Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. december 2012 *

»Traktatbrud — miljø — direktiv 1999/30/EF — forureningskontrol — grænseværdier for koncentrationerne af PM10 i luften«

I sag C-68/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 16. februar 2011,

Europa-Kommissionen ved A. Alcover San Pedro og S. Mortoni, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41), idet den i flere på hinanden følgende år ikke har draget omsorg for, at koncentrationerne af PM_{10} i luften, i mange zoner og bymæssige områder, som er beliggende på italiensk område, ikke overstiger de grænseværdier, som er fastsat i artikel 5, stk. 1, nu artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152, s. 1).

Retsforskrifter

Direktiv 96/62/EF

2 I overensstemmelse med artikel 11 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55) er medlemsstaterne forpligtet til at forelægge Kommissionen årlige rapporter om overholdelsen af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10}.

3 Det følger af direktivets artikel 8:

»1. Medlemsstaterne opstiller en fortegnelse over zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse.

[...]

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

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

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

[...]«

Direktiv 1999/30

4 PM_{10} er defineret i artikel 2, nr. 11), i direktiv 1999/30, som partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter.

5 Det følger af direktivets artikel 5, stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af PM_{10} i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.

[...]«

6 Direktivets artikel 5, stk. 4, bestemmer:

»I de tilfælde, hvor de grænseværdier for PM_{10}, der er anført i bilag III, del I, overskrides på grund af koncentrationer af PM_{10} i luften, der skyldes naturbegivenheder, som fører til koncentrationer, der i betydelig grad overstiger de normale udgangsniveauer fra naturlige kilder, underretter medlemsstaterne Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, nr. 1), i direktiv 96/62/EF og vedlægger fornøden dokumentation til at godtgøre, at disse overskridelser skyldes naturbegivenheder. I disse tilfælde er medlemsstaterne kun forpligtet til at gennemføre handlingsplaner i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62/EF, hvis de i bilag III, del I, anførte grænseværdier overskrides af andre grunde end naturbegivenheder.«

7 Med henblik på at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed fastsætter bilag III til direktiv 1999/30 to slags grænseværdier for PM_{10}, idet der sondres mellem to faser, som er opdelt i to perioder. For så vidt angår perioderne i fase 1, fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2009, må døgngrænseværdien på 50 $\mu g/m^3$ på den ene side ikke overskrides mere end 35 gange pr. år, og på den anden side må årsgrænseværdien ikke overstige 40 $\mu g/m^3$. Hvad angår perioderne i fase 2, fra den 1. januar 2010, må døgngrænseværdien på 50 $\mu g/m^3$ på den ene side ikke overskrides mere end syv gange pr. år, og på den anden side er årsgrænseværdien 20 $\mu g/m^3$.

8 Med henblik på den vurdering af koncentrationer af PM_{10}, der er foreskrevet i samme direktivs artikel 7, bør der sondres mellem en »zone« og et »bymæssigt område«.

9 I henhold til artikel 2, nr. 8), i direktiv 1999/30 udgør en zone »en af medlemsstaterne afgrænset del af deres område«.

10 Direktivets artikel 2, nr. 9), definerer bymæssigt område som »et område med en befolkning på mere end 250 000 indbyggere eller, når befolkningen er på 250 000 indbyggere eller derunder, en befolkningstæthed pr. km^2, der gør en vurdering og styring af luftkvaliteten berettiget for medlemsstaterne«.

11 I henhold til direktivets artikel 12 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 19. juli 2001.

Direktiv 2008/50

12 Direktiv 2008/50, som trådte i kraft den 11. juni 2008, har ved sin artikel 31 ophævet direktiv 96/62 og 1999/30, med virkning fra den 11. juni 2010, uden at dette berørte de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne for så vidt angår fristerne for gennemførelse i national ret og anvendelse af de sidstnævnte direktiver.

13 Artikel 13 i direktiv 2008/50 med overskriften »Grænseværdier og varslingstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM_{10}, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

[...]

