, i åbningskrivelsen af 9. november 2018.

3. Delkonklusion

63. Dermed kan søgsmålet antages til realitetsbehandling, for så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at Bulgarien endnu ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet til at opstille luftkvalitetsplaner, der indeholder foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Anbringendet om overskridelsen af grænseværdierne kan derimod ikke antages til realitetsbehandling.

B. Opfyldelsen af dommen af 5. april 2017

64. Efter betragtningerne om formaliteten er den foreliggende sags genstand begrænset til, om Bulgarien siden dommen af 5. april 2017 har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet.

65. Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi, sørger medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder, der omfatter egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

66. Det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er udløbet af den frist, der er fastsat i den opfordring til at fremsætte bemærkninger, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse¹⁸. I den foreliggende sag udløb denne frist den 9. februar 2019 (jf. under 1).

¹⁷ – Jf. dom af 17.10.2013, Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 65 og 74).

¹⁸ – Dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 67), og af 22.2.2018, Kommissionen mod Grækenland (C-328/16, EU:C:2018:98, præmis 49).

67. Desuden afhænger bedømmelsen af pålæggelsen af et fast beløb og/eller en tvangsbøde i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF af situationen på tidspunktet for Domstolens afgørelse i den foreliggende sag. Navnlig er en tvangsbøde kun berettiget, såfremt der fortsat i dag foreligger et traktatbrud på grund af, at den foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt (jf. under 2)¹⁹.

1. Opfyldelsen af dommen af 5. april 2017 ved fristens udløb

68. Den 9. februar 2019 havde Bulgarien endnu ikke opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet, som fastslået i dommen af 5. april 2017, til at opstille luftkvalitetsplaner, der indeholder egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

a) Spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet fortsat bestod

69. Det forhold, at Kommissionen i åbningskrivelsen ikke nævnte nogen overskridelser siden dommen af 5. april 2017, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet fortsat bestod den 9. februar 2019. Uanset de indirekte holdepunkter for denne forpligtelse, der fremgik af åbningskrivelsen²⁰, er det dog nu ubestridt, at grænseværdierne blev overskredet uafbrudt indtil 2020 i alle de zoner og bymæssige områder, der er omfattet af den foreliggende sag²¹. Derfor var Bulgarien den 9. februar 2019 forpligtet til at sørge for at opstille luftkvalitetsplaner, som opfyldte kravene i artikel 23 i direktivet om luftkvalitet.

70. Den omstændighed, at Kommissionen i åbningskrivelsen af 9. november 2018 kun støttede sig på målingerne i 2015 og 2016, er ikke til hinder for at tage hensyn til målinger i årene fra 2017 til 2020 for at bevise Bulgariens forpligtelse til at opstille luftkvalitetsplaner. Anvendelsen af disse senere målinger har ikke til formål at foretage en formel konstatering af en tilsidesættelse af grænseværdierne i artikel 13 i direktivet om luftkvalitet, men er blot et bevis for den forpligtelse vedrørende luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, som er blevet gjort gældende²².

71. De domme, som er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF vedrørende tilsidesættelser af direktivet om luftkvalitet, bekræfter, at denne type bevisførelse er mulig. I den administrative procedure, som er fastsat i artikel 258 TEUF, råder Kommissionen nemlig heller ikke ved fastlæggelsen af fristen i den begrundede udtalelse endnu over måleværdier, som beviser, at grænseværdierne fortsat overskrides ved udløbet af denne frist²³. Medlemsstaterne skal nemlig i henhold til artikel 27, stk. 2, først gøre disse måleværdier tilgængelige for Kommissionen ni

¹⁹ – Dom af 9.12.2008, Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 27), af 7.7.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 59), af 17.11.2011, Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 42), af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 96), og af 28.11.2013, Kommissionen mod Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 43).

²⁰ – Jf. punkt 60 og 61 ovenfor.

²¹ – Tabel 1 og 2 i Kommissionens stævning og bilag B.3 og B.4 til Bulgariens svarskrift.

²² – Jf. vedrørende bevisførelsen punkt 56-58 ovenfor.

