



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 10. november 2016¹

Sag C-488/15

**Europa-Kommissionen
mod**

Republikken Bulgarien

»Traktatbrud — direktiv 2008/50/EF — luftkvalitet — koncentrationen af partikler (PM₁₀) i luften — overskridelse af grænseværdierne — generel og vedvarende overtrædelse — luftkvalitetsplaner«

I – Indledning

1. I det foreliggende traktatbrudssøgsmål vender Kommissionen sig mod overtrædelsen af EU's standarder for luftkvalitet i Bulgarien. Nærmere betegnet drejer det sig om forhøjede værdier for partikler i størrelsesordenen op til 10 µm (herefter »PM₁₀«) som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa². Hvad angår dette skadelige stof har Bulgarien ifølge Det Europæiske Miljøagentur (EEA) de dårligste værdier af alle medlemsstater³.

2. Luftforureningen er yderst skadelig for vores helbred. Såvel hjertekredsløbssystemet som luftvejene lider under navnlig PM₁₀⁴. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen (WHO) skyldtes tre millioner for tidlige dødsfald på verdensplan i 2012 luftforurening, i Europa drejede det sig om 479 000⁵, heraf 8 634 i Bulgarien⁶. Bulgarien har ifølge disse oplysninger efter Ukraine og foran Hviderusland og Kina den næststørste andel af dødsfald i forhold til befolkningen i verden (118 pr. 100 000) indbyggere, selv om denne andel relativiseres noget, når der henses til aldersstrukturen i de pågældende lande⁷.

3. Der foreligger tilsyneladende ikke nyere skøn specielt for PM₁₀, men for 2005 antog EEA i 2009, at der i Bulgarien forekom ca. 1 600 for tidlige dødsfald pr. en million indbyggere, og at dette tal ville kunne nedbringes til ca. 1 000 ved overholdelse af grænseværdierne. De tilsvarende skøn for de daværende 27 medlemsstater udgjorde kun ca. 850 og 650 for tidlige dødsfald pr. en million indbyggere⁸.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EUT 2008, L 152, s. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, s. 22.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Bonn, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), s. 35.

5 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 40.

6 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 98.

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 65-67.

8 — Spatial assessment of PM₁₀ and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, s. 20.

4. Den foreliggende traktatbrudssag har således stor betydning for beskyttelsen af menneskers helbred mod skadelige miljøpåvirkninger. Parterne er enige om, at Bulgarien ikke har overholdt grænseværdierne siden 2007, hvor de trådte i kraft.

5. Alligevel er den retlige vurdering af den foreliggende sag ikke enkel. Af grundlæggende betydning er spørgsmålet om, hvordan forpligtelsen til at overholde grænseværdierne forholder sig til den omstændighed, at der, hvis de overskrides, skal opstilles luftkvalitetsplaner, som ikke sigter mod en omgående tilvejebringelse af den påbudte luftkvalitet, men kun skal holde overskridelsesperioden kortest mulig.

6. Desuden er der en række procedurespecifikke spørgsmål, navnlig, om Kommissionen kan opnå, at der fastslås en generel og vedvarende overtrædelse, om Bulgarien kan kræve en midlertidig fritagelse fra grænseværdierne, og om Kommissionen kan udlede af den vedvarende overskridelse af grænseværdierne, at luftkvalitetsplanerne er mangelfulde.

II – Retsforskrifter

7. I henhold til artikel 2 i Protokol om vilkårene og de nærmere bestemmelser for optagelse af Republiken Bulgarien og Rumænien i Den Europæiske Union⁹ er fra tiltrædelsesdatoen – dvs. den 1. januar 2007 – navnlig de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for Bulgarien og Rumænien og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i forfatningen, traktaterne og denne protokol. Der er ikke aftalt nogen undtagelse for reglerne om luftkvalitet.

8. Artikel 2, nr. 18), i direktiv 2008/50 definerer de omtvistede partikler således:

»PM₁₀«: de partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si som defineret i referencemetoden til prøvetagning og måling af PM₁₀ EN 12341 med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter«.

9. Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 forpligter til overholdelse af grænseværdierne for PM₁₀:

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

10. Bilag XI til direktiv 2008/50 indeholder for PM₁₀ en årlig gennemsnitsværdi på 40 µg/m³ samt en daglig grænseværdi på 50 µg/m³, som højst må overskrides 35 dage årligt.

11. Ifølge artikel 5, stk. 1, og bilag III, første linje, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften¹⁰ gjaldt samme forpligtelse allerede fra den 1. januar 2005.

9 — EUT 2005, L 157, s. 29.

10 — EFT 1999, L 163, s 41.

12. I artikel 22 i direktiv 2008/50 fastsættes en procedure, hvorefter medlemsstaterne under visse betingelser kan anmode om en midlertidig fritagelse bl.a. fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for PM_{10} indtil den 11. juni 2011:

»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 PM_{10} 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. [...]

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.«

13. I henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal medlemsstaterne ved overskridelse af grænseværdierne opstille luftkvalitetsplaner:

»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. [...]

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A [...]. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

[...]«

14. En lignende forpligtelse fandtes allerede i artikel 7, stk. 3, første punktum, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet¹¹:

»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.«

15. Bilag XV, del A, til direktiv 2008/50 indeholder krav til disse planer. Nr. 6) forlanger oplysninger til analyse af situationen:

»a) udførlige oplysninger om faktorer, som bidrager til overskridelsen (f.eks. transport, herunder grænseoverskridende transport, dannelse af sekundære forurenende stoffer i atmosfæren)

b) udførlige oplysninger om mulige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten.«

16. I nr. 8) fastsættes det, at luftkvalitetsplanerne skal indeholde oplysninger om foranstaltninger eller projekter, som er vedtaget med henblik på begrænsning af forurening:

»a) opregning og beskrivelse af alle foranstaltninger, som er planlagt i forbindelse med projektet

b) tidsplan for gennemførelsen

c) skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og af den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne.«

17. Direktiv 2008/50 skulle ifølge artikel 33 være gennemført senest den 11. juni 2010.

18. Artikel 31 i direktiv 2008/50 regulerer ophævelsen af direktiv 96/62 og 99/30:

»Direktiv 96/62/EF, 1999/30/EF, 2000/69/EF og 2002/3/EF 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.