Vurderingen af, om dette krav er opfyldt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

Tolerancemargenerne i bilag XI finder anvendelse i overensstemmelse med artikel 22, stk. 3, og artikel 23, stk. 1.«

14 Det bemærkes, at bilag XI til direktiv 2008/50 ikke har ændret de i bilag III til direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for PM_{10} i fase 1.

15 Derimod fastlægger artikel 22 i direktiv 2008/50 regler vedrørende udsættelse af frister for opfyldelse af de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10}, og navnlig betingelserne for undtagelse fra forpligtelsen til at anvende disse.

16 Direktivets artikel 22 bestemmer:

»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.

[...]

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.«

Sagens baggrund og den administrative procedure

17 Den Italienske Republik har i henhold til artikel 11 i direktiv 96/62 fremlagt rapporter for Kommissionen om overholdelse af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i luften for årene 2005-2007.

18 Efter en analyse af disse rapporter har Kommissionen konstateret en overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat i bilag III, del I, til direktiv 1999/30, over en lang periode i flere zoner på italiensk område.

19 Kommissionen meddelte ved skrivelse af 30. juni 2008 Den Italienske Republik sin hensigt om at iværksætte den i artikel 226 EF fastlagte procedure, hvis den ikke senest den 31. oktober 2008 havde modtaget en anmodning om fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

20 Ved skrivelser af 3. og 16. oktober 2008 oplyste Den Italienske Republik Kommissionen om de foranstaltninger, som 14 regioner og 2 selvstændige provinser havde planlagt eller besluttet med henblik på at undgå at overskride de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i de zoner, der henhører under deres kompetence.

21 Da Kommissionen den 14. januar 2009 ikke havde modtaget nogen anmodning om fritagelse fra denne medlemsstat, fandt den, at artikel 22 i direktiv 2008/50 ikke kunne finde anvendelse.

22 Idet Kommissionen således var af den opfattelse, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30, tilsendte Kommissionen den 2. februar 2009 medlemsstaten en åbningsskrivelse. Vedlagt som bilag til denne skrivelse var en liste over 55 italienske zoner og bymæssige områder, hvor døgngrænseværdierne og/eller årsgrænseværdierne for koncentrationerne af PM_{10} var blevet overskredet i årene 2006 og 2007.

23 Den Italienske Republik svarede ved skrivelser af 1. april, 30. april, 22. oktober og den 11. november 2009 Kommissionen, at den, den 27. januar og 5. maj 2009, havde fremsendt to anmodninger om fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 vedrørende dels 67 zoner, der er beliggende i 12 regioner og 2 selvstændige provinser, og dels 12 zoner, der er beliggende i tre andre regioner.

24 Efter at have analyseret disse to anmodninger om fritagelse traf Kommissionen henholdsvis den 28. september 2009 og den 1. februar 2010 to afgørelser vedrørende de nævnte anmodninger.

25 Kommissionen har i sin afgørelse af 28. september 2009 gjort indsigelser mod den anmodning, som Den Italienske Republik fremsatte den 27. januar 2009, for så vidt angår 62 ud af 67 zoner, som Den Italienske Republik havde opgjort, og som er beliggende i regionerne Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Ligurien, Lombardiet, Marche, Umbrien, Piemonte, Toscana og Veneto, og i den selvstyrende provins Trento.

26 Kommissionen har i sin afgørelse af 1. februar 2010 gjort indsigelser mod den anmodning, som Den Italienske Republik fremsatte den 27. januar 2009 for så vidt angår 11 af 12 zoner, som var opgjort af Den Italienske Republik, og som er beliggende i regionerne Campanien, Puglia og Sicilien.

27 Denne medlemsstat har ikke siden da fremsendt nye anmodninger om fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

28 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Italienske Republik havde overskredet de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i luften i flere på hinanden følgende år i flere zoner på italiensk område, afgav den den 7. maj 2010 en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30. Kommissionen opfordrede derfor medlemsstaten til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at overholde dens forpligtelser inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af nævnte udtalelse.