²³ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 26), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 21), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 24).

måneder efter udgangen af det pågældende år. Alligevel har Domstolen fastslået en overskridelse indtil det relevante tidspunkt²⁴ og en tilsidesættelse af forpligtelsen til at opstille egnede luftkvalitetsplaner²⁵ på grundlag af tal, som er blevet oplyst senere.

b) Tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet

72. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, er overskridelsen af grænseværdierne indtil 2020 samtidig et stærkt indicium for, at de luftkvalitetsplaner, der forelå den 9. februar 2019, ikke var tilstrækkelige til at holde overskridelsesperioden kortest mulig²⁶.

73. Domstolen har imidlertid i sin faste praksis fastslået, at luftkvalitetsplaner alene kan 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. Dermed skal det på grundlag af en analyse af de enkelte tilfælde efterprøves, om de af den pågældende medlemsstat opstillede planer er i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet²⁷.

74. Ganske vist råder medlemsstaterne over en vis skønsmargen i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages. Disse foranstaltninger skal dog under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig²⁸; den må under ingen omstændigheder forlænges på ubestemt tid²⁹.

75. Allerede i dommen af 5. april 2017 fastslog Domstolen, at Bulgarien til og med 2014 tilsidesatte denne forpligtelse med hensyn til PM₁₀-koncentrationen³⁰. Dette betyder imidlertid ikke, at Bulgarien efter dommen ikke længere kunne forelægge en plan for at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 23 i direktivet om luftkvalitet. Det følger derimod af den i artikel 260 TEUF fastsatte procedures natur, at den pågældende medlemsstat kan (og skal) iværksætte foranstaltninger, som ganske vist ofte kommer for sent til at forhindre tilsidesættelsen, men i det mindste bringer den til ophør. Således kan en forsinket gennemførelse af et direktiv ikke afhjælpe den manglende overholdelse af fristen, men dog fjerne grundlaget for en traktatbrudsprocedure.

76. Den 9. februar 2019 havde Bulgarien imidlertid endnu ikke iværksat de nødvendige foranstaltninger til at bringe tilsidesættelsen af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet, som blev fastslået i dommen af 5. april 2017, til ophør.

²⁴ – Navnlig dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 47-58), samt dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 71), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 72), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 65).

²⁵ – Jf. navnlig dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 144), samt dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 115), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 138), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 134).

²⁶ – Jf. dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 115), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 145), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 136 og 137).

²⁷ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 106-108), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 134, 135 og 137), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 130, 131 og 133).

²⁸ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 109), af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 136), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 132).

²⁹ – Dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 154).

³⁰ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 117).

77. På dette tidspunkt var de nødvendige landsdækkende foranstaltninger, som er en del af den bulgarske strategi for opfyldelsen af dommen af 5. april 2017, i det mindste ikke alle vedtaget endnu. Dette vedrører navnlig nationale programmer for forbedring af luftkvaliteten og for udskiftning af bestemte opvarmningsanlæg samt bestemmelser om konstruktion af ovne til fast brændsel og om kvaliteten af brændstoffer. Eftersom Bulgarien ifølge sin besvarelse af Kommissionens åbningskrivelse anså disse foranstaltninger for at være væsentlige for opfyldelsen af dommen af 5. april 2017, må det lægges til grund, at luftkvalitetsplanerne var ufuldstændige uden disse foranstaltninger.

78. Der er derfor ikke behov for en indholdsmæssig undersøgelse af disse foranstaltninger eller de lokale luftkvalitetsplaner eller for en drøftelse af, hvor lang perioden indtil overholdelsen af grænseværdierne forventes at blive.

c) Delkonklusion

79. Det må dermed fastslås, at Bulgarien den 9. februar 2019 endnu ikke fuldt ud havde opfyldt dommen af 5. april 2017 for så vidt angår sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet.