[...]«

III – Faktiske omstændigheder, administrativ procedure og påstand

19. Det er uomtvistet mellem parterne, at såvel de daglige grænseværdier som de årlige grænseværdier for PM₁₀ i perioden fra 2007 til mindst 2015 blev overskredet i alle zoner og bymæssige områder i Bulgarien. Kun i zonen BG0003 Varna blev den årlige grænseværdi ikke nået i 2009.

20. På grund af denne overskridelse af grænseværdierne har Bulgarien ansøgt Kommissionen om en forlængelse af fristerne for overholdelse af grænseværdierne (jf. punkt A), mens Kommissionen har iværksat det foreliggende traktatbrudssøgsmål (jf. punkt B).

A – Anmodningerne om forlængelse af fristen

21. Kommissionen modtog den 14. april 2009 en meddelelse fra Bulgarien om, at grænseværdierne for PM₁₀ ikke kunne overholdes i landets seks bymæssige områder. Derfor forlængede denne medlemsstat fristen for overholdelse af grænseværdierne i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

¹¹ — EFT 1996, L 296, s. 55.

22. Imidlertid besluttede Kommissionen den 11. december 2009 at gøre indsigelse mod denne meddelelse.

23. Den 9. juni 2011 sendte Bulgarien på ny en meddelelse til Kommissionen med henblik på forlængelse af fristen. Kommissionen afviste imidlertid denne meddelelse, fordi fristen højst kunne forlænges til den 11. juni 2011, og Kommissionen i henhold til artikel 22, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 2008/50 har en frist på ni måneder til at undersøge sagen.

B – *Traktatbrudssøgsmålet*

24. I mellemtiden havde Kommissionen den 1. oktober 2010 opfordret Bulgarien til at tage stilling til en overtrædelse af artikel 13 i direktiv 2008/50. Denne opfordring supplerede Kommissionen den 25. januar 2013 med en kritik af, at der ikke var fastlagt passende planer i henhold til artikel 23. Kommissionen refererede i denne forbindelse til perioden 2007-2011.

25. Bulgarien benægtede ikke, at grænseværdierne var overskredet, men var dog af den opfattelse, at overskridelserne var aftagende.

26. Kommissionen fastholdt sin kritik og udstedte den 11. juli 2014 en begrundet udtalelse, hvori den nu desuden støttede sig til tallene for 2012 og satte en sidste frist for Bulgarien på to måneder.

27. Bulgarien påberåbte sig i sine svar fortsat, at situationen forbedredes trin for trin. Overskridelserne skyldtes primært anvendelse af bestemte brændstoffer til opvarmning af boliger om vinteren.

28. Da Kommissionen ikke anså disse svar for fyldestgørende, anlagde den den 14. september 2015 nærværende søgsmål og nedlagde følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Bulgarien fortsat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/05, sammenholdt med bilag XI hertil
 - ved systematisk og fra og med 2007 til og med i hvert fald 2013 at overskride såvel den årlige som den daglige grænseværdi for PM_{10} i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 det bymæssige område Sofia; BG0002 det bymæssige område Plovdiv; BG0004 det nordlige Bulgarien; BG0005 det sydvestlige Bulgarien og BG0006 det sydøstlige Bulgarien
 - ved systematisk og fra og med 2007 til og med i hvert fald 2013 at overskride den daglige grænseværdi for PM_{10} , og i årene 2007, 2008 og 2010 den årlige grænseværdi for PM_{10} inden for zonen BG0003 Varna
 - ved ikke at have afgivet supplerende oplysninger, der viser, at situationen med overskridelse af den daglige og den årlige grænseværdi for PM_{10} 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 så kort som 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 årlige som den daglige grænseværdi for PM_{10} i samtlige de ovenfor nævnte zoner og bymæssige områder fortsat overskrides.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29. Republikken Bulgarien har nedlagt påstand om, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, eller om frifindelse. Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30. Parterne har forhandlet skriftligt og fremsat bemærkninger under retsmødet den 29. september 2016. Republikken Polen er indtrådt som intervenient i sagen til støtte for Bulgarien.

IV – Retlig bedømmelse

31. Kommissionen hævder, at Bulgarien har tilsidesat to forpligtelser i henhold til direktiv 2008/50, nemlig for det første pligten til at overholde grænseværdierne for PM_{10} (jf. punkt A) og for det andet pligten til på grund af overskridelsen af grænseværdierne at opstille luftkvalitetsplaner, som gør overskridelsesperioden kortest mulig (jf. punkt B).

A – Artikel 13 i direktiv 2008/50 – overskridelse af grænseværdierne

32. Det første anbringende vedrører overskridelsen af grænseværdierne for PM_{10} i henhold til artikel 13 og bilag XI til direktiv 2008/50. I disse bestemmelser fastsættes to typer af PM_{10} -grænseværdier, nemlig for det første en grænseværdi pr. døgn på $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, som højst må overskrides 35 gange årligt, og for det andet den årlige grænseværdi på $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, som slet ikke må overskrides.

33. Det er uomtvistet, at det siden Bulgariens tiltrædelse kun er sket en gang, at en af disse grænseværdier, den årlige grænseværdi, er blevet overholdt i et enkelt år, 2009, i zonen BG003 Varna. Derudover er begge grænseværdier kontinuerligt blevet overskredet. De sidste tal, der er nævnt i den skriftlige procedure, vedrører 2015.