29 I sit svar af 6. juli 2010 har Den Italienske Republik påberåbt sig udarbejdelsen af en national strategi, der skulle resultere i vedtagelsen af en helhed af lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger på nationalt plan, såvel som i retningslinjer for de erhvervssektorer, der har hovedansvaret for udledning af PM_{10} og forurenende stoffer, som kan udvikle sig til PM_{10}. Den Italienske Republik har i øvrigt anmodet om afholdelse af et møde med Kommissionens tjenestegrene for at drøfte de påtænkte lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger. Dette møde blev afholdt i Bruxelles (Belgien) den 26. juli 2010.

30 Ved brev af 25. august 2010 erkendte Den Italienske Republik, at ved udløbet af den frist, som var fastsat til at svare på den begrundede udtalelse, var de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i luften fortsat overskredet i flere italienske zoner og bymæssige områder. Medlemsstaten tilsendte Kommissionen andre oplysninger vedrørende nationale foranstaltninger, som skulle vedtages i efteråret 2010, og officielle meddelelser forud for november 2010, som var ledsaget af en konsekvensanalyse vedrørende de zoner og bymæssige områder, hvor disse grænseværdier fortsat blev overskredet, med henblik på at opnå en fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

31 Kommissionen er herefter ikke blevet informeret om vedtagelsen af de nævnte nationale foranstaltninger. Den modtog heller ikke konsekvensanalysen vedrørende de pågældende zoner og bymæssige områder eller nye anmodninger i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

32 På denne baggrund har Kommissionen anlagt denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

33 Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at de af Den Italienske Republik fremlagte rapporter i henhold til artikel 11 i direktiv 96/62 for 2005 og de efterfølgende år viser overskridelser af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i luften over en lang periode og i flere zoner på italiensk område.

34 Endvidere fremgår det af oplysningerne for 2009, som er fremsendt af medlemsstaten, at overskridelserne af de nævnte grænseværdier i 70 zoner, som er beliggende i regionerne Campanien, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Ligurien, Lombardiet, Marche, Umbrien, Piemonte, Puglia, Sicilien, Toscana og Venezia såvel som i den selvstyrende provins Trento, varede meget længe.

35 Den Italienske Republik har imidlertid ikke vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} og har ikke fremsendt en ny anmodning om fritagelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50.

36 Den Italienske Republik gør gældende, at udledningerne af PM_{10} i lige så høj grad hidrører fra menneskeskabte kilder, som f.eks. opvarmning, og naturlige kilder såsom vulkaner, som de skyldes kemiske reaktioner, der opstår i atmosfæren mellem forurenende stoffer, såkaldte »prækursorer«. Koncentrationerne af PM_{10} i luften bliver dernæst stærkt påvirket af de meteorologiske forhold og opstigningen af partikler beliggende på jorden.

37 Overskridelserne af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} er blevet konstateret siden 2001, hvor de italienske regioner vedtog planerne som omhandlet i artikel 8 i direktiv 96/62 med henblik på at reducere udledningen af disse partikler. Disse planer vedrørte hovedsagligt transportsektoren. Foranstaltningerne blev derefter gradvist vedtaget fra 2006 hvad angår den civile sektor, landbrug og opdrætning.

38 På nationalt plan traf de kompetente myndigheder ligeledes foranstaltninger på det civile, industrielle, landbrugsmæssige og transportmæssige område med henblik på at reducere koncentrationerne af PM_{10} i luften.

39 Disse bestemmelser førte tilsammen til en væsentlig forbedring af luftkvaliteten mellem årene 1999 og 2009 med en nedgang i antallet af dage med overskridelse af døgngrænseværdien for PM_{10}. Denne forbedring var imidlertid ikke tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} inden for de fastsatte tidsfrister.