2. Den nuværende situation

80. Det er nødvendigt at undersøge den nuværende situation for at træffe afgørelse om pålæggelse af en tvangsbøde. Den kan ganske vist ikke bedømmes endeligt, eftersom ikke alle måleværdier for det igangværende år foreligger endnu. De i mellemtiden vedtagne luftkvalitetsplaner og de seneste måleværdier indeholder imidlertid vigtige oplysninger. Disse planer og måleværdier var ganske vist for størstedelens vedkommende endnu ikke genstand for opfordringen til at fremsætte bemærkninger af 9. november 2018. Alligevel ændrer en hensyntagen til disse planer og måleværdier ikke tvistens genstand³¹. Derimod er der tale om nye beviser, som viser, om det i mellemtiden er blevet uforholdent at træffe afgørelse om denne sagsgenstand³².

a) Overskridelse af grænseværdierne

81. Umiddelbart før den mundtlige forhandling fremlagde Bulgarien på Domstolens opfordring de nyeste tal for 2021. Eftersom disse tal kun er foreløbige, kan de imidlertid ikke tillægges afgørende betydning i den foreliggende sag³³. Med forbehold af, at de bliver endelige, kan de dog heller ikke ignoreres ved bedømmelsen af, om tilsidesættelsen fortsat består.

82. Hvad angår måleværdierne blev årsgrænseværdien allerede i 2020 kun overskredet i det bymæssige område BG0002 – Plovdiv på et prøvetagningssted i byen Plovdiv. Senest er denne grænseværdi dog ifølge de foreløbige tal for 2021 også blevet overholdt her.

³¹ – Jf. punkt 56-58 ovenfor.

³² – Jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – NO₂) (C-664/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:171, præmis 81-84).

³³ – Dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 59).

83. Derimod blev de daglige grænseværdier i 2020 fortsat overskredet for hyppigt i alle de omtvistede zoner og bymæssige områder, nærmere bestemt i Sofia, Asenovgrad, Plovdiv, Vidin, Montana, Gorna Oriahovica, Pernik, Smoljan, Haskovo, Pazardzjik og Burgas. Ifølge de endnu ikke endelige tal for 2021 forekom der fortsat for mange overskridelser på de fleste af disse steder.

84. Dog blev de daglige grænseværdier i 2021 ifølge disse tal overskredet i mindre end 35 dage i Pernik og i de øvrige kommuner i zonen BG0006 – Sydøstbulgarien, Haskovo, Pazardzjik og Burgas (for anden gang siden 2019). Bulgarien påberåbte sig i denne forbindelse tilsyneladende for første gang, at en del af de konstaterede overskridelser skyldes emissionsbidrag fra naturlige kilder og derfor i henhold til artikel 20, stk. 2, i direktivet om luftkvalitet ikke skal anses for en overskridelse af grænseværdierne.

85. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at forbedringen i disse zoner er af forbigående karakter. Hvis tallene for 2021 bekræftes, kan det imidlertid med de aktuelt foreliggende oplysninger ikke længere fastslås, at der fortsat skal opstilles luftkvalitetsplaner i disse zoner.

b) Oplysninger om virkningen af foranstaltninger i henhold til bilag XV, del A, i direktivet om luftkvalitet

86. Såfremt de daglige grænseværdier også i 2021 blev overskredet for hyppigt, opstår det spørgsmål, om de i mellemtiden vedtagne luftkvalitetsplaner alligevel opfylder kravene i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet.

87. En bedømmelse af dette spørgsmål forudsætter navnlig, at planerne indeholder de oplysninger, der er fastsat i bilag XV, del A, til direktivet om luftkvalitet. De pågældende oplysninger dokumenterer bl.a. forureningens oprindelse (punkt 5 og 6), en analyse af de mulige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten (punkt 6) og de vedtagne og gennemførte foranstaltninger (punkt 7-9), herunder en tidsplan og et skøn over den forbedring af luftkvaliteten, som skal opnås (punkt 8).

88. Navnlig er det i fravær af et skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne som omhandlet i bilag XV, del A, punkt 8, litra c), til direktivet om luftkvalitet, næppe muligt at bedømme, om planen medfører, at perioden bliver kortest mulig. Uden kendskab til de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå grænseværdierne, kan det nemlig heller ikke bedømmes, om en hurtigere gennemførelse med rimelighed kan forventes. Domstolen har også allerede fastslået, at disse oplysninger er af central betydning³⁴.

89. Fraværet af disse oplysninger er dermed nødvendigvis en del af den tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet, som Domstolen fastslog i dommen af 5. april 2017³⁵.