34. Det er således ganske vist uomtvistet, at grænseværdierne er overskredet, men den præcise fastlæggelse af sagens genstand på dette punkt skaber vanskeligheder, som også er årsagen til Bulgariens anfægtelse af sagens formalitet (jf. punkt 1). Desuden skal det afklares, om Bulgarien kan kræve en midlertidig fritagelse fra grænseværdierne [jf. punkt 2, litra a)], og om forpligtelsen til at overholde grænseværdierne er en resultatforpligtelse eller kun omfatter bestræbelserne på at overholde kravene [jf. punkt 2, litra b)].

1. Sagens genstand og formaliteten vedrørende Kommissionens anbringende

35. Ved første blik kunne det antages, at Kommissionen ønsker fastslået, at grænseværdierne er overskredet i de angivne år i de pågældende zoner og bymæssige områder. Som det fremgår af Bulgariens indsigelser, ville en sådan påstand imidlertid i det mindste delvis åbenbart skulle afvises fra realitetsbehandling.

36. En sags genstand er nemlig i henhold til artikel 258 TEUF begrænset af den administrative procedure, som er fastsat i denne bestemmelse. Derfor kan stævningen ikke støttes på andre klagepunkter end dem, der er rejst under den administrative procedure. Den administrative procedure har nemlig til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter¹².

12 — Jf. bl.a. dom af 22.9.2005, Kommissionen mod Belgien (C-211/03, EU:C:2005:573, præmis 36 og 38), og af 15.3.2012, Kommissionen mod Cyprien (C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 21).

37. Kommissionen tilsidesætter disse principper, hvis den i stævningen gør kendsgerninger for 2013 gældende, og i replikken sågar for 2014, selv om den begrundede udtalelse nævner 2012 som det sidste år. Og allerede den begrundede udtalelse går et år videre end den supplerende opfordring til at afgive udtalelse.

38. Alligevel anser jeg dette anbringende for i princippet at kunne antages til realitetsbehandling.

39. En administrativ praksis kan nemlig være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når den frembyder en vis grad af fasthed og almenhed¹³ henholdsvis udgør en generel og vedvarende tilsidesættelse¹⁴.

40. Det er således jeg opfatter Kommissionens anbringende, når den med hensyn til den »systematiske« og »vedvarende« overskridelse af grænseværdierne nedlægger påstand om, at det fastslås, at Bulgarien »fortsat« tilsidesætter artikel 13 og bilag XI til direktiv 2008/50.

41. Også Kommissionens henvisning til overskridelsen af grænseværdierne i år, som ikke var omfattet af den administrative procedure eller stævningen, skal ses i dette lys. Oplysninger af nyere dato kan fremlægges under proceduren for Domstolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt¹⁵.

42. Dette kan ikke betragtes som en uretmæssig udvidelse af stævningens genstand, for det drejer sig stadig om kritikken af, at Bulgarien vedvarende tilsidesætter grænseværdien for PM₁₀.

43. Imidlertid følger det også af afgrænsningen ved den administrative procedure, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen¹⁶. Denne frist udløb i den foreliggende sag i september 2014.

44. Domstolen kan derfor kun træffe afgørelser, som vedrører tidspunktet før udløbet af denne frist. Kommissionens anbringende vedrørende perioden efter fristens udløb er kun interessant i det omfang, det kan danne grundlag for konklusioner vedrørende tilstanden før dette tidspunkt.

45. Det bulgarske klagepunkt vedrørende en tvetydig formulering af stævningen og dermed en tilsidesættelse af procesreglementets artikel 120, litra c), beror primært på, at Bulgarien overser muligheden for at fastslå en generel og vedvarende overtrædelse af traktaten.

46. Det ville ganske vist have været at ønske, at Kommissionen havde formuleret genstanden for sin kritik mere tydeligt, f.eks. ved at referere til den relevante retspraksis fra Domstolen, men det kan ikke fastslås, at sagens genstand ikke fremgik.

47. Endelig skal det nævnes, at grænseværdierne i perioden 2007-2010 var fastlagt i artikel 5 og bilag III, første linje, til direktiv 1999/30, mens Kommissionen udelukkende har påberåbt sig direktiv 2008/50, som på daværende tidspunkt endnu ikke gjaldt.

13 — Dom af 29.4.2004, Kommissionen mod Tyskland (C-387/99, EU:C:2004:235, præmis 42), og af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 28).

14 — Dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 170, 171, 184 og 193), af 26.4.2007, Kommission mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 45), og af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 33).

15 — Dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 37), og af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 33).

16 — Jf. bl.a. dom af 6.11.2014, Kommissionen mod Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, præmis 39), og af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 49).

48. I en sag i medfør af artikel 258 TEUF har Kommissionen dog ifølge fast retspraksis adgang til at få en påstand om traktatbrud prøvet for så vidt angår forpligtelser, der er fastlagt i en – senere ændret eller ophævet – EU-retsakt, når disse fortsat består i henhold til nye bestemmelser¹⁷.

49. Dette gælder også i den foreliggende sag, idet artikel 13 og bilag XI til direktiv 2008/50 indeholder samme grænseværdier for PM₁₀ som artikel 5 og bilag III, første linje, til direktiv 1999/30 for perioden før førstnævnte direktivs ikrafttrædelse. Dette bekræftes af artikel 31, stk. 3, i direktiv 2008/50, hvorefter henvisninger til de ophævede direktiver, altså navnlig til direktiv 1999/30, anses for henvisninger til det nye direktiv.

50. Derfor er det heller ikke nødvendigt, at Kommissionen udtrykkeligt nævner den tidligere bestemmelse i sin stævning¹⁸. Det er tilstrækkeligt, at den i søgsmålsgrundene klart har beskrevet grænseværdiernes kontinuerlige gyldighed og deres respektive retsgrundlag.

51. Påstanden vedrørende tilsidesættelsen af grænseværdierne og Kommissionens anbringende vedrørende overtrædelserne frem til udløbet af fristen i den begrundede udtalelse i september 2014 kan således antages til realitetsbehandling.

2. Første påstands realitet

52. Kommissionens påstand må også i realiteten tages til følge, i det mindste for den i stævningen nævnte periode fra 2007-2013.