40 Ifølge Den Italienske Republik var dette mål nemlig umuligt at opnå. Det ville have været nødvendigt at vedtage drastiske foranstaltninger på det økonomiske og sociale område og tilsidesætte grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, såsom den frie bevægelighed for varer og personer, retten til erhvervsudøvelse og borgernes ret til offentlige forsyningsvirksomheder.

41 Den Italienske Republik er af den opfattelse, at der mindst er fem grunde til, at de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} ikke er blevet overholdt inden for de fastsatte frister, nemlig for det første kompleksiteten i dannelsen af PM10, for det andet meteorologiske forholds indflydelse på koncentrationerne af PM_{10} i atmosfæren, for det tredje utilstrækkeligt teknisk kendskab til dannelsen af PM_{10}, som har ført til fastsættelse af for korte frister til at overholde disse grænseværdier, for det fjerde den omstændighed, at Den Europæiske Unions forskellige politikker med henblik på at reducere prækursorerne for PM_{10} ikke har medført de forventede resultater, og for det femte mangel på sammenhæng mellem Unionens politik vedrørende luftkvaliteten og bl.a. den politik, der har til formål at reducere drivhusgasserne.

42 I sin replik har Kommissionen anført, at den inden for rammerne af direktiv 96/62, 1999/30 og 2008/50 med hensyn til kontrollen af overholdelse af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} kun kan basere sig på data, fremlagt af den pågældende medlemsstat, som fastlægger zonerne med foranstaltninger for koncentrationer af PM_{10}, og som påtager sig at udføre disse foranstaltninger. På denne baggrund havde Den Italienske Republik fuldt ud kendskab til den omstændighed, at disse grænseværdier var blevet overskredet i flere på hinanden følgende år i flere zoner.

43 Hvad angår anbringendet om generelle hensyn, som ikke gav mulighed for, at Den Italienske Republik overholdt de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} inden for de fastsatte frister, har Kommissionen anført, at artikel 22 i direktiv 2008/50 under visse betingelser fastsætter en undtagelse fra forpligtelsen til at anvende disse grænseværdier. Den Italienske Republik har imidlertid ikke fremsat nogen ny anmodning om fritagelse som følge af Kommissionens indsigelser i dens afgørelser af 28. september 2009 og 1. februar 2010.

44 Kommissionen angav desuden i sin afgørelse af 28. september 2009, at anbringendet om udledningen af PM_{10} på verdensplan og på det kontinentale plan kun kan tages i betragtning i visse specifikke situationer og ikke i almindelighed. Hvad angår Po-bækkenet understregede Kommissionen, at »det anslåede bidrag til den grænseoverskridende forurening i Po-bækkenet ikke kan anses for repræsentativt på grund af denne regions specifikke geografiske situation, idet den er omgivet af bjerge og hav. Kommissionen finder, at det grænseoverskridende bidrag under alle omstændigheder er af begrænset betydning i denne zone«.

45 Ligeledes henviste Kommissionen i sine afgørelser af 28. september 2009 og 1. februar 2010 til de manglende oplysninger fra Den Italienske Republik i henhold til artikel 20 i direktiv 1999/30 hvad angår naturlige kilder til overskridelsen af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i de pågældende zoner. Selv om Den Italienske Republik har fremlagt nogle regionale planer for Kommissionen, har den fortsat ikke fremlagt en national plan for luftkvaliteten.

46 Hvad angår anbringendet om forpligtelsen til at vedtage drastiske foranstaltninger på det økonomiske og sociale område og om tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder har Kommissionen anført, at ingen medlemsstater har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af direktiv 1999/30 og 2008/50.

47 Kommissionen har tilføjet, at Den Italienske Republik i sit svarskrift erkendte, at de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} fortsat ikke overholdes, og at denne situation ikke vil blive løst på kort eller mellemlang sigt. Kommissionen har heraf udledt, at overskridelsen af disse grænseværdier er af konstant og systematisk karakter.