³⁴ – Dom af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier - NO₂) (C-664/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:171, præmis 146), af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 147), og af 12.5.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Grænseværdier – SO₂) (C-730/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:382, præmis 139). Jf. også mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2016:862, punkt 113). Jf. også dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM₁₀) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 141).

³⁵ – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 103).

90. Kommissionen har tilsvarende både i åbningsskrivelsen³⁶ og under retsforhandlingerne kritiseret, at disse oplysninger ikke forelå.

91. Kommissionen har dog ikke beskæftiget sig med de lokale luftkvalitetsplaner.

92. I traktatbrudsprocedurer påhviler det imidlertid Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, der er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud. Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor³⁷. Dette gælder også en procedure i henhold til artikel 260 TEUF³⁸. Allerede af denne grund forudsætter en kritik om, at en medlemsstats luftkvalitetsplaner er ufuldstændige, at Kommissionen undersøger *alle* den pågældende medlemsstats planer med hensyn til, om de er ufuldstændige, altså ikke kun de landsdækkende foranstaltninger, men også de lokale planer, der er baseret herpå.

93. Som den bulgarske regering endvidere har oplyst på Domstolens forespørgsel, kan de forskellige kommuners planer konsulteres på internettet. Det fremgår heraf, at de prima facie fuldt ud indeholder de oplysninger, der er fastsat i bilag XV, del A, til direktivet om luftkvalitet. I øvrigt kan det ikke udelukkes, at visse tjenestegrene i Kommissionen har viden herom eller endda har medvirket til, at planerne opfylder disse krav, idet udarbejdelsen af planerne tilsyneladende blev støttet med EU-midler.

94. Dermed har Kommissionen ikke godtgjort i tilstrækkelig grad, at Bulgariens luftkvalitetsplaner ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige i henhold til bilag XV, del A, til direktivet om luftkvalitet.

c) De bulgarske foranstaltningers egnethed med henblik på at sikre overholdelsen af grænseværdierne

95. Undladelsen af at beskæftige sig med de lokale luftkvalitetsplaner undergraver også Kommissionens kritik af de bulgarske foranstaltningers egnethed med henblik på at sikre overholdelsen af grænseværdierne. Denne kritik er nemlig ligeledes i det væsentlige kun rettet mod de landsdækkende foranstaltninger.

96. Det kan imidlertid kun bedømmes, om disse landsdækkende foranstaltninger opfylder dommen af 5. april 2017, hvis de undersøges sammen med de lokale planer. De lokale planer er nemlig baseret på disse foranstaltninger og gennemfører dem i praksis. Først og fremmest kan det kun på grundlag af de lokale planer skønnes, om de lokalt fastsatte foranstaltninger sammen med de landsdækkende foranstaltninger er tilstrækkelige til at nå grænseværdierne, og i givet fald hvornår de vil blive nået. Kun med disse oplysninger kan det overhovedet drøftes på en meningsfuld måde, om supplerende landsdækkende foranstaltninger er nødvendige.

97. Eftersom Kommissionen ikke har beskæftiget sig med disse lokale skøn, savner dens kritik af de landsdækkende foranstaltningers egnethed det nødvendige grundlag.

98. Også i denne henseende bør Kommissionens argumentation derfor afvises.

³⁶ – Indledningen af afsnit 3 og navnlig afsnit 3.2.

³⁷ – Dom af 25.5.1982, Kommissionen mod Nederlandene (96/81, EU:C:1982:192, præmis 6), af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 41), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 112).

³⁸ – Dom af 17.9.2015, Kommissionen mod Italien (C-367/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:611)

d) Overskridelsesperioden

99. Da Kommissionen ikke har anfægtet prognoserne i de lokale planer, må det lægges til grund, at det på baggrund af de foreliggende planer – således som Bulgarien samlet har gjort gældende – kan skønnes, at grænseværdierne vil blive nået i hele Bulgarien inden 2024.

100. Det skal således fortsat afklares, om overskridelsesperioden vil blive kortest mulig, hvis grænseværdierne nås inden 2024. Eftersom dette skal bedømmes i sammenhæng med opfyldelsen af dommen af 5. april 2017, kan årtiet før denne dom, hvor der forelå overskridelser, lades ude af betragtning i denne henseende.