53. I Bulgarien blev grænseværdierne for PM₁₀ i denne periode med undtagelse af et enkelt år overskredet i alle bymæssige områder og zoner, altså siden grænseværdierne trådte i kraft i Bulgarien i henhold til tiltrædelsesprotokollen. Tilsidesættelsen er således såvel generel som vedvarende.

54. Hvad derimod angår 2014, som yderligere er nævnt i påstanden i svarskriftet, udløb fristen i den begrundede udtalelse allerede i september dette år. Grænseværdierne refererer imidlertid til hele året, nemlig antallet af overskridelser af den daglige grænseværdi i løbet af året og den årlige gennemsnitsværdi. Kommissionen oplyser ikke, om det allerede på grundlag af de måledata, der er indsamlet på dette tidspunkt, kan fastslås, at grænseværdierne er overskredet. Selv hvis det var muligt at omregne grænseværdierne til den del af året, der var gået indtil fristens udløb, ville dette dog kræve et tilsvarende anbringende fra Kommissionens side om dette spørgsmål. Et sådant anbringende foreligger imidlertid ikke. Det kan derfor ikke fastslås, om der foreligger en overtrædelse for 2014, og sagsøgte må frifindes på dette punkt.

a) Anmodningerne om midlertidig fritagelse

55. Kommissionens søgsmål ville imidlertid i vidt omfang savne grundlag, hvis Bulgarien i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 havde udvirket en midlertidig fritagelse fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for PM₁₀ senest den 11. juni 2011. Dermed ville alle overskridelser af grænseværdierne frem til tidspunktet for den supplerende opfordring til at afgive udtalelse nemlig være uden betydning¹⁹.

17 — Dom af 9.11.1999, Kommissionen mod Italien (»San Rocco«, C-365/97, EU:C:1999:544, præmis 36), af 17.6.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-492/08, EU:C:2010:348, præmis 31), og af 19.12.2013, Kommissionen mod Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, præmis 37).

18 — Dom af 14.1.2016, Kommissionen mod Bulgarien (»Kaliakra«, C-141/14, EU:C:2016:8, præmis 83). Jf. vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse dom af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 26-28).

19 — Jf. vedrørende konsekvenserne for sagens formalitet dom af 27.10.2005, Kommissionen mod Luxembourg (C-23/05, EU:C:2005:660, præmis 7), og af 21.7.2016, Kommissionen mod Rumænien (C-104/15, EU:C:2016:581, præmis 35, jf. dog også præmis 36 og 37).

56. Det er uomtvistet, at Bulgariens anmodning fra 2009 ikke kunne udløse en fritagelse. Kommissionen gjorde nemlig rettidig indsigelse mod anmodningen, og Bulgarien ville derfor i henhold til artikel 22, stk. 4, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 have skullet indsende en ændret anmodning.

57. Bulgarien er imidlertid af den opfattelse, at landets ansøgning af 9. juni 2011 var en sådan ændret anmodning, som Kommissionen ikke har gjort gyldig indsigelse imod.

58. Kommissionen udstedte ganske vist ikke nogen formel afgørelse om ikke at imødekomme anmodningen, men meddelte utvetydigt i sin skrivelse af 11. juli 2011, at den efter Kommissionens mening kom for sent.

59. I denne skrivelse ligger der et afslag, som Bulgarien ikke har anfægtet. Bulgarien gør med rette heller ikke gældende, at denne afgørelse er en nullitet, da det af retssikkerhedsmæssige grunde må kræves, at denne konstatering forbeholdes fuldstændigt ekstreme tilfælde²⁰. Den foreliggende sag illustrerer i øvrigt de risici for retssikkerheden, som ville være forbundet med en konstatering af nullitet. Følgelig må Bulgarien i den foreliggende sag acceptere, at dets meddelelse er blevet afslået. Allerede af denne grund må en fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 udelukkes.

60. Af samme grund er det i den foreliggende sag ikke nødvendigt at afgøre, om Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU ved ikke at have foretaget en indholdsmæssig prøvelse af anmodningen af 9. juni 2011. Et sådant argument fra Bulgariens side ville muligvis have kunnet sætte spørgsmålstegn ved retmæssigheden af skrivelsen af 11. juli 2011. Da Bulgarien imidlertid ikke anfægtede denne meddelelse, kunne denne medlemsstat ikke lægge til grund, at den var fritaget fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne²¹.

61. Såfremt Domstolen ikke følger denne opfattelse, vil det skulle undersøges, om det var retmæssigt, at Kommissionen afslog anmodningen, fordi den var indsendt for sent.

62. Kommissionen er af den opfattelse, at afslaget var berettiget, da den ikke kunne legalisere en direktivstridig tilstand med tilbagevirkende kraft.

63. Artikel 22 i direktiv 2008/50 udelukker imidlertid ikke en fritagelse med tilbagevirkende kraft. Tværtimod sigter denne bestemmelse netop for PM₁₀ på tilbagevirkende kraft. De pågældende grænseværdier har nemlig været gældende siden 2005, men muligheden for en fritagelse blev først indrømmet i 2008. Desuden kan det ikke udelukkes, at der kan være en legitim interesse i en fritagelse med tilbagevirkende kraft, f.eks. for at fratage eventuelle erstatningskrav deres grundlag.

64. Det er imidlertid rigtigt, at en fritagelse kun er mulig, hvis forudsætningerne herfor er til stede. Artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50 kræver imidlertid, at medlemsstaten indsender en luftkvalitetsplan, som påviser, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist, for PM₁₀ senest den 11. juni 2011²².

65. Anmodningen af 9. juni 2011 skulle altså have påvist, at grænseværdierne blev overholdt senest to dage senere. Dette resultat kan udelukkes på grundlag af de faktisk oplyste værdier. Tværtimod blev grænseværdierne næsten uafbrudt overskredet i Bulgariens zoner og bymæssige områder, både før og efter anmodningen. Og den eneste underskridelse af den årlige grænseværdi i zonen Varna nogle år tidligere var ledsaget af for mange overskridelser af den daglige grænseværdi.