48 Hvis Domstolen på denne baggrund begrænsede sig til at fastslå traktatbruddet for årene 2005-2007, ville en sådan dom ikke have nogen effektiv virkning. Såfremt traktatbruddet fortsatte, ville Kommissionen nemlig være forpligtet til at anlægge en ny sag for årene 2008-2010 osv. Kommissionen anmoder således Domstolen om også at udtale sig om den nuværende situation, idet sagen omhandler den fortsatte overholdelse af direktiv 1999/30 og 2008/50.

Domstolens bemærkninger

49 Indledningsvis bemærkes, at selv om Den Italienske Republik ikke har fremført nogen formalitetsindsigelse mod dette søgsmål, kan Domstolen af egen drift prøve, om de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt (jf. bl.a. dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8, af 26.1.2012, sag C-185/11, Kommissionen mod Slovenien, præmis 28, og af 15.11.2012, sag C-34/11, Kommissionen mod Portugal, præmis 42).

50 På denne baggrund skal det undersøges, om den begrundede udtalelse og søgsmålet indeholder en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, sag C-199/04, Kommissionen mod Det Forende Kongerige, Sml. I, s. 1221, præmis 20 og 21, samt dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 43).

51 Som det bl.a. fremgår af artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for sagens anlæg, og af retspraksis vedrørende denne bestemmelse, skal stævningen nemlig angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

52 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen hverken i stævningens påstande eller begrundelse præciseret de år, hvori der blev begået traktatbrud. Kommissionen begrænser sig nemlig til at gøre gældende, at Den Italienske Republik har overskredet de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} »i flere på hinanden følgende år«. Kommissionen hævder, at der er tale om et aktuelt traktatbrud, og at Domstolens afgørelse skal vedrøre nutiden og ikke fortiden, uden dog at præcisere den omhandlede periode.

53 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at manglende angivelse af en uundværlig omstændighed i stævningens indhold, såsom perioden, hvori Den Italienske Republik, ifølge Kommissionens påstande, skulle have overtrådt EU-retten, ikke opfylder kravene om sammenhæng, klarhed og præcision (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 47).

54 Endvidere har Kommissionen ikke angivet den præcise periode, som den påståede overtrædelse vedrører, og har i øvrigt afholdt sig fra at fremlægge relevante beviser, idet den kortfattet har fremhævet, at den i denne sag ikke har nogen retlig interesse i, at Domstolen træffer afgørelse om tidligere faktiske omstændigheder, da den ikke drager fordel af en dom om en situation i fortiden. Følgelig tilsidesætter denne institution ikke alene åbenbart de forpligtelser, såvel for Domstolen som for den selv, som følger af den i denne doms præmis 50 og 51 nævnte retspraksis, men giver heller ikke Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol vedrørende det foreliggende traktatbrudssøgsmål.

55 Det skal imidlertid bemærkes, at kontrollen med de årlige rapporter, som Den Italienske Republik har fremlagt vedrørende årene 2005-2007, har vist, at de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} var blevet overskredet i flere zoner og bymæssige områder. På baggrund af disse rapporter fandt Kommissionen, at Den Italienske Republik ikke havde overholdt de i artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 fastsatte forpligtelser, fordi døgngrænseværdierne og/eller årsgrænseværdierne for koncentrationerne af PM_{10}, i de i bilaget til åbningsskrivelsen anførte 55 italienske zoner og bymæssige områder var blevet overskredet i årene 2006 og 2007.

56 Det kan udledes af disse forhold, at den manglende overholdelse af de i artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 fastsatte forpligtelser under alle omstændigheder dækker årene 2006 og 2007 og vedrører 55 italienske zoner og bymæssige områder.

57 På denne baggrund skal dette traktatbrudssøgsmål, inden for de således definerede grænser, antages til realitetsbehandling. Derimod bør sagen afvises, for så vidt som den omhandler 2005 og perioden efter 2007.