101. Også hvis perioden regnes fra den 5. april 2017, vil grænseværdierne i henhold til målene i de bulgarske foranstaltninger imidlertid blive tilsidesat gennem næsten syv år.

102. Denne periode er ganske vist lang. I lyset af medlemsstaternes skøn ved afvejningen af de modstridende interesser³⁹ er dette imidlertid ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at der er sket en tilsidesættelse. Dette fremgår navnlig af artikel 22, stk. 2, i direktivet om luftkvalitet. I henhold til denne bestemmelse kunne fristen for overholdelsen af grænseværdierne under bestemte betingelser forlænges fra den 1. januar 2005 til den 11. juni 2011. EU-lovgiver accepterede en sådan periode af lignende længde med yderligere overskridelser af grænseværdierne.

103. Muligheden for den nævnte forlængelse af fristen blev desuden indrømmet alle medlemsstater uanset deres udgangssituation og økonomiske formåen. Det er dog klart, at overholdelsen af grænseværdierne for PM₁₀ udgør en særligt stor udfordring i Bulgarien på grund af den eksisterende opvarmningspraksis. Løsningen af denne udfordring er desuden forbundet med betydelige omkostninger, som på grund af landets økonomiske situation udgør en større byrde for Bulgarien end for andre medlemsstater.

104. En periode på næsten syv år, indtil overholdelsen af grænseværdierne for PM₁₀ opnås, er dermed i det mindste i Bulgariens tilfælde ikke åbenbart for lang.

105. Dette udelukker ganske vist ikke, at grænseværdierne i bestemte tilfælde – eller måske endda i hele landet – kan nås hurtigere. Herfor taler navnlig Kommissionens kritik om, at visse landsdækkende foranstaltninger, f.eks. standarderne for faste brændstoffer eller gennemførelsen heraf, først blev indført relativt sent. Bulgarien har ikke bestridt denne kritik.

106. Selv om en hurtigere indførelse af disse foranstaltninger sandsynligvis ville have forbedret luftkvaliteten, har Kommissionen ikke godtgjort, at dette i sig selv ville have været tilstrækkeligt til at nå grænseværdierne tidligere. En konstatering af, at overskridelsesperioden ikke bliver »kortest mulig«, ville derimod forudsætte en konkret undersøgelse i sammenhæng med de enkelte lokale luftkvalitetsplaner. Sædvanligvis ville dette også kræve en kontrol af afvejningen af de modstridende interesser, hvilket ligeledes kun ville være muligt på grundlag af de lokale luftkvalitetsplaner. Kun af disse planer kan det nemlig fremgå, hvorfor bestemte foranstaltninger ikke blev gennemført tidligere på det enkelte sted. Eftersom Kommissionen ikke har drøftet disse planer, kan Domstolen således ikke fastslå, at overskridelsesperioden i bestemte tilfælde eller endda samlet set vil blive for lang.

³⁹ – Jf. punkt 73 ovenfor.

e) Delkonklusion

107. Kommissionens argument er følgelig ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at Bulgarien hidtil har undladt at opfylde dommen af 5. april 2017 med hensyn til sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktivet om luftkvalitet.

C. Tvangsbøde og fast beløb

108. På baggrund af ovenstående konstateringer og konklusioner er der ikke noget grundlag for at fastsætte en tvangsbøde⁴⁰. Et fast beløb på grund af den utilstrækkelige opfyldelse af dommen den 9. februar 2019 forekommer mig heller ikke meningsfuldt, eftersom Bulgarien snarere bør investere de sparsomme midler i forbedring af luftkvaliteten.

VI. Sagsomkostninger

109. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne – som her – henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

VII. Forslag til afgørelse

110. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den træffer følgende afgørelse.

- »1) Republikken Bulgarien havde den 9. februar 2019 endnu ikke fuldt ud opfyldt dommen af 5. april 2017 med hensyn til sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa.
- 2) Republikken Bulgarien frifindes i øvrigt.
- 3) Europa-Kommissionen og Bulgarien bærer hver deres egne omkostninger.«

⁴⁰ – Jf. dom af 17.10.2013, Kommissionen mod Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 64).