20 — Dom af 5.10.2004, Kommissionen mod Grækenland (C-475/01, EU:C:2004:585, præmis 20), og af 18.10.2012, Kommissionen mod Republikken Tjekkiet (C-37/11, EU:C:2012:640, præmis 49).

21 — Således forstår jeg navnlig den af Bulgarien anførte dom af 1.6.1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, præmis 36). Jf. også dom af 15.12.2011, Kommissionen mod Spanien (C-560/08, EU:C:2011:835, præmis 75).

22 — Jf. dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 45 og 47).

66. Det er derfor udelukket, at Bulgariens anmodning opfyldte betingelserne for en fritagelse. Følgelig ville Kommissionen også ved en omfattende undersøgelse med rette have gjort indsigelse mod Bulgariens anmodning.

67. Selv hvis Bulgarien imidlertid havde indsendt en fritagelsesmeddelelse med oplysning om, at grænseværdierne ville blive overholdt fra den 11. juni 2011, ville det være retsmisbrug, såfremt denne medlemsstat i dag havde påberåbt sig denne, set i lyset af den vedvarende overskridelse.

68. Sammenfattende må det derfor fastholdes, at Bulgarien ikke frem til den 11. juni 2011 var fritaget fra forpligtelsen til at overholde grænseværdierne for PM_{10} .

b) Arten af forpligtelsen til at overholde grænseværdierne

69. Desuden forsøger Bulgarien at afkræfte Kommissionens kritik ved at henvise til sine bestræbelser på at forbedre luftkvaliteten og den angivelige forbedring af denne samt landets økonomiske situation.

70. Disse argumenter formår ikke at røkke ved konstateringen af en generel og vedvarende overtrædelse af grænseværdierne. Domstolen har nemlig gentagne gange fastslået, at alene den rene overskridelse af grænseværdierne udgør en overtrædelse af artikel 13 og bilag XI til direktiv 2008/50²³, medmindre der påvises force majeure²⁴. Der er således tale om en resultatforpligtelse (*obligation de résultat*) og ikke om en pligt til blot at bestræbe sig på at overholde grænseværdierne.

71. Det er heller ikke til hinder for at lægge til grund, at der er tale om en resultatforpligtelse, at medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 ikke er forpligtet til at træffe foranstaltninger til at forhindre enhver overskridelse af grænseværdierne eller bringe dem til ophør omgående, men kun til at sørge for, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

72. Hvis man skulle forstå artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 således, at denne forpligtelse til at opstille luftkvalitetsplaner fastlægger den eneste retsvirkning af en overtrædelse af luftkvalitetsstandarderne, kunne det betvivles, at der var tale om en resultatforpligtelse. Deri ville der nemlig ligge en svækkelse i forhold til den generelle EU-retlige pligt til så hurtigt som muligt at bringe overtrædelser af EU-retten til ophør og under visse betingelser betale erstatning²⁵. Det ville også medføre en relativisering af betydningen af overtrædelsens varighed. Planlægningsforpligtelsen implicerer nemlig, at en overtrædelse som regel ikke kan bringes til ophør omgående, men kun over en vis periode. Denne læsning er nærliggende på grund af vanskelighederne ved at gennemføre luftkvalitetsstandarderne, som også prægede ændringen af luftkvalitetsdirektivet.

73. Som Domstolen imidlertid med rette har fastslået, er det alene artikel 22, stk. 1, i direktiv 2008/50, der udtrykkeligt giver en medlemsstat mulighed for at udsætte den frist, der er angivet i bilag XI til dette direktiv, med henblik på at overholde de i dette bilag indeholdte grænseværdier²⁶. Det ville være modstridende foruden denne udtrykkeligt fastsatte forlængelse af fristen, som er underlagt strenge

23 — Dom af 24.3.2011, Kommissionen mod Slovenien (C-365/10, EU:C:2011:183, præmis 24), af 10.5.2011, Kommissionen mod Sverige (C-479/10, EU:C:2011:287, præmis 13-16), og af 15.11.2012, Kommissionen mod Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, præmis 52). Jf. også EFTA-Domstolens dom af 2.10.2015, EFTA-Tilsynsmyndigheden mod Norge (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, præmis 33-36).

24 — Dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien (C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 41 og 59-66).

25 — Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 35), af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 31), og af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 45).

26 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 43).

betingelser og grænser²⁷, at indlæse en yderligere undtagelse, som kun er anført implicit, men som er uden tidsmæssig begrænsning²⁸, i forpligtelsen til at opstille luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit. Dette ville kunne skade den effektive virkning af luftkvalitetsstandarderne²⁹, hvilket ikke er acceptabelt allerede på grund af deres store betydning for menneskers sundhed.

74. Direktiv 2008/50 indeholder i øvrigt også målsætninger for luftkvaliteten, som åbenlyst ikke er udformet som resultatforpligtelser. I henhold til artikel 15, stk. 1, og artikel 16, stk. 1, træffer medlemsstaterne nemlig kun alle fornødne foranstaltninger for at nå det nationale mål for reduktion af eksponering for PM_{2,5}, altså endnu mindre partikler, for så vidt det ikke medfører uforholdsmæssigt store udgifter. Hvis lovgiver ikke havde ønsket at fastlægge grænseværdierne for PM₁₀ som resultatforpligtelse, ville man have valgt en lignende formulering.

75. Direktiv 2008/50 begrundes således for så vidt angår PM₁₀ to indbyrdes forbundne, men forskellige forpligtelser, nemlig på den ene side den forebyggende og ubetingede resultatforpligtelse til at overholde grænseværdierne og på den anden side de efterfølgende forpligtelser i tilfælde af overskridelse.

76. Alligevel må det lægges til grund, at retsvirkningerne af overtrædelse af grænseværdier berøres af luftkvalitetsplanerne. Navnlig taler meget for, at en luftkvalitetsplan, som opfylder kravene i direktiv 2008/50, og en nøje gennemførelse af denne kan gøre overtrædelsen mindre tungtvejende. En sådan plan kunne muligvis sågar berettige, at der bortses fra idømmelse af bøde i en sag i henhold til artikel 260 TEUF, eller udelukke en erstatningsretlig kvalificering³⁰ af overtrædelsen af grænseværdierne. Disse spørgsmål skal ganske vist endnu ikke afgøres i den foreliggende sag, men på denne baggrund må Kommissionens andet anbringende tillægges større vægt.

77. Heller ikke den noget uklare formulering af ClientEarth-dommen rokker ved fortolkningen af forpligtelsen til at overholde grænseværdierne som en resultatforpligtelse. I denne dom understregede Domstolen, at selv om artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 bestemmer, at medlemsstaterne hvad angår svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid »sikrer«, at grænseværdierne ikke overskrides, fastslås det i denne bestemmelses andet afsnit, at grænseværdierne for nitrogendioxid og benzen »ikke [må] overskrides« efter de datoer, der er fastsat, hvilket svarer til en resultatforpligtelse³¹.

78. Efter min opfattelse ville Domstolen dermed ikke etablere en modsætning mellem forpligtelserne for så vidt angår svovldioxid, PM₁₀, bly og carbonmonoxid på den ene side og nitrogendioxid og benzen på den anden side. Der var derimod tale om en lidt tvetydig bekræftelse af den hidtidige retspraksis. De to formuleringer udtrykker med forskellige ord den samme forpligtelse³².

79. I øvrigt rokker det heller ikke ved konstateringen af en generel og vedvarende overtrædelse af grænseværdierne, at en af de to grænseværdier ikke blev overskredet i en af seks zoner, zonen Varna, i 2009. Tværtimod er der her tydeligvis tale om et atypisk tilfælde, som kun kan forklares med særlige omstændigheder. Efterfølgende blev denne grænseværdi også overskredet igen i denne zone. Og den daglige grænseværdi blev også i 2009 overskredet for ofte i zonen.

27 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 44 og 45).

28 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 48).

29 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 44).

30 — Jf. f.eks. dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 51 og 52).

31 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 30).

32 — Således også resultatet i EFTA-Domstolens dom af 2.10.2015, EFTA-Tilsynsmyndigheden mod Norge (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, præmis 36).

3. Foreløbigt resultat

80. Følgelig må det fastslås, at Bulgarien for så vidt angår PM_{10} i perioden fra 2007-2013 generelt og vedvarende i alle bymæssige områder og zoner i landet har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, sammenholdt med bilag XI hertil.

B – Artikel 23 i direktiv 2008/50 – luftkvalitetsplaner

81. Kommissionens anden påstand vedrører pligten til at opstille luftkvalitetsplaner i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50.

82. Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi, sørger medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi. I henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, første punktum, skal luftkvalitetsplaner, hvis disse grænseværdier overskrides efter fristen, omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. I artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, første punktum, fastsættes det, at de pågældende luftkvalitetsplaner mindst skal indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A.

83. Siden overskridelsen af grænseværdierne har Bulgarien følgelig i henhold til artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 været forpligtet til at opstille luftkvalitetsplaner. Da der ikke foreligger en fritagelse fra pligten til at overholde bestemmelserne, skulle disse planer i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, første punktum, indeholde egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

84. Parterne er enige om, at Bulgarien har opstillet luftkvalitetsplaner.

85. Kommissionen konkluderer imidlertid ud fra den fortsatte overskridelse af grænseværdierne, at Bulgarien har forsømt at holde overskridelsesperioden kortest mulig. Bulgarien har ikke truffet alle nødvendige og videnskabeligt mulige foranstaltninger for at bringe overskridelsen af grænseværdierne til ophør. Kommissionen kritiserer desuden, at planlagte foranstaltninger ikke er blevet truffet, og at visse oplysninger mangler i de bulgarske planer.

86. Også for dette anbringende foretages der først en præcisering af sagens genstand (jf. punkt 1), før Kommissionens bevisførelse (jf. punkt 2) og kvaliteten af de Bulgarske luftkvalitetsplaner diskuteres (jf. punkt 3).

1. Påstandens genstand og formaliteten vedrørende Kommissionens anbringende

87. For formaliteten vedrørende dette anbringende gælder principielt det samme som for formaliteten vedrørende det første anbringende. Kommissionen begrænser ganske vist ikke sit anbringende til oplysninger, som allerede var genstand for opfordringen til at afgive udtalelse og den begrundede udtalelse, men de senere omstændigheder udgør blot yderligere dokumentation for en vedvarende og generel praksis i forbindelse med opstilling og gennemførelse af luftkvalitetsplaner.

88. Også genstanden for dette anbringende, som kan antages til realitetsbehandling, er dog tidsmæssigt begrænset af fristen i den begrundede udtalelse, den 11. september 2014.

89. Desuden opstår det spørgsmål, om også denne påstand omfatter overtrædelsen af forpligtelserne i henhold til direktiv 2008/50. De fulgte af direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 99/30.

90. For så vidt er situationen anderledes end i forbindelse med grænseværdierne. Det er ikke nødvendigt at afgøre, om de tidligere bestemmelser indeholdt lignende krav som dem, der i dag er fastsat i artikel 23, stk. 1, og bilag XV, del A, i direktiv 2008/50. Kommissionen er nemlig selv af den opfattelse, at artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 er strengere end direktiv 96/62. I sidstnævnte kræves det kun, at grænseværdierne skal overholdes inden for en rimelig frist, mens denne frist ifølge det førstnævnte direktiv skal holdes kortest mulig. En skærpelse af kravene udelukker imidlertid kontinuiteten.

91. Derfor kan Kommissionen ikke påberåbe sig kontinuerlig fortsat gyldighed af planlægningsforpligtelserne i direktiv 96/62. Tværtimod kan en overtrædelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 først konstateres ved udløbet af gennemførelsesfristen for dette sidstnævnte direktiv, altså tidligst fra den 11. juni 2010.

92. Kun i dette omfang kan Kommissionens anbringende altså antages til realitetsbehandling.

2. Varigheden af overskridelsen af grænseværdierne

93. Kommissionens konklusion fra overskridelsens varighed til en forsømmelse af at holde denne kortest mulig implicerer, at overskridelsen skal bringes til ophør inden for en bestemt periode. En sådan bestemt periode er imidlertid ikke fastsat udtrykkeligt i direktiv 2008/50, og den kan heller ikke udledes af dette.

94. Tværtimod har Domstolen hidtil kun fastslået, at det med hensyn til indholdet af denne luftkvalitetsplan følger af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal disse under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig³³.

95. Denne konstatering skal ses i lyset af den tidligere dom Janecek vedrørende handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne, i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62. Domstolen fastslog, at det fremgår af nævnte direktivs opbygning, hvis formål er en integreret forureningskontrol, at det tilkommer medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der er egnede til at mindske risikoen for overskridelse og varigheden heraf mest muligt under hensyntagen til samtlige omstændigheder på det relevante tidspunkt og de berørte interesser³⁴. Og i denne forbindelse anerkendte Domstolen, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres skønsmargen foruden formålet om at mindske risikoen for overskridelse også skal tage hensyn til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser³⁵.

96. Også luftkvalitetsplanerne i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 kan kun opstilles på grundlag af en sådan afvejning af interesser. Den store betydning, som luftkvaliteten har med hensyn til at beskytte liv og helbred, efterlader ganske vist kun en ganske lille margin til at tage hensyn til andre interesser. Den kræver derfor også en streng kontrol af den afvejning, der er foretaget³⁶. Dog findes der uomtvisteligt tungtvejende interesser, som kan være til hinder for bestemte egnede foranstaltninger.

33 — Dom af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 57).

34 — Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 45).

35 — Dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 46).

36 — Jf. i denne retning vedrørende kontrol af tungtvejende indgreb i privatsfæren og retten til beskyttelse af personoplysninger dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 48), og af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 78).

97. Ifølge Bulgariens anbringende er det således vinteropvarmning af boliger med fast brændsel, navnlig træ og kul, der er hovedårsagen til overskridelsen af grænseværdierne. Et forbud mod sådanne opvarmningsformer synes derfor at være egnet til at sikre overholdelse af grænseværdierne. Denne foranstaltning er dog ikke mulig, så længe der ikke er andre opvarmningsformer til rådighed, for uden opvarmning måtte man forvente endnu større forringelser af menneskers sundhed.

98. Bulgarien understreger følgelig med rette, at afgørelsen af, hvor lang en periode »kortest mulig« udgør, kun kan træffes på grundlag af en undersøgelse i det konkrete tilfælde. Overskridelsens varighed er ikke tilstrækkeligt grundlag i sig selv, for ud fra den alene kan det ikke konkluderes, om afvejningen af andre interesser var behæftet med fejl.

99. Derfor gælder Kommissionens centrale argument ikke direkte. Om grænseværdierne blev overskredet i et bestemt antal år – om det nu er syv, otte eller ni år – kan ikke alene være udslagsgivende for, om denne periode var »kortest mulig«.

100. Det betyder imidlertid ikke, at dette anbringende fra Kommissionen er uden betydning.

101. Tværtimod bør Domstolen tage udgangspunkt i sin retspraksis vedrørende affaldsretten. På dette område gælder medlemsstaternes pligt til at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare og uden at miljøet skades, som i dag er fastlagt i affaldsdirektivets³⁷ artikel 13. Når en faktisk situation, som er uforenelig med dette mål, f.eks. en ulovlig losseplads, varer ved, navnlig når den fører til en betydelig forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, tyder det på, at disse forpligtelser er tilsidesat³⁸.

102. Det samme gør sig gældende i den foreliggende sag. I Bulgarien er grænseværdierne for PM₁₀ blevet overskredet gennem længere tid, hvilket har alvorlige følger for den bulgarske befolknings sundhed. Dette er et vigtigt indicium for, at Bulgarien ikke har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50.

103. Bulgarien er ganske vist af den opfattelse, at en overskridelse af grænseværdierne ikke samtidig kan udgøre en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, og af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, da det først er tilsidesættelsen af den førstnævnte forpligtelse, der udløser den sidstnævnte forpligtelse.

104. I dette anbringende overses det imidlertid, at overskridelsen af grænseværdierne ikke begrundes tilsidesættelsen af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, men at den kun er et indicium for, at luftkvalitetsplanerne ikke lever op til kravene. Dette kan ganske vist ikke udledes af den første overskridelse, men jo længere overskridelserne varer ved, des mere viser de, hvor effektive – eller ineffektive – de allerede trufne foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten har været.

105. Ved vægtningen af dette indicium er de uomtvistede overtrædelser efter fristen i den begrundede udtalelse, dvs. i 2014 og 2015, i øvrigt også af interesse. De bekræfter, at de luftkvalitetsplaner, som fandtes før fristens udløb, ikke engang var tilstrækkelige til, at grænseværdierne senere kunne overholdes.

37 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

38 — Jf. f.eks. dom af 9.11.1999, Kommissionen mod Italien (»San Rocco«, C-365/97, EU:C:1999:544, præmis 68), af 18.11.2004, Kommissionen mod Grækenland (C-420/02, EU:C:2004:727, præmis 22), af 4.3.2010, Kommissionen mod Italien (C-297/08, EU:C:2010:115, præmis 97), af 11.12.2014, Kommissionen mod Grækenland (C-677/13, EU:C:2014:2433, præmis 78), af 16.7.2015, Kommissionen mod Slovenien (C-140/14, EU:C:2015:501, præmis 69), og af 21.7.2016, Kommissionen mod Rumænien (C-104/15, EU:C:2016:581, præmis 81).

106. Betydningen af overskridelsens varighed mindskes heller ikke af, at det kun er forpligtelsen efter den 11. juni 2010, der er genstand for sagen. Bulgarien var nemlig ikke først forpligtet til at gribe ind over for luftforureningen fra dette tidspunkt, men allerede fra tiltrædelsen i januar 2007, hvor artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62 fik gyldighed i landet. Derfor skal effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet mellem den 11. juni 2010 og den 11. september 2014, ses på baggrund af over tre års tidligere bestræbelser for at forbedre luftkvaliteten. Da disse anstrengelser ikke var tilstrækkelige, var der så meget desto større anledning til at træffe effektive foranstaltninger efter den 11. juni 2010.

107. Det påhviler følgelig Bulgarien at afkræfte dette indicium, som affødes af den vedvarende overskridelse af grænseværdierne. For at gøre dette vil medlemsstaten navnlig skulle godtgøre, at dens luftkvalitetsplaner opfylder kravene i artikel 23, stk. 1, og bilag XV, del A, i direktiv 2008/50.

3. Kvaliteten af de bulgarske luftkvalitetsplaner

108. Ifølge Bulgariens og Kommissionens anbringender er de hidtidige planer imidlertid mangelfulde.

109. Det er uomtvistet, at disse planer ganske vist indeholdt forskellige måldata for overholdelsen af grænseværdierne, men at disse mål ikke er nået. Kommissionen gør også uimodsagt gældende, at man ikke har inddraget hele spektret af mulige foranstaltninger i overvejelserne, f.eks. strengere kvalitetskrav til fast brændsel til boligopvarmning eller trafikale begrænsninger.

110. Desuden lider de bulgarske planer under strukturelle mangler.

111. Kommissionen gør desuden gældende, at Bulgarien ikke har anført oplysninger om planernes nøjagtige geografiske anvendelsesområde, tidsplanen for deres gennemførelse, de forventede forbedringer af luftkvaliteten som følge af de planlagte foranstaltninger eller tidspunktet for overholdelsen af grænseværdierne.

112. Dermed refererer Kommissionen til de oplysninger, som er nødvendige i henhold til bilag XV, del A, i direktiv 2008/50. Navnlig skal der i henhold til denne dels nr. 6), litra b), gives oplysninger om mulige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten. I nr. 8) forlanges en opregning og beskrivelse af alle foranstaltninger, som er planlagt i forbindelse med projektet [litra a)], en tidsplan for gennemførelsen [litra b)], og et skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og af den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne [litra c)].

113. Disse oplysninger er af central betydning, for det er først på grundlag af dem, det kan diskuteres, om disse luftkvalitetsplaner faktisk sikrer, at perioden med overskridelse af grænseværdierne bliver kortest mulig. På grundlag af disse oplysninger kan det undersøges, om medlemsstaten har identificeret alle foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten, og hvilke den har udvalgt. Samtidig kan det derefter skønnes, i hvilket omfang og i hvilken periode luftkvaliteten vil blive forbedret. I sidste ende følger det heraf, hvorvidt og hvornår grænseværdierne ifølge disse planer vil kunne overholdes.

114. Bulgarien beskriver ganske vist mange foranstaltninger og planer, men bestrider dog ikke, at de ovennævnte oplysninger i det væsentlige mangler.

115. Bulgarien påpeger imidlertid en modsigelse i Kommissionens anbringende. Kommissionen hævder nemlig på den ene side, at Bulgarien ikke har anført, hvornår det kan påregnes, at grænseværdierne vil være overholdt, men kritiserer på den anden side, at nogle planer indeholder sådanne datoer, som imidlertid er passeret, uden at man er kommet under grænseværdierne.

116. Denne modsigelse har imidlertid ikke nogen afgørende betydning, da en annoncering om overholdelse af grænseværdierne, som ikke bliver realiseret, kun er endnu et bevis for en luftkvalitetsplans mangler.

117. Følgelig opfylder de af Bulgarien opstillede luftkvalitetsplaner til mindskelse af luftforureningen med PM₁₀ ikke kravene i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, og de indeholder navnlig ikke alle de nødvendige oplysninger i henhold til bilag XV, del A, i direktiv 2008/50.

118. Bulgarien har således heller ikke kunnet påvise, at landet trods den vedvarende overskridelse af grænseværdierne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

4. Foreløbigt resultat

119. Sammenfattende må det vedrørende det andet anbringende fastslås, at Bulgarien i perioden fra den 11. juni 2010 til den 11. september 2014 generelt og vedvarende i alle landets bymæssige områder og zoner har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 til at opstille og gennemføre luftkvalitetsplaner i henhold til bilag XV, del A, for at mindske luftforureningen med PM₁₀, så overskridelsesperioden for grænseværdierne i henhold til artikel 13, stk. 1, og bilag XI bliver kortest mulig.

V – Sagsomkostninger

120. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen gives medhold, pålægges det Bulgarien at betale sagsomkostningerne.

121. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, imidlertid deres egne omkostninger. Derfor bærer Polen sine egne omkostninger.

VI – Forslag til afgørelse

122. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Republikken Bulgarien har for så vidt angår PM₁₀ i perioden fra 2007-2013 generelt og vedvarende i alle bymæssige områder og zoner i landet tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, sammenholdt med bilag XI hertil.
- 2) Republikken Bulgarien har i perioden fra den 11. juni 2010 til den 11. september 2014 generelt og vedvarende i alle landets bymæssige områder og zoner tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 til at opstille og gennemføre luftkvalitetsplaner i henhold til bilag XV, del A, for at mindske luftforureningen med PM₁₀, så overskridelsesperioden for grænseværdierne i henhold til artikel 13, stk. 1, og bilag XI bliver kortest mulig.
- 3) I øvrigt frifindes Republikken Bulgarien.
- 4) Republikken Bulgarien bærer sagens omkostninger, med undtagelse af Republikken Polens omkostninger, som denne selv bærer.«