58 Hvad angår spørgsmålet om velbegrundetheden af dette søgsmål skal det bemærkes, at Den Italienske Republik i sine indlæg har erkendt overskridelsen af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} inden for de i denne doms præmis 56 konstaterede grænser.

59 Den Italienske Republik har tilføjet, at disse grænseværdier ikke kunne overholdes inden for de i direktiv 1999/30 fastsatte frister af mindst fem grunde, som er anført i denne doms præmis 41. At sikre overholdelsen af de nævnte grænseværdier ville under disse omstændigheder indebære vedtagelsen af drastiske foranstaltninger på det økonomiske og sociale område såvel som overtrædelsen af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder som f.eks. den frie bevægelighed for varer og personer, retten til erhvervsudøvelse og borgernes ret til offentlige forsyningsvirksomheder.

60 I denne forbindelse skal det understreges, at når EU-lovgiver ikke har ændret et direktiv for at forlænge fristerne for dets gennemførelse, er medlemsstaterne forpligtede til at overholde de oprindeligt fastsatte frister.

61 Det bemærkes endvidere, at Den Italienske Republik bl.a. ikke hævder at have anmodet om anvendelses af artikel 5, stk. 4, i direktiv 1999/30, som vedrører den situation, hvor de gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i luften overskrides på grund af naturbegivenheder, som fører til koncentrationer, der i betydelig grad overstiger de normale udgangsniveauer fra naturlige kilder.

62 Imidlertid er proceduren i henhold til artikel 258 TEUF baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8, og af 4.3.2010, sag C-297/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1749, præmis 81).

63 Når det er godtgjort, at der foreligger et traktatbrud, således som det er tilfældet i denne sag, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen (dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommission mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 15, og af 4.3.2010, Kommission mod Italien, præmis 82).

64 Under alle omstændigheder kan en medlemsstat, der støder på vanskeligheder, som ikke umiddelbart kan overvindes, og som forhindrer den i at efterkomme sine EU-retlige forpligtelser, alene påberåbe sig en force majeure situation i den periode, der er nødvendig for at afhjælpe disse vanskeligheder (jf. i denne retning dom af 13.12.2001, sag C-1/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9989, præmis 131).

65 I det foreliggende tilfælde er Den Italienske Republiks anbringender for generelle og upræcise til at kunne udgøre et tilfælde af force majeure, som kan begrunde manglende overholdelse af gældende grænseværdier for koncentrationerne af PM_{10} i de 55 italienske zoner og bymæssige områder, som Kommissionen har henvist til.

66 Kommissionen bør derfor gives medhold inden for de grænser, som er nævnt i denne doms præmis 56.

67 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30, idet den ikke for årene 2006 og 2007 har draget omsorg for, at koncentrationerne af PM_{10} i luften ikke oversteg de i direktivets artikel 5, stk. 1, fastsatte grænseværdier i de 55 italienske zoner og bymæssige områder, der er henvist til i Kommissionens åbningsskrivelse af 2. februar 2009.

Sagens omkostninger

68 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme reglements artikel 138, stk. 3, første punktum, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder.

69 I denne sag bør der tages hensyn til, at Kommissionens klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af forpligtelserne, som følger af artikel 5 i direktiv 1999/30, nu artikel 13 i direktiv 2008/50, hvad angår 2005 og perioden efter 2007, er blevet afvist.

70 Følgelig bør Kommissionen og Den Italienske Republik pålægges at betale deres egne omkostninger.

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

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften, idet den ikke for årene 2006 og 2007 har draget omsorg for, at koncentrationerne af PM_{10} i luften ikke oversteg de i direktivets artikel 5, stk. 1, fastsatte grænseværdier i de 55 italienske zoner og bymæssige områder, der er henvist til i Europa-Kommissionens åbningsskrivelse af 2. februar 2009.

2) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

3) Kommissionen og Den Italienske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter