



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. november 2020*

»Traktatbrud – miljø – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – artikel 13, stk. 1, og bilag XI – systematisk og vedvarende overskridelse af grænseværdierne for mikropartikler (PM₁₀) i visse italienske zoner og bymæssige områder – artikel 23, stk. 1 – bilag XV – »kortest mulig« overskridelsesperiode – egnede foranstaltninger«

I sag C-644/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 13. oktober 2018,

Europa-Kommissionen, først ved G. Gattinara og K. Petersen, derefter ved G. Gattinara og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato F. De Luca og P. Gentili,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Picarra og A. Kumin (refererende dommer) samt dommerne E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos og P.G. Xuereb,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

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 i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), sammenholdt med bilag XI hertil,

– idet den systematisk og vedvarende har overskredet grænseværdierne for koncentrationerne af PM₁₀-partikler (herefter »grænseværdierne for PM₁₀«), og idet den er fortsat med at overskride disse grænseværdier,

– for så vidt angår døgngrænseværdien

– fra 2008 i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1215 (det bymæssige område Rom), IT1507 (den tidligere zone IT1501, saneringszone – Napoli og Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest (den vestlige slette)), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est (den østlige slette)), IT0306 (det bymæssige område Milano), IT0307 (det bymæssige område Bergamo), IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A), IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B), IT0312 (Lombardiet, dal D), IT0119 (Piemonte, slette), IT0120 (Piemonte, bakke)

– fra 2009 i følgende zoner: IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso), IT0510 (den tidligere zone IT0502, det bymæssige område Padova), IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza), IT0512 (den tidligere zone IT0504, det bymæssige område Verona), IT0513 og IT0514 (den tidligere zone IT0505, zone A1 – Venetoprovinsen)

– fra 2008 til 2013 og igen fra 2015 i zone IT0907 (Prato-Pistoia)

– fra 2008 til 2012 og igen fra 2014 i zone IT0909 (Valdarno Pisano og Piana Lucchese) og zone IT0118 (det bymæssige område Torino)

– fra 2008 til 2009 og igen fra 2011 i zone IT1008 (Conca Ternana (Terni-dalen)) og zone IT1508 (den tidligere zone IT1504, det bakkede kystområde i Benevento)

– i 2008 og igen fra 2011 i zone IT1613 (Puglia – industriområde)

– fra 2008 til 2012, i 2014 og fra 2016 i zone IT1911 (det bymæssige område Palermo) og

– for så vidt angår årsgrænseværdien i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen) fra 2008 og uden afbrydelse indtil i hvert fald 2016, IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso) i 2009, 2011 og 2015, IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza) i 2011, 2012 og 2015, IT0306 (det bymæssige område Milano), IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A) og IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B) fra 2008 til 2013 samt fra 2015, IT0118 (det bymæssige område Torino) fra 2008 til 2012 og fra 2015,

og

– at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV hertil, og navnlig forpligtelsen i henhold til dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, til at sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig, idet den ikke fra den 11. juni 2010 har vedtaget egnede foranstaltninger til at sikre, at grænseværdierne for PM₁₀ overholdes i samtlige disse zoner.

Retsforskrifter

Direktiv 96/62/EF

- 2 Artikel 8 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55) med overskriften »Foranstaltninger, der finder anvendelse i zoner, hvor niveauerne overskrider grænseværdien«, fastsatte følgende i stk. 1, 3 og 4:

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

[...]

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

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

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

Direktiv 1999/30/EF

- 3 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 1999, L 163, s. 41) med overskriften »Partikler« bestemte følgende i stk. 1:

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

[...]«

- 4 Bilag III til dette direktiv bestemte nærmere, at med hensyn til PM₁₀ var fristen for overholdelse af grænseværdierne den 1. januar 2005.

Direktiv 2008/50

- 5 Direktiv 2008/50, der trådte i kraft den 11. juni 2008, har erstattet fem tidligere retsakter om vurdering og styring af luftkvaliteten, herunder direktiv 96/62 og 1999/30, der, således som det fremgår af artikel 31 i direktiv 2008/50, er blevet ophævet med virkning fra den 11. juni 2010.

- 6 17. og 18. betragtning til direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:

»(17) Alle berørte institutioner bør på behørig vis prioritere en undersøgelse af de nødvendige [EU-]foranstaltninger til at reducere emissioner ved kilden, navnlig foranstaltninger til at forbedre effektiviteten af [EU-]lovgivningen om emissioner fra industrien, til at begrænse udstødningsemissioner fra motorer i tunge køretøjer, til yderligere at reducere

medlemsstaternes nationale emissionslofter for vigtige forurenende stoffer og emissioner i forbindelse med påfyldning af brændstof til benzinbiler på servicestationer og til at mindske svovlindholdet i brændstoffer, herunder i skibsbrændstoffer.

- (18) Der bør udarbejdes luftkvalitetsplaner for zoner og bymæssige områder, hvor luftens koncentrationer af forurenende stoffer overskrider de relevante luftkvalitetsmålværdier eller -grænseværdier plus eventuelle midlertidige tolerancemargener, når det er relevant. Luftforurenende stoffer udgår fra mange forskellige kilder og aktiviteter. For at sikre overensstemmelse mellem forskellige politikker bør sådanne luftkvalitetsplaner om muligt være sammenhængende med og integreres i planer og programmer, der er udarbejdet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg [EFT 2001, L 309, s. 1], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2001/81/EF [af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT 2001, L 309, s. 22)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj [EFT 2002, L 189, s. 12]. Der vil også blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [EFT 2008, L 24, s. 8].«
- 7 Artikel 1 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Formål«, bestemmer følgende i nr. 1)-3):
- »Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:
- 1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
 - 2) at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier
 - 3) at skaffe oplysninger om luftkvaliteten som hjælp til at bekæmpe luftforurening og gener og overvåge langsigtede tendenser og forbedringer som resultat af medlemsstaternes og [EU's] foranstaltninger.«
- 8 Dette direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende i nr. 5), 7)-9) og 16)-18):
- »I dette direktiv forstås ved:
- [...]
- 5) »grænseværdi«: et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået
- [...]
- 7) »tolerancemargen«: den procentdel af grænseværdien, som denne værdi må overskrides med i overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat i dette direktiv
 - 8) »luftkvalitetsplaner«: planer, hvori der fastsættes foranstaltninger med henblik på at nå grænseværdier eller målværdier

9) »målværði«: et niveau, der fastsættes for at undgå, forhindre eller reducere skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller for miljøet som helhed, og som så vidt muligt skal nås i løbet af en given periode

[...]

16) »zone«: en del af en medlemsstats område, som den pågældende medlemsstat har afgrænset med henblik på vurdering og styring af luftkvalitet

17) »bymæssigt område«: en zone, der er et byområde med en befolkning på mere end 250 000 indbyggere eller, når befolkningen er på 250 000 indbyggere eller derunder, med en befolkningstæthed pr. km², som medlemsstaterne fastsætter

18) »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 ([mikrometer])

[...]«

9) Direktivets artikel 13, der har overskriften »Grænseværdier og varslingstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed«, bestemmer følgende i stk. 1:

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

[...]

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

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

10) Artikel 20 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Bidrag fra naturlige kilder«, bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne sender for et givent år Kommissionen fortegnelser over zoner og bymæssige områder, hvor overskridelser af grænseværdier for et givent forurenende stof kan henføres til naturlige kilder. Medlemsstaterne forelægger oplysninger om koncentrationer af og kilder til samt bevis for, at overskridelserne kan henføres til naturlige kilder.

2. Hvis Kommissionen er blevet informeret om en overskridelse, der kan henføres til naturlige kilder i overensstemmelse med stk. 1, anses den pågældende overskridelse ikke for en overskridelse i henhold til dette direktiv.«

11) I overensstemmelse med dette direktivs artikel 21, stk. 1-4, der har overskriften »Overskridelser som følge af sand- eller saltspredning på vejene om vinteren«, kan medlemsstaterne udpege zoner eller bymæssige områder med overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀ i luften, der skyldes ophvirvling af partikler som følge af sand- eller saltspredning på vejene om vinteren. Medlemsstaterne fremlægger fornøden dokumentation til at godtgøre, at eventuelle overskridelser skyldes ophvirvlede partikler, og at der er truffet rimelige foranstaltninger til at mindske koncentrationerne. Medlemsstaterne skal kun opstille luftkvalitetsplaner i henhold til samme direktivs artikel 23, hvis overskridelserne kan tilskrives andre PM₁₀-kilder end sand- eller saltspredning på vejene om vinteren, jf. dog direktivets artikel 20.

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

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

2. Hvis overholdelse af grænseværdierne for PM₁₀ som anført i bilag XI i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i stk. 1 opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.

3. Når en medlemsstat anvender stk. 1 eller 2, sikrer den, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI for hvert af de forurenende stoffer.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvor stk. 1 eller stk. 2 efter deres opfattelse finder anvendelse, og fremsender de i stk. 1 omhandlede luftkvalitetsplaner, herunder alle relevante oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere, hvorvidt de pågældende betingelser er opfyldt. Ved vurderingen tager Kommissionen hensyn til forventede virkninger på luftkvaliteten i medlemsstaterne, på nuværende tidspunkt og i fremtiden, forventede virkninger af foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne og [EU,] samt forventede virkninger af nuværende [EU-]foranstaltninger og planlagte [EU-]foranstaltninger, 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 Artikel 23 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Luftkvalitetsplaner«, bestemmer følgende i stk. 1:

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

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. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

Hvis der skal udarbejdes eller iværksættes luftkvalitetsplaner for flere forurenende stoffer, udarbejder og iværksætter medlemsstaterne, hvor det er hensigtsmæssigt, samlede luftkvalitetsplaner, der omfatter alle de pågældende forurenende stoffer.«

14 Dette direktivs artikel 27, der har overskriften »Fremsendelse af oplysninger og rapportering«, fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at Kommissionen får adgang til oplysningerne om luftkvaliteten inden for den krævede tidsfrist som fastsat i de gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 28, stk. 2.

2. Med det særlige formål at vurdere, om grænseværdierne og de kritiske niveauer er overholdt, og målværdierne er nået, skal sådanne oplysninger under alle omstændigheder gøres tilgængelige for Kommissionen senest ni måneder efter udgangen af hvert år og indeholde angivelse af:

[...]

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

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

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

15 I bilag XI til direktiv 2008/50, der har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«, er det hvad angår PM_{10} angivet, at døgngrænseværdien fastsættes til $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, som ikke må overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår, og at årsgrænseværdien, der fastsættes til $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ikke må overskrides.

16 Blandt de oplysninger, der skal være angivet i luftkvalitetsplanerne som omhandlet i direktivets artikel 23, nævnes i dets bilag XV, del A, bl.a. følgende:

»8. *Oplysninger om foranstaltninger eller projekter, som er vedtaget med henblik på begrænsning af forurening efter dette direktivs ikrafttræden:*

- 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.«

Den administrative procedure

17 Efter at Kommissionen havde gennemgået de rapporter, som Den Italienske Republik havde fremsendt om udviklingen i PM_{10} -koncentrationerne i luften i perioden fra 2008 til 2012 i de omhandlede zoner, sendte den den 11. juli 2014 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat vedrørende tilsidesættelse af artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 som følge af den vedvarende overskridelse af grænseværdierne for disse koncentrationer i den nævnte periode (herefter »den indledende åbningsskrivelse«).

- 18 De italienske myndigheder anmodede om forlængelse af fristen for at besvare denne åbningsskrivelse – hvilket de blev indrømmet – og fremsendte deres svar den 28. oktober 2014 uden at bestride tilsidesættelsen af artikel 13 i direktiv 2008/50. Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af direktivets artikel 23 gjorde de italienske myndigheder derimod gældende, at der skulle foretages en vurdering for hver af de pågældende zoner eller bymæssige områder.
- 19 Da adskillige zoner i Po-bækkenet ikke var medtaget i den indledende åbningsskrivelse, og da de rapporter, som er omhandlet i artikel 27 i direktiv 2008/50, var blevet fremsendt for sent for 2013 og 2014, idet oplysningerne vedrørende Piemonte, Sicilien og Calabrien for denne periode først var blevet meddelt den 4. februar 2016, fremsendte Kommissionen, efter modtagelsen af disse supplerende oplysninger, den 16. juni 2016 en supplerende åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at der forelå en vedvarende og fortsat overskridelse af grænseværdierne som fastsat i henhold til direktivets artikel 13 samt en tilsidesættelse af dets artikel 23.
- 20 Efter at de italienske myndigheder havde anmodet om og opnået udsættelse af fristen for at besvare denne supplerende åbningsskrivelse, besvarede de denne ved skrivelse af 20. september 2016 uden at bestride tilsidesættelsen af artikel 13 i direktiv 2008/50. Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af direktivets artikel 23 gentog de italienske myndigheder de argumenter, som de havde fremført i svaret på den indledende åbningsskrivelse, idet de dog ajourførte visse oplysninger.
- 21 Henset til det svar fra de italienske myndigheder, der er nævnt i præmis 20 ovenfor, fremsatte Kommissionen den 28. april 2017 en begrundet udtalelse, hvori den for det første henviste til den vedvarende og fortsatte manglende overholdelse af døgngrænseværdien for PM_{10} i de zoner, som var opregnet i udtalelsen, og af årsgrænseværdien for PM_{10} i visse af disse zoner i perioden fra 2008 til 2015, i strid med bestemmelserne i artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Med hensyn til Sicilien præciserede Kommissionen i den begrundede udtalelse, at tilsidesættelsen af disse bestemmelser havde varet indtil i hvert fald 2014, da der ikke var blevet fremsendt oplysninger for 2015.
- 22 Kommissionen konkluderede for det andet, at Den Italienske Republik med hensyn til de zoner, som var opregnet i den begrundede udtalelse, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med bilag XV til dette direktiv.
- 23 Den Italienske Republik besvarede den begrundede udtalelse den 29. juni 2017. Den 15. september 2017 fremlagde den yderligere oplysninger om de forskellige luftkvalitetsplaner, som regionerne havde ændret, og om de foranstaltninger, som de ville træffe med henblik på at mindske PM_{10} -koncentrationsniveauerne i luften.
- 24 Da Kommissionen fandt, at Den Italienske Republik fortsat ikke havde afhjulpet de foreholdte tilsidesættelser af EU-retten, besluttede den at anlægge nærværende traktatbrudssøgsmål den 13. oktober 2018.
- 25 Den Italienske Republik har i medfør af artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som stor afdeling.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt vedrørende en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil

Parternes argumentation

- 26 Kommissionen har med sit første klagepunkt gjort gældende, at Den Italienske Republik, henset til overskridelsen af døgngrænseværdien for PM₁₀ fra 2008 og i hvert fald indtil 2016 og af årsgrænseværdien for PM₁₀ siden 2008 i de zoner, der er nævnt i denne doms præmis 1, systematisk og vedvarende har tilsidesat de forpligtelser, der følger af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil.
- 27 Kommissionen har indledningsvis foretaget en præcisering vedrørende anvendelsen af direktiv 2008/50 ratione temporis, idet den har gjort gældende, at dette direktivs artikel 13 er blevet tilsidesat i visse italienske zoner og bymæssige områder siden 2008, selv om direktivet først trådte i kraft den 11. juni 2008, og selv om medlemsstaterne i henhold til dets artikel 33, stk. 1, skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden den 11. juni 2010.
- 28 Kommissionen har med henvisning til præmis 43 og 45 i dom af 22. februar 2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), anført, at direktiv 2008/50 i henhold til tredje betragtning til dette skulle erstatte fem EU-retsakter, herunder direktiv 1999/30, der fastsatte de grænseværdier for luftkvaliteten, som skulle være overholdt fra den 1. januar 2005. Domstolen fremhævede bl.a. i denne henseende, at artikel 5 i direktiv 1999/30, sammenholdt med bilag III hertil, der omfattede perioden før gennemførelsen af direktiv 2008/50, er blevet opretholdt ved bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, således at et klagepunkt om tilsidesættelse af sidstnævnte bestemmelser ligeledes kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår perioder fra den 1. januar 2005 til den 11. juni 2010.
- 29 Kommissionen har anført, at Den Italienske Republik under alle omstændigheder ikke har fået fristen for at nå grænseværdierne for PM₁₀ udsat i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50, således som det er blevet anført i den begrundede udtalelse. Den var derfor forpligtet til uden undtagelse at overholde direktivets bestemmelser vedrørende disse grænseværdier.
- 30 Kommissionen har desuden anført, at Domstolen allerede har fastslået, at Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse til at drage omsorg for, at PM₁₀-koncentrationerne i luften for årene 2006 og 2007 ikke oversteg de i direktiv 1999/30 fastsatte døgn- og årsgrænseværdier i mange italienske zoner og bymæssige områder (dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 55-58 og 67). Nærværende søgsmål vedrører således den fortsatte overskridelse af døgn- og årsgrænseværdierne for PM₁₀ fra 2008 og indtil datoen for udløbet af den frist for overholdelse, der er fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig den 28. juni 2017.
- 31 Endelig har Kommissionen, efter at have modtaget oplysninger vedrørende 2017, som bekræfter, at døgn- og årsgrænseværdierne for PM₁₀ fortsat blev overskredet i næsten alle de berørte zoner, anført, at den agter at fremlægge alle disse oplysninger under proceduren, når de er blevet teknisk valideret, samt supplerende oplysninger vedrørende omstændigheder, der ligger efter den 28. juni 2017, fordi der er tale om faktiske omstændigheder af »samme art«, og som »udgør en og samme adfærd« som de i den begrundede udtalelse omhandlede. Kommissionen har ligeledes anført, at den også har fremlagt de oplysninger vedrørende PM₁₀-koncentrationsniveauerne for 2016, som først blev meddelt den af de italienske myndigheder den 15. september 2017, dvs. efter udløbet af den frist, der var angivet i den begrundede udtalelse.

- 32 Kommissionen har anført, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en objektiv konstatering af, at de grænseværdier for PM₁₀, der er fastsat ved artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, er overskredet, er tilstrækkelig til at fastslå, at disse bestemmelser er tilsidesat.
- 33 Ifølge Kommissionen kan det på grundlag af gennemgangen af de årlige rapporter, som Den Italienske Republik har fremsendt i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50, og hvoraf stævningen er vedlagt resuméer, konkluderes, at der er tale om en vedvarende overskridelse af døgn- og årsgrænseværdierne for PM₁₀ i alle de 27 undersøgte geografiske zoner. Med undtagelse af visse år er disse grænseværdier aldrig blevet overholdt, og det forhold, at de var overskredet på datoen for anlæggelsen af traktatbrudssøgsmålet, vidner om, at overskridelserne har en vedvarende karakter.
- 34 Det følger heraf, at døgn- og årsgrænseværdierne for PM₁₀ er blevet overskredet systematisk og vedvarende, idet overtrædelsen stadig pågik på tidspunktet for anlæggelsen af traktatbrudssøgsmålet i de zoner, der er nævnt i nærværende doms præmis 1.
- 35 Den Italienske Republik har bestridt, at der foreligger traktatbrud.
- 36 For det første er Den Italienske Republik af den opfattelse, at der ikke af den blotte overskridelse af de gennemsnitlige døgn- eller årsgrænseværdier for PM₁₀ over et vist antal år i en medlemsstat kan udledes en tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Den har i denne henseende gjort gældende, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, kan det ikke på grundlag af de principper, som Domstolen har opstillet i lignende sager, lægges til grund, at der er en automatisk sammenhæng mellem overskridelsen af maksimumsgrænserne for koncentrationer af forurenende stoffer og en tilsidesættelse af EU-retten, for så vidt som det nævnte direktiv har til formål at sikre en gradvis reduktion af niveauerne for eksponering for skadelige faktorer inden for de grænser, der er fastsat i direktivet.
- 37 Ifølge Den Italienske Republik kan det derfor ikke fastslås, at direktivet er blevet tilsidesat, og at forpligtelsen til at bringe PM₁₀-koncentrationerne under de maksimumsgrænser, som er fastsat i bilag XI, ikke er blevet overholdt i den foreliggende sag, når en undersøgelse af historikken bag dataene vedrørende koncentrationen af skadelige stoffer viser en gradvis, konstant og betydelig reduktion af koncentrationsniveauerne, der gør det muligt at nå et niveau, som ligger tæt på det, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser.
- 38 Ifølge en korrekt fortolkning af direktiv 2008/50, henset til dets ordlyd, opbygning og formål og støttet af Kommissionens erklæring i bilaget til dette direktiv, skal direktivets artikel 13 efter Den Italienske Republiks opfattelse altid sammenholdes med dets artikel 23, stk. 1, første og andet afsnit, således at medlemsstaternes eneste forpligtelse i tilfælde af overskridelse af de grænseværdier, der er omhandlet i nævnte artikel 13 og bilag XI til direktivet, er at opstille luftkvalitetsplaner, der omfatter egnede foranstaltninger, så overskridelsen af disse værdier bliver kortest mulig. Der kan således kun være tale om en tilsidesættelse, der kan sanktioneres i henhold til artikel 258 TEUF, såfremt der i tilfælde af overskridelse af grænseværdierne ikke er opstillet luftkvalitetsplaner, hvilket imidlertid ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Det er således kun Kommissionens andet klagepunkt, der er relevant med henblik på at fastslå en eventuel tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 2008/50.
- 39 Ifølge Den Italienske Republik er det en kompliceret proces at tilpasse luftkvaliteten til de fastsatte grænser og mål, og i denne proces må medlemsstaternes foranstaltninger ikke være spredte, men skal nødvendigvis omfatte langsigtede planer. Henset til forureningskildernes forskelligartethed og indbyrdes samspil bør de nationale foranstaltninger suppleres med foranstaltninger, der henhører under Unionens kompetence, herunder bl.a. foranstaltninger vedrørende store fyringsanlæg og industrianlæg. Endelig er det nødvendigt, at alle disse foranstaltninger ikke hindrer den økonomiske udvikling, men derimod medvirker til at sikre dennes bæredygtighed.

- 40 For det andet og subsidiært har Den Italienske Republik gjort gældende, at overskridelsen af de i artikel 13 i direktiv 2008/50 omhandlede grænseværdier ikke udelukkende kan tilregnes den pågældende medlemsstat. Luftforureningskildernes forskelligartethed indebærer, at den enkelte medlemsstats muligheder for at foretage indgreb vedrørende disse kilder og bringe koncentrationen af forskellige forurenende stoffer, herunder PM₁₀-partikler, under grænseværdierne, er betingede. Hvad angår de mange forureningskilder, der er nævnt i 18. betragtning til direktiv 2008/50, er det således Unionen og ikke medlemsstaterne, der har kompetence til at regulere emissionerne af forurenende stoffer.
- 41 Selv om det fremgår af Domstolens praksis, at proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er baseret på en objektiv konstatering af, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser, kræves det således ifølge Den Italienske Republik ligeledes, at denne tilsidesættelse objektivt kan tilskrives de nationale myndigheders adfærd, og at den ikke følger af andre årsagsfaktorer, der er uafhængige af medlemsstaternes kompetence. Der kan alene gives medhold i et søgsmål anlagt af Kommissionen, hvis denne fører bevis for, at tilsidesættelsen udelukkende må tilregnes den pågældende medlemsstat, og ikke hvis den eventuelle manglende overensstemmelse med EU-retten følger af en række forskellige faktorer, hvoraf kun nogle henhører under denne medlemsstats kompetenceområde.
- 42 Følgelig skulle Kommissionen i det foreliggende tilfælde have godtgjort dels, at ydre, naturlige årsagsfaktorer, som de nationale myndigheder ikke kunne kontrollere, for så vidt som de er uforudseelige og uundgåelige, ikke havde nogen indvirkning, dels at der ikke var nogen adfærd fra tredjemands side, der kunne have betydning for forfølgelsen af de beskyttelsesformål, der ligger til grund for de lovbestemmelser, der angiveligt er tilsidesat. Den Italienske Republik har i denne forbindelse nævnt årsagsfaktorer, som ligger helt uden for de nationale myndigheders kontrol, og som er naturlige, herunder bl.a. visse italienske geografiske områders orografiske konfiguration, der skyldes vejrforholdene i disse områder, eller menneskeskabte faktorer og europæiske politikker, der er uafhængige af de nationale politikker. Den har i denne sammenhæng bl.a. henvist til EU's politikker for biomasser, for emissioner af forurenende stoffer, herunder navnlig de fordele, der indrømmes dieselmotorer, og fastsættelsen af »Eurodiesel«-motorers PM₁₀-emissioner på grundlag af teoretiske modeller, der ligger langt fra de faktiske PM₁₀-emissioner, og for landbrug, idet nogle af disse politikker med henblik på at reducere andre emissionskilder er endt med at have øget de PM₁₀-emissioner, som er taget i betragtning i direktiv 2008/50, således som det bekræftes i de rapporter, der er føjet til sagsakterne.
- 43 Ifølge Den Italienske Republik har Kommissionen følgelig ikke fremlagt bevis for, at overskridelsen af de grænseværdier, der er fastsat ved direktiv 2008/50, skyldes, at de pågældende luftkvalitetsplaner er utilstrækkelige. Hvis Kommissionen ikke skulle føre dette bevis, ville det svare til, at den pågældende medlemsstat ville blive gjort automatisk eller objektivt ansvarlig, hvilket ville være uacceptabelt.
- 44 For det tredje har Den Italienske Republik subsidiært gjort gældende, at Kommissionen har begået en retlig fejl ved fastsættelsen af maksimumsgrensen for den PM₁₀-koncentration, der kan tillades, for så vidt som den anvender værdien 50 µg/m³ pr. dag og værdien 40 µg/m³ pr. år som referenceværdier, men ikke tager hensyn til den tolerancemargen, der er fastsat ved artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Det fremgår af en sådan samlet læsning, at når de grænseværdier, der er fastsat ved direktivets artikel 13, sammenholdt med bilag XI hertil, overskrides, kan der anvendes tolerancemargener i henhold til samme direktivs artikel 23, stk. 1. Eftersom medlemsstaterne kun har pligt til at 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«, skal grænseværdien forhøjes med den relevante tolerancemargen med henblik på at kontrollere, om der foreligger en overskridelse af de tilladte maksimale værdier i henhold til national ret.

- 45 For PM₁₀ er denne tolerancemargen fastsat til 50% pr. dag og 20% pr. kalenderår, således at EU-retten ikke er tilsidesat, hvis den maksimale værdi, der er resultatet af forhøjelsen af grænseværdien ved anvendelse af den koefficient, der er fastsat som tolerancemargen, ikke er overskredet. Følgelig burde Kommissionen i den foreliggende sag ikke have taget værdier på 50 µg/m³ pr. dag og 40 µg/m³ pr. år i betragtning, men snarere værdier på 75 µg/m³ pr. dag og 48 µg/m³ pr. år.
- 46 Kommissionen har i indledningen til replikken indledningsvis anført, at Den Italienske Republik i svarskriftet ikke har bestridt det synspunkt, at den foreliggende sag angår en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af visse EU-retlige bestemmelser og således i visse tilfælde vedrører en vedvarende overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀ i ganske lange perioder. Dette bekræftes af den omstændighed, at Den Italienske Republik har henvist til de grænseværdier for PM₁₀, der er fastsat for 2018.
- 47 Hvad angår argumentet om, at det for at sikre overholdelsen af de forpligtelser, der følger af direktiv 2008/50, er tilstrækkeligt, at den reduktion af PM₁₀-koncentrationsniveauerne, der er fastsat ved direktiv 2008/50, sker progressivt, selv om disse niveauer forbliver højere end de PM₁₀-grænseværdier, der er fastsat ved samme direktiv, og at en sådan overskridelse derfor alene vil bevirke, at medlemsstaterne får pligt til at vedtage en luftkvalitetsplan, har Kommissionen anført, at dette ikke finder støtte i hverken direktivets ordlyd eller Domstolens praksis.
- 48 Kommissionen har i denne forbindelse påpeget, at der skal sondres mellem grænseværdier og målværdier, som skal nås i løbet af en given periode, men kun »så vidt muligt«, og for så vidt som de relevante foranstaltninger ikke medfører uforholdsmæssigt store udgifter, jf. definitionen i artikel 2, nr. 9), i direktiv 2008/50, sammenholdt med direktivets artikel 16 og 17. Disse artikler er imidlertid ikke omhandlet i nærværende søgsmål.
- 49 Hvad angår argumentet om, at overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀ ikke kan tilregnes Den Italienske Republik bl.a. som følge af visse italienske geografiske områders orografiske konfiguration eller europæiske politikker, der har en væsentlig indvirkning på dannelsen af sundhedsskadelige forbindelser, har Kommissionen heroverfor anført, at forpligtelsen til ikke at overskride disse grænseværdier klart er en resultatforpligtelse, som det påhviler medlemsstaten at overholde i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2008/50. Påberåbelse af specifikke forhold, der gør sig gældende for denne medlemsstat, svarer til ikke at anerkende denne forpligtelse.
- 50 Kommissionen har ligeledes præciseret, at der er taget behørigt hensyn til eventuelle vanskeligheder med at overholde grænseværdierne for PM₁₀ i visse dele af det nationale område i 16. betragtning til direktiv 2008/50, for så vidt som der heri henvises til zoner, hvor betingelserne er »særligt vanskelige«, og for hvilke det er muligt at forlænge fristen for overholdelse af grænseværdierne for luftkvaliteten, hvis der indgives en anmodning herom til Kommissionen ledsaget af en overordnet plan, som er udarbejdet med henblik på overholdelse af grænseværdierne inden den forlængede frists udløb, i overensstemmelse med direktivets artikel 22, stk. 1 og 3. Hvad angår den foreliggende sag har Den Italienske Republik imidlertid aldrig fået Kommissionens tilladelse til at forlænge den nævnte frist.
- 51 Ifølge Kommissionen er Den Italienske Republiks argumenter om, at bl.a. den europæiske transport-, energi- og landbrugspolitik har bidraget til overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀, ligeledes irrelevante. Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at det i et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF alene skal afgøres, om en medlemsstat har overholdt en forpligtelse, der er fastsat ved en EU-retlig bestemmelse, og ikke, om der foreligger omstændigheder, som kan have haft betydning for det pågældende traktatbrud.
- 52 Hvad angår Den Italienske Republiks henvisning til »tolerancemargenen« i artikel 13, 22 og 23 i og bilag XI til direktiv 2008/50 har Kommissionen bestridt Den Italienske Republiks fortolkning af disse bestemmelser, hvorefter overholdelsen af grænseværdierne for luftkvaliteten for det første altid skal

omfatte en sådan tolerancemargen, og hvorefter medregning af en sådan margen for det andet bekræftes af henvisningen til tolerancemargenen i de nævnte bestemmelser, således at direktivet kun er tilsidesat, hvis det godtgøres, at også den nævnte tolerancemargen er overskredet.

- 53 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at de nævnte bestemmelser skal fortolkes således, at der kun gælder en tolerancemargen i de to tilfælde, der er omhandlet i artikel 22, stk. 1 og 2, i direktiv 2008/50, således som det udtrykkeligt er anført i denne artikels stk. 3.
- 54 Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, som bestemmer, at grænseværdierne for koncentrationer forhøjes med »eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde«, dvs. ikke med en margen, der er fastsat af EU-lovgiver selv, men med den margen, som Kommissionen fastsætter i overensstemmelse med direktivets artikel 22, stk. 3, efter anmodning fra den pågældende medlemsstat.
- 55 I mangel af Kommissionens udtrykkelige godkendelse i henhold til artikel 22 i direktiv 2008/50 kan der følgelig ikke anvendes en tolerancemargen. Med hensyn til PM₁₀-koncentrationerne udgør den nævnte tolerancemargen desuden under alle omstændigheder en overgangsforanstaltning, der kun kunne anvendes indtil den 11. juni 2011, således som det fremgår af ordlyden af direktivets artikel 22, stk. 2. Denne bestemmelse har derfor ikke længere nogen retsvirkning. I øvrigt er Den Italienske Republik ikke blevet indrømmet nogen tolerancemargen i henhold til direktivets artikel 22, stk. 3 og 4.
- 56 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det første klagepunkt er begrundet i lyset af de relevante oplysninger, har Kommissionen anført, at Den Italienske Republik har begrænset sig til at angive bl.a. omfanget af hver af de overskridelser, der er konstateret i de forskellige målestationer. Kommissionen har i denne henseende anført, at det i henhold til artikel 27, stk. 1, i direktiv 2008/50 påhviler medlemsstaterne at fremsende oplysningerne om overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀ med angivelse af de geografiske zoner, hvor overskridelserne er sket. Den omstændighed, at der inden for én og samme zone er forskelle fra målestation til målestation, kan ikke tillægges nogen som helst betydning, eftersom det under alle omstændigheder påhviler medlemsstaterne at organisere og forvalte indsamlingen af data på en sådan måde, at forpligtelsen i henhold til den nævnte bestemmelse overholdes, dvs. ved at Kommissionen meddeles de fornødne oplysninger i rette tid. Efter at have fremsendt disse oplysninger kan Den Italienske Republik således ikke bestride deres indhold.
- 57 For så vidt som Den Italienske Republik ønsker at gøre gældende, at overskridelsen af visse grænseværdier for PM₁₀ skyldes naturlige faktorer, skulle den desuden have underrettet Kommissionen om dette i overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, i direktiv 2008/50.
- 58 Kommissionen har anført, at Den Italienske Republik flere gange har fremhævet, at der angiveligt er sket en forbedring og ses en sandsynlig nedadgående tendens i PM₁₀-koncentrationsniveauerne i de forskellige berørte zoner. Den har med henvisning til dom af 22. februar 2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 65), anført, at en eventuel delvis nedadgående tendens – der kan konstateres på baggrund af de indsamlede oplysninger, som imidlertid ikke medfører, at den pågældende medlemsstat overholder de grænseværdier, som den har pligt til at overholde – ikke kan afkræfte konstateringen af det traktatbrud, som må tilskrives medlemsstaten.
- 59 I øvrigt har Kommissionen for så vidt angår døgngrænseværdien for PM₁₀ fremlagt ajourføringen af dataene for 2017 med henblik på at godtgøre, at selv om grænseværdierne for PM₁₀ er overholdt i zone IT1911 (Palermo) og zone IT1215 (det bymæssige område Rom), gør disse data ikke de klagepunkter, som er gjort gældende i påstandene i stævningen, grundløse. For så vidt som traktatbruddet for den første zones vedkommende er blevet påtalt for perioden »fra 2016«, dvs. i hvert fald i 2016, uafhængigt af dataene for 2017, og for den anden zones vedkommende under alle omstændigheder »fra 2008«, er påstandene i stævningen nemlig fortsat gyldige. Kommissionen har endvidere anført, at det fremgår af disse data, at døgngrænseværdien for PM₁₀ i 2017 blev overskredet i de 25 andre zoner, der er omfattet af søgsmålet.

- 60 Hvad angår årsgrænseværdien for PM₁₀ har Kommissionen medgivet, at denne er blevet overholdt i zone IT1212 (Sacco-dalen), zone IT0508 og IT0509 (det bymæssige område Venedig-Treviso), zone IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza) og zone IT0306 (det bymæssige område Milano) i 2017. Denne konstatering kan imidlertid ikke afkræfte rigtigheden af Kommissionens klagepunkter. For så vidt som det for den første zones vedkommende gøres gældende, at der foreligger et traktatbrud »indtil i hvert fald 2016«, og for de tre andre zoner under alle omstændigheder »fra 2015«, er påstandene i stævningen nemlig fortsat gyldige. Kommissionen har desuden anført, at det fremgår af dataene for 2017, at årsgrænseværdien for PM₁₀ i dette år blev overskredet i de fire andre zoner, der er omfattet af søgsmålet, nemlig zone IT0308 (det bymæssige område Brescia), zone IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A), zone IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B) og zone IT0118 (det bymæssige område Torino).
- 61 Den Italienske Republik har i duplikken indledningsvis bestridt, at dom af 22. februar 2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), kan overføres på den foreliggende sag, henset til forskellene i de respektive faktiske omstændigheder, navnlig de omhandlede planer og frister for tilpasning. Den Italienske Republik har ligeledes bestridt Kommissionens konstatering af, at den tilslutter sig dens tilgang med udgangspunkt i en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 2008/50. Den Italienske Republik har desuden præciseret, at den heller ikke er enig i Kommissionens argumentation om, i hvilket omfang tolerancemargenen finder anvendelse.
- 62 Herefter har Den Italienske Republik – samtidig med, at den understreger, at den ikke benægter, at artikel 13 og 23 i direktiv 2008/50 indfører en resultatforpligtelse – ikke desto mindre anført, at denne forpligtelse skal vurderes ved at bestemme værdien af den gradvise reduktion af PM₁₀-koncentrationsniveauerne i luften. Den Italienske Republik har desuden præciseret, at Kommissionen ikke har anfægtet dens argumenter vedrørende den kausale, afgørende indvirkning af de europæiske politikker på landbrugs-, energi- og transportområdet og af de helt særlige betingelser vedrørende det nationale territoriums konfiguration og relief på forfølgelsen af målene for luftkvaliteten.
- 63 Endelig har Den Italienske Republik gjort gældende, at den omstændighed, at de zoner, der er omfattet af nærværende søgsmål, kun udgør 17% af hele det nationale territorium, i høj grad viser, at størstedelen af det italienske territorium ikke er genstand for Kommissionens klagepunkter, hvilket beviser, at luftkvaliteten er god i Den Italienske Republik, og i sig selv udelukker, at artikel 13 i direktiv 2008/50 skulle være tilsidesat, hvilket kun kan være tilfældet, hvis grænseværdierne for PM₁₀ er overskredet på hele det nationale territorium.
- 64 Den Italienske Republik har i denne henseende navnlig anført, at i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er forskellene i de værdier, der er registreret af målestationer inden for samme zone, relevante, og at mange af de foreholdte overskridelser under alle omstændigheder ligger inden for den tilladte »tolerancemargen« i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50 eller i hvert fald viser en nedadgående tendens med små udsving.

Domstolens bemærkninger

- 65 Indledningsvis bemærkes for det første, at Kommissionen foreholder Den Italienske Republik, at den systematisk og vedvarende har tilsidesat de forpligtelser, der følger af artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, i de zoner og bymæssige områder, som er omfattet af nærværende søgsmål, fra den 1. januar 2008 og indtil datoen for udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig den 28. juni 2017. For så vidt som en del af denne periode ligger før den dato, hvor medlemsstaterne skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet, nemlig den 11. juni 2010, og endda før datoen for direktivets ikrafttræden, nemlig den 11. juni 2008, skal det fremhæves, at Domstolen allerede har præciseret, at klagepunkter vedrørende de nævnte bestemmelser ligeledes kan antages til realitetsbehandling for perioden fra den 1. januar 2005 til den 11. juni 2010, eftersom forpligtelserne i henhold til disse bestemmelser har

deres oprindelse i direktiv 1999/30, som er blevet erstattet af direktiv 2008/50, navnlig artikel 5 i direktiv 1999/30, sammenholdt med bilag III hertil (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 50-55).

- 66 For det andet skal det bemærkes, at Kommissionen for at underbygge, at det påtalte traktatbrud er generelt og varigt, i stævningen har støttet sig til de oplysninger om luftkvaliteten for 2016, som Den Italienske Republik fremlagde for den den 15. september 2017, og i replikken til oplysningerne for 2017. Selv om disse oplysninger således vedrører faktiske omstændigheder, som er indtrådt efter datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, er de ikke desto mindre af samme art og udgør en og samme adfærd som de faktiske omstændigheder, der er redegjort for i den begrundede udtalelse, således at nærværende søgsmål kan omfatte disse (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 42-47 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 For det tredje har Kommissionen i replikken, henset til oplysningerne vedrørende luftkvaliteten for 2017, præciseret visse af sine klagepunkter og tilpasset visse af sine påstande i overensstemmelse med berigtigelsen vedrørende replikken. For så vidt angår påstandene vedrørende overskridelserne af årsgrænseværdien for PM_{10} har Kommissionen således i replikken, sammenholdt med berigtigelsen, anført, at overskridelserne i zone IT0508 og IT0509 (det bymæssige område Venedig-Treviso) fandt sted i 2009, 2011 og 2015, i zone IT1212 (Sacco-dalen) fra 2008 til 2016, i zone IT0306 (det bymæssige område Milano) fra 2008 til 2013 og i 2015 og i zone IT0511 (det bymæssige område Vicenza) i 2011, 2012 og 2015. Henset til disse ajourførte oplysninger har Kommissionen i øvrigt vedrørende samme grænseværdi tilføjet, at den blev overskredet i zone IT0308 (det bymæssige område Brescia), zone IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A) og zone IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B) fra 2008 til 2013 og i 2015 og 2017 samt i zone IT0118 (det bymæssige område Torino) fra 2008 til 2012 og i 2015 og 2017.
- 68 Hvad angår overskridelserne af døgngrænseværdien for PM_{10} har Kommissionen anført, at de kan konstateres i zone IT1911 (det bymæssige område Palermo) fra 2008 til 2012 og i 2014 og 2016 og i zone IT1215 (det bymæssige område Rom) fra 2008 til og med 2016. Spørgsmålet om, hvorvidt det første anbringende er begrundet, skal således undersøges under hensyntagen til disse oplysninger, eftersom de alene tager sigte på at præcisere et klagepunkt, som Kommissionen allerede mere generelt havde gjort gældende i stævningen, og således ikke ændrer genstanden for det påståede traktatbrud og ikke har nogen indflydelse på sagens omfang (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Kommissionen mod Polen, C-678/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:358, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Efter disse indledende præciseringer skal det bemærkes, at ifølge artikel 1, nr. 1), i direktiv 2008/50 er formålet med direktivet at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed. I denne forbindelse fastsætter direktivets artikel 13, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne skal sikre, at luftens indhold af bl.a. PM_{10} i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI til dette direktiv.
- 70 Det bemærkes, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af pligten i artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 skal bedømmes under hensyntagen til den faste retspraksis, hvorefter proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 68, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM_{10}), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Domstolen har således allerede mange gange fremhævet, at den omstændighed, at grænseværdierne for PM_{10} i luften overskrides, i sig selv er tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at der er tale om en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI

hertil (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 69, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

- 72 I det foreliggende tilfælde viser oplysningerne i de årlige rapporter om luftkvaliteten, som Den Italienske Republik har fremsendt i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50, at døgn- og årsgrænseværdierne for PM₁₀ meget ofte blev overskredet i de i præmis 1 ovenfor nævnte zoner fra 2008 til og med 2017.
- 73 Hvad navnlig angår antallet af overskridelser af døgngrænseværdien for PM₁₀ fremgår det af disse oplysninger, at i næsten alle de 27 zoner og bymæssige områder, der er omfattet af nærværende søgsmål, har der for år, hvor de maksimalt 35 årlige overskridelser af denne grænseværdi eventuelt er blevet overholdt, konsekvent forud for og efter det pågældende år været et eller flere år med for mange overskridelser af denne værdi. I visse zoner kan der efter et år, hvor døgngrænseværdien for PM₁₀ ikke er blevet overskredet mere end 35 gange, være næsten dobbelt så mange overskridelser som i det seneste år med for mange overskridelser. Hvad angår overskridelser af årsgrænseværdien for PM₁₀ afbrydes år, hvor denne værdi eventuelt kan konstateres at være overholdt, på samme måde af år med overskridelser, idet PM₁₀-koncentrationen efter det år, hvor en sådan overholdelse blev konstateret, i flere berørte zoner nogle gange endda er højere end i det seneste år, hvor en sådan overskridelse kunne konstateres.
- 74 Det fremgår i øvrigt af oplysningerne for 2017 om luftkvaliteten i de zoner, der er omfattet af nærværende søgsmål, at med undtagelse af 2 af de 27 omhandlede zoner og bymæssige områder blev døgngrænseværdien for PM₁₀ enten atter eller fortsat overskredet mere end 35 gange dette år, og for så vidt angår 4 af de 9 omfattede områder blev årsgrænseværdien for PM₁₀ atter overskredet dette år.
- 75 Under sådanne omstændigheder er den omstændighed, at de omhandlede grænseværdier ikke er blevet overskredet i visse år i den periode, som søgsmålet omfatter, ikke tilstrækkelig til at forhindre, at det fastslås, at der foreligger en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Således som det fremgår af selve definitionen af »grænseværdi« i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2008/50, skal denne nemlig med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed nås inden for en given frist og må ikke overskrides, når den er nået. Hvad angår nærværende søgsmål skulle Den Italienske Republik have overholdt grænseværdierne i henhold til disse bestemmelser fra den 1. januar 2008.
- 76 Heraf følger, at de således konstaterede overskridelser skal anses for at være vedvarende og systematiske, uden at Kommissionen skal fremlægge yderligere beviser i denne henseende.
- 77 I modsætning til det af Den Italienske Republik hævdede kan et traktatbrud fortsat være systematisk og vedvarende på trods af en eventuel delvis nedadgående tendens, der kan konstateres på baggrund af de indsamlede oplysninger, som imidlertid ikke fører til, at denne medlemsstat overholder de grænseværdier, som den har pligt til at overholde (dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 65, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 70), således som det er tilfældet i den foreliggende sag.
- 78 Den Italienske Republiks argument om, at direktiv 2008/50 kun fastsætter en forpligtelse til gradvis at reducere PM₁₀-koncentrationsniveauerne, og at overskridelse af de grænseværdier for PM₁₀, der er fastsat ved direktivet, alene medfører, at medlemsstaterne forpligtes til at vedtage en luftkvalitetsplan, skal ligeledes forkastes.

- 79 Dette argument finder nemlig hverken støtte i direktivets ordlyd eller i Domstolens praksis som nævnt i præmis 71 ovenfor, der bekræfter, at medlemsstaterne har pligt til at nå det resultat, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 og i bilag XI hertil, nemlig at de grænseværdier, som er fastsat ved disse bestemmelser, ikke overskrides.
- 80 En sådan fortolkning ville i øvrigt overlade opfyldelsen af det mål om at beskytte menneskers sundhed, der er nævnt i artikel 1, nr. 1), i direktiv 2008/50, fuldstændig til medlemsstaternes skøn, hvilket er i strid med EU-lovgivers hensigt, således som denne fremgår af selve definitionen af begrebet »grænseværdi« som redegjort for i præmis 75 ovenfor, ifølge hvilken denne skal nås inden for en given frist og derefter ikke må overskrides.
- 81 Tiltrædelse af et sådant argument ville desuden svare til at gøre det muligt for en medlemsstat at frigøre sig fra den frist for overholdelse af grænseværdierne for PM₁₀, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, på mindre strenge betingelser end dem, der er fastsat i direktivets artikel 22, der som den eneste bestemmelse udtrykkeligt giver en medlemsstat mulighed for at blive fritaget for denne frist, og ville dermed skade den effektive virkning af disse bestemmelser (jf. analogt dom af 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 42-44).
- 82 Den Italienske Republik kan heller ikke gives medhold i argumentet om, at overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀ ikke udelukkende kan tilregnes den pågældende medlemsstat, eftersom luftforureningskildernes forskelligartethed – hvoraf nogle er naturlige og andre reguleret af EU-politikker, bl.a. på transport-, energi- og landbrugsområdet – for det første begrænser den enkelte medlemsstats muligheder for at foretage indgreb vedrørende disse kilder og overholde grænseværdierne for PM₁₀, og de omhandlede zoner og bymæssige områder for det andet har karakteristiske topografiske og klimatiske forhold, som er særligt ugunstige i forhold til spredning af forurenende stoffer. Den Italienske Republik er af den opfattelse, at traktatbruddet ikke kan fastslås, medmindre Kommissionen har ført bevis for, at den påtalte tilsidesættelse udelukkende må tilregnes den pågældende medlemsstat.
- 83 Det bemærkes i denne forbindelse, at det i et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og således bevise, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse i henhold til en EU-retlig bestemmelse, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. navnlig dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien Xylella Fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Hvad angår det hævdede traktatbrud i den foreliggende sag skal det imidlertid fremhæves, at EU-lovgiver, således som det fremgår af 17. og 18. betragtning til direktiv 2008/50, har fastsat de heri omhandlede grænseværdier med henblik på at beskytte menneskers sundhed og miljøet, samtidig med at der fuldt ud tages hensyn til, at luftforurenende stoffer udgår fra mange forskellige kilder og aktiviteter, og at forskellige nationale politikker og EU-politikker kan have betydning i denne henseende.
- 85 Direktivet giver i øvrigt for det første i artikel 20 og 21 en medlemsstat mulighed for at få anerkendt naturlige kilder samt sand- og saltspredning på vejene om vinteren som forureningskilder, der bidrager til de overskridelser af grænseværdierne, som foreholdes den. For det andet fastsætter direktivets artikel 22, stk. 2, de betingelser, hvorunder der på grund af den særlige situation i en zone eller et bymæssigt område, som bl.a. skyldes lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber eller ugunstige klimaforhold, kan indrømmes en midlertidig undtagelse fra forpligtelsen til at overholde de nævnte værdier efter en undersøgelse, hvor der – således som det fremgår af artikel 22, stk. 4 – ligeledes tages hensyn til de forventede virkninger af eksisterende og fremtidige nationale foranstaltninger og EU-foranstaltninger.

- 86 Det følger heraf, at for så vidt som Kommissionen fremlægger oplysninger, på grundlag af hvilke der kan konstateres en overskridelse af de døgn- og årsgrænseværdier, der er fastsat ved artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, i de zoner og bymæssige områder, der er omfattet af Kommissionens søgsmål, og i de perioder, der er omhandlet heri, kan en medlemsstat ikke uden at være blevet indrømmet undtagelser i henhold til de bestemmelser, der er nævnt i præmissen ovenfor, og uden at opfylde betingelserne heri, påberåbe sig sådanne omstændigheder med henblik på at bestride, at det påtalte traktatbrud kan tilregnes den, og således blive fritaget fra at overholde de klare forpligtelser, som har påhvilet den siden den 1. januar 2005 i henhold til først artikel 5 i direktiv 1999/30 samt bilag III hertil og siden artikel 13 i direktiv 2008/50 og bilag XI hertil.
- 87 Når der – som i den foreliggende sag – er foretaget en sådan konstatering, og når Den Italienske Republik ikke har fremlagt bevis for, at der foreligger særlige omstændigheder, hvis følger ikke kunne være undgået selv ved udvisning af den størst mulige påpasselighed, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske eller strukturelle vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen (jf. i denne retning dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, præmis 63 og 64, og af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogenoxid), C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 42).
- 88 Hvad navnlig angår Den Italienske Republiks argument om, at de europæiske politikker på transportområdet har bidraget til overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀ i Italien, bl.a. fordi der ved disse politikker ikke er taget hensyn til de faktiske nitrogenoxidemissioner fra køretøjer, herunder navnlig dieslkøretøjer, bemærkes, at nærværende traktatbrudssøgsmål vedrører koncentrationsniveauerne for PM₁₀ og ikke for nitrogenoxid. I øvrigt har Domstolen allerede fastslået, at ud over det faktum, at de motorkøretøjer, der er omfattet af de normer, som er fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1), ikke er den eneste kilde til emissioner af nitrogenoxid eller PM₁₀-partikler, kan EU-bestemmelserne om typegodkendelse af motorkøretøjer ikke fritage medlemsstaterne fra deres forpligtelse til at overholde de grænseværdier, som er fastsat ved direktiv 2008/50 på et videnskabeligt grundlag og på basis af medlemsstaternes erfaringer, således at de afspejler det niveau, som Den Europæiske Union og medlemsstaterne har fundet passende med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger af luftforurenende stoffer på menneskers sundhed og miljøet som helhed (jf. i denne retning dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogenoxid), C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 48).
- 89 Desuden kan de eventuelle karakteristiske topografiske og klimatiske forhold, som er særligt ugunstige i forhold til spredning af forurenende stoffer, i de berørte zoner og bymæssige områder ikke fritage Den Italienske Republik for ansvaret for overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀, men udgør derimod forhold, der, således som det fremgår af punkt 2, litra c) og d), i del A i bilag XV til direktiv 2008/50, skal tages i betragtning i forbindelse med de luftkvalitetsplaner, som denne medlemsstat i henhold til direktivets artikel 23 skal opstille for disse zoner og bymæssige områder for at nå grænseværdien i tilfælde af overskridelse af denne.
- 90 Hvad angår argumentet om, at Kommissionen var for længe om at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af de mål, som forfølges med direktiv 2008/50, må det desuden konstateres, at dette heller ikke kan diskulpere Den Italienske Republik i forhold til den manglende overholdelse af de forpligtelser, som påhviler den i henhold til dette direktivs artikel 13, stk. 1, sammenholdt med bilag XI til dette (dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogenoxid), C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 47).

- 91 Hvad angår argumentet om betydningen af henvisningen til »tolerancemargenen« i artikel 13, 22 og 23 i og bilag XI til direktiv 2008/50, hvorefter overholdelsen af grænseværdierne for koncentrationen altid skal omfatte denne tolerancemargen, således at der kun foreligger en tilsidesættelse af direktivet, hvis det godtgøres, at den nævnte tolerancemargen er overskredet, må det fastslås, at en »tolerancemargen« i henhold til ordlyden af direktivets artikel 2, nr. 7), er den procentdel af grænseværdien, som denne værdi må overskrides med i »overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat i [direktiv 2008/50]«. Imidlertid gælder der kun en tolerancemargen i de to tilfælde, der er nævnt i direktivets artikel 22, stk. 1 og 2, således som det udtrykkeligt er anført i samme artikels stk. 3.
- 92 Artikel 22, stk. 1 og 2, i direktiv 2008/50 bestemmer henholdsvis, at fristen for at overholde grænseværdierne for nitrogendioxid og benzen kan udsættes med fem år, og at forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM₁₀ som anført i bilag XI til dette direktiv kan udsættes indtil den 11. juni 2011 på grund af den særlige situation i den pågældende zone. I begge tilfælde pålægger artikel 22, stk. 4, medlemsstaterne at fremsende en meddelelse herom til Kommissionen, som under alle omstændigheder skal være ledsaget af en luftkvalitetsplan, og bestemmer, at kun hvis Kommissionen ikke har gjort indsigelser inden ni måneder efter modtagelsen af den pågældende meddelelse, anses »de relevante betingelser for anvendelse af [nævnte] stk. 1 eller 2 for at være opfyldt«.
- 93 Det er følgelig kun, såfremt Kommissionen ikke har gjort indsigelse som omhandlet i direktivets artikel 22, stk. 4, andet afsnit, inden for fristen på ni måneder fra den i denne bestemmelse omhandlede meddelelse, at en medlemsstat kan indrømme en tolerancemargen. Med hensyn til PM₁₀-koncentrationerne udgjorde en sådan tolerancemargen under alle omstændigheder tilmed en overgangsforanstaltning, der kun kunne anvendes indtil den 11. juni 2011, således som det fremgår af ordlyden af det nævnte direktivs artikel 22, stk. 2. Denne bestemmelse har derfor ikke længere retsvirkninger.
- 94 Det må imidlertid konstateres, at der ikke er blevet indrømmet Den Italienske Republik en tolerancemargen i henhold til artikel 22, stk. 3 og 4, i direktiv 2008/50, hvorfor Den Italienske Republiks argument herom heller ikke kan tiltrædes.
- 95 Hvad angår Den Italienske Republiks argument om dels, at den omstændighed, at Kommissionens klagepunkter kun omfatter 17% af hele det nationale territorium, hvilket følgelig i sig selv skulle udelukke, at direktivets artikel 13 er tilsidesat, hvilket kun kan være tilfældet, hvis grænseværdierne for PM₁₀ er overskredet på hele det nationale territorium, dels at forskellene i de værdier, der er registreret af målestationerne inden for samme zone, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er relevante, må det fastslås, at overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀, også selv om det kun er i en enkelt zone, i sig selv er tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil (dom af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 72 og deri nævnte retspraksis).
- 96 Tilsidesættelsen af de nævnte bestemmelser skal i denne sammenhæng undersøges i forhold til de omhandlede zoner og bymæssige områder, idet overskridelsen for hver zone eller hvert bymæssigt område skal analyseres på grundlag af de observationer, som hver målestation har foretaget. Domstolen har i denne henseende fastslået, at artikel 13, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 skal fortolkes på grundlag af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som disse bestemmelser udgør en del af, således at det for at fastslå, at der er sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til dette direktiv for en midlingstid på et kalenderår, er tilstrækkeligt, at der på et isoleret prøvetagningssted er målt et forureningsniveau, som er højere end denne værdi (dom af 26.6.2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, præmis 60, 66 og 68, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 73).

- 97 Det fremgår således af denne retspraksis, at der ikke findes en »de minimis«-tærskel hvad angår antallet af zoner, hvor en overskridelse kan konstateres, eller vedrørende antallet af målestationer i en bestemt zone, som har registreret overskridelser (dom af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 74). Det fremgår i øvrigt af sagsakterne, at de zoner, der er omhandlet i nærværende søgsmål, omfatter de største bymæssige områder i Italien med et tocifret antal millioner af indbyggere. Ses der bort fra denne omstændighed, ville det svare til ikke at tage hensyn til de mål, som forfølges med direktiv 2008/50, herunder bl.a. målet om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet som helhed.
- 98 Det fremgår af det ovenstående, at det første klagepunkt skal tiltrædes.

Det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV hertil

Parternes argumentation

- 99 Kommissionen har med det andet klagepunkt gjort gældende, at Den Italienske Republik siden den 11. juni 2010 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV hertil, herunder bl.a. forpligtelsen i direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, til at sikre, at perioden med overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀ bliver kortest mulig.
- 100 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at der først og fremmest følger to forpligtelser af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, nemlig for det første forpligtelsen til at vedtage egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, og for det andet forpligtelsen til i luftkvalitetsplanerne at angive mindst de oplysninger, der er anført i del A i bilag XV til dette direktiv.
- 101 Kommissionen har fremhævet, at artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 indfører en direkte forbindelse mellem på den ene side overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀, dvs. tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til dets artikel 13, stk. 1, sammenholdt med bilag XI hertil, og på den anden side udarbejdelse af luftkvalitetsplaner.
- 102 Ifølge Kommissionen skal der nemlig i denne forbindelse foretages en analyse af de enkelte luftkvalitetsplaner, som den berørte medlemsstat har opstillet, med henblik på at efterprøve, om de er i overensstemmelse med artikel 23 i direktiv 2008/50. Selv om medlemsstaterne i forbindelse med denne bedømmelse har en vis skønsmargen ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal disse under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig.
- 103 Kommissionen har gjort gældende, at der med henblik på at afgøre, om en luftkvalitetsplan omfatter egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, skal tages hensyn til flere faktorer, som navnlig er udledt af den relevante praksis fra Domstolen.
- 104 For det første viser Domstolens kvalificering af en overskridelse af grænseværdierne gennem flere år som »systematisk og vedvarende« i sig selv, uden at det er nødvendigt at foretage en nøje undersøgelse af de luftkvalitetsplaner, som den pågældende medlemsstat har opstillet, at denne medlemsstat ikke har gennemført egnede og effektive foranstaltninger med henblik på at sikre, at perioden med overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀-koncentrationer bliver »kortest mulig« (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 115-117).

- 105 For det andet er en langvarig overskridelse af grænseværdierne et vigtigt indicium for, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50. Varigheden af de forventede fremtidige overskridelser af grænseværdierne skal ligeledes, således som Domstolen har fastslået i dom af 22. februar 2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 99), tages i betragtning ved vurderingen af luftkvalitetsplanerne, idet en særlig lang frist kun kan begrundes i særlige forhold.
- 106 For det tredje skal der tages hensyn til det absolutte niveau for overskridelsen af grænseværdierne. Jo længere en betydelig overskridelse varer ved, desto mere viser den, hvor ineffektive de allerede trufne foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten er.
- 107 For det fjerde udgør en opadgående tendens eller fraværet af væsentlige variationer i koncentrationsniveauer, som allerede er højere end de ved direktiv 2008/50 tilladte grænseværdier, et yderligere forhold, der viser, at de trufne foranstaltninger ikke er egnede.
- 108 For det femte skal der tages hensyn til det formelle indhold af luftkvalitetsplanerne og navnlig til, om de indeholder alle de oplysninger, som kræves i henhold til del A i bilag XV til direktiv 2008/50. Hvis en eller flere af disse oplysninger mangler, er det et klart tegn på, at planerne ikke er i overensstemmelse med direktivets artikel 23.
- 109 For det sjette er det materielle indhold af luftkvalitetsplanerne – herunder særligt overensstemmelsen mellem den diagnose, der er stillet i disse planer, og de påtænkte foranstaltninger, analysen af samtlige mulige foranstaltninger og deres bindende eller blot tilskyndende karakter samt finansieringen af gennemførelsen af foranstaltningerne – faktorer, som skal tages i betragtning ved vurderingen af planerne.
- 110 Kommissionen har i denne sammenhæng gjort gældende, at selv om medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved valget af foranstaltninger, der skal iværksættes, er denne stærkt begrænset, for så vidt som medlemsstaterne skal overveje og gennemføre alle egnede foranstaltninger, nemlig de foranstaltninger, hvorved overskridelserne af grænseværdierne kan afhjælpes effektivt og rettidigt.
- 111 Kommissionen er efter en undersøgelse af luftkvalitetsplanerne for alle de zoner, der er omfattet af dens søgsmål – henset til de faktorer, der er nævnt i præmis 104-109 ovenfor – af den opfattelse, at disse planer er blevet vedtaget i strid med artikel 23 i direktiv 2008/50, for så vidt som de hverken har gjort det muligt at sikre, at grænseværdierne for PM₁₀ overholdes, eller at den periode, hvor de overskrides, bliver »kortest mulig«. Vedtagelsen af luftkvalitetsplanerne er desuden sket i strid med bestemmelserne i dette direktivs artikel 23, sammenholdt med del A i bilag XV hertil, for så vidt som visse luftkvalitetsplaner, som er vedtaget i visse italienske regioner, ikke indeholder de oplysninger, der kræves i henhold til disse bestemmelser.
- 112 Den Italienske Republik har gjort gældende, at Kommissionen hvad angår det andet klagepunkt har fremhævet generelle forhold, som ikke tager hensyn til den særlige situation i hver af de omhandlede italienske zoner eller bymæssige områder, idet den blot har fremsat induktive, almengyldige og formelle anfægtelser, som konsekvent savner en analyse af årsagerne til overskridelsen af grænseværdierne for PM₁₀, og til den tekniske egnethed af de foranstaltninger, der er fastsat i luftkvalitetsplanerne med henblik på at bringe overskridelsen til ophør. Kommissionen har i realiteten blot beklaget, at disse planer, selv om de ubestrideligt er gyldige, ikke fastsætter, at overskridelsen skal bringes til ophør inden for en frist, der er »kortest mulig« ifølge den subjektive vurdering, som Kommissionen selv har foretaget.
- 113 Den Italienske Republik har i denne forbindelse for det første præciseret, at Kommissionen har støttet sig til indicier, der beror på ydre og generiske forhold knyttet til varigheden og omfanget af uoverensstemmelserne mellem de registrerede koncentrationsniveauer og de i EU-retten fastsatte

maksimalle værdier. Disse forhold gælder imidlertid for alle luftkvalitetsplaner og kan som sådanne ikke forenes med en streng kasuistisk analyse af årsagerne til uoverensstemmelsen og de vedtagne foranstaltninger.

- 114 For det andet har Kommissionen ikke vurderet de foranstaltninger, som de nationale myndigheder har vedtaget, i lyset af de europæiske principper vedrørende forbedring af luftkvaliteten, herunder bl.a. princippet om balance mellem offentlige og private interesser samt proportionalitetsprincippet.
- 115 Hvad angår sidstnævnte princip har Den Italienske Republik gjort gældende, at en medlemsstat ikke må vedtage foranstaltninger, som er socialt og økonomisk uholdbare, eller som kan skade EU-retten grundlæggende værdier, som f.eks. den frie bevægelighed for varer og personer, friheden til at oprette og drive egen virksomhed eller retten til offentlige forsyningsydelser, såsom adgang til boligopvarmning, selv om de pågældende foranstaltninger er de eneste, der gør det muligt at nå grænseværdierne inden for de fastsatte frister.
- 116 Den Italienske Republik har anført, at de nationale myndigheder råder over et vidt skøn ved valget af, hvilke foranstaltninger der skal vedtages for at nå de mål, der er fastlagt i EU-retten, idet dette nationale valg kun kan anfægtes, hvis der herved er foretaget en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, eller valget er åbenbart ulogisk, for så vidt som det er klart uegnet til at opfylde disse mål, eller hvis det var muligt at erstatte de pågældende foranstaltninger med andre foranstaltninger, der ikke har indvirkning på de grundlæggende frihedsrettigheder, som EU-lovgiver har sikret.
- 117 Den Italienske Republik har under henvisning til nærhedsprincippet gjort gældende, at det tilkommer de nationale myndigheder inden for deres kompetenceområde at udarbejde og vedtage foranstaltninger, der kan begrænse koncentrationerne af forurenende stoffer. Kommissionen kan således ikke sætte sig i disse myndigheders sted, men den kan heller ikke nøjes med generelt at påberåbe sig, at de nationale foranstaltninger er utilstrækkelige, uden at godtgøre, at de er åbenbart teknisk utilstrækkelige.
- 118 Den Italienske Republik har anført, at Kommissionen i denne forbindelse ikke har tillagt den igangværende proces i Italien med henblik på at nå grænseværdierne, hvorunder der iværksættes bæredygtige og forholdsmæssige foranstaltninger, nogen betydning, og Den Italienske Republik har heraf udledt, at selv om grænseværdierne for luftkvalitet som følge af princippet om balance mellem alle offentlige og private interesser i visse zoner først kan blive overholdt i de kommende år, kan denne omstændighed ikke udgøre en tilsidesættelse af hverken artikel 23 eller artikel 13 i direktiv 2008/50.
- 119 Den Italienske Republik har i denne sammenhæng gjort gældende, at vurderingen af udviklingen i reduktionen af PM_{10} -koncentrationerne i luften kun kan analyseres i lyset af observationer over flere år, som gør det muligt at påvise en klar nedadgående tendens i PM_{10} -koncentrationerne mellem 2008 og 2016, idet det ikke på grundlag af en afvigelse fra det normale i den registrerede udvikling i et enkelt år – som f.eks. 2015, der var unormalt på grund af usædvanlige vejrforhold – kan konkluderes, at tendensen til forbedring er vendt.
- 120 Den Italienske Republik har i denne henseende anført, at artikel 23 i direktiv 2008/50 i realiteten ikke fastsætter nogen fast tidsplan for at nå grænseværdierne i de zoner, hvor de overskrides. Denne artikel skal derimod ifølge en systematisk fortolkning af EU-retten anvendes i lyset af proportionalitetsprincippet og princippet om »bæredygtighed« i den proces, der fører til overholdelse af grænseværdierne. Hvis kravet om, at perioden skal være »kortest mulig«, var forbundet med forud fastsatte frister, således som Kommissionen har anført er tilfældet, og de eneste egnede foranstaltninger til at nå grænseværdierne inden for disse frister var socialt og økonomisk uholdbare eller kunne skade visse grundlæggende EU-retlige værdier, ville staten tilsidesætte sin generelle pligt

til at sikre balancen mellem disse værdier. Den omstændighed, at luftkvalitetsplanerne tager sigte på, at grænseværdierne nås i løbet af en forholdsvis lang periode, er under denne synsvinkel ikke i strid med behovet for, at perioden med overskridelse af disse grænseværdier bliver »kortest mulig«.

- 121 Hvad navnlig angår de regionale luftkvalitetsplaner for de berørte zoner og bymæssige områder har Den Italienske Republik gjort gældende, at disse – ud over at vise betydelige resultater af den proces for forbedring af luftkvaliteten, der blev indledt i alle de berørte zoner mellem 2008 og 2016, herunder overholdelse af grænserne i visse zoner – ligeledes i de enkelte tilfælde viser effektiviteten af den række af foranstaltninger, der er fastsat i de regionale planer for forbedring af luftkvaliteten, deres formelt fuldstændige karakter og det manglende grundlag for de antagelser, som Kommissionen har lagt til grund med henblik på at fastslå, at de i disse planer omhandlede foranstaltninger ikke er egnede til at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 122 Kommissionen har i replikken bestridt Den Italienske Republiks argument om, at direktiv 2008/50 ikke angiver nogen »fast tidsplan« for vedtagelsen af luftkvalitetsplanerne, og at sådanne planer ikke er underlagt »forud fastsatte frister«, således at de kompetente myndigheder frit kan vælge, hvornår de finder det hensigtsmæssigt at vedtage de nævnte planer.
- 123 Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republiks argumentation ville betyde, at det i medfør af artikel 23 i direktiv 2008/50 ville blive muligt at udsætte overholdelsen af de grænseværdier, som er omhandlet i direktivets artikel 13, på ubestemt tid, for så vidt som den berørte medlemsstat blot ville skulle vedtage de foranstaltninger, som den efter sit eget frie skøn fandt hensigtsmæssige. En sådan fortolkning ville fratage såvel direktivets artikel 13 som dets artikel 23 enhver effektiv virkning.
- 124 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at kravet om at sikre ren luft tjener den grundlæggende interesse i at beskytte menneskers sundhed, og at de kompetente myndigheders skønsmargen skal tilpasses dette krav.
- 125 Kommissionen har ligeledes bestridt Den Italienske Republiks argument om, at lange frister er nødvendige – fra fem til ti år – således at de foranstaltninger, der er fastsat i de forskellige luftkvalitetsplaner, kan få virkning. Kommissionen har anført, at det under alle omstændigheder påhviler den pågældende medlemsstat at afkræfte det indicium, som den vedvarende overskridelse af grænseværdierne udgør, og bl.a. godtgøre, at dens luftkvalitetsplaner opfylder kravene i direktivets artikel 23, stk. 1, og del A i bilag XV hertil.
- 126 Endelig har Kommissionen afvist Den Italienske Republiks anbringende om, at den ikke foretog en analyse af hver enkel luftkvalitetsplan og nøjedes med at fremsætte simple formodninger om traktatbrud.
- 127 Selv efter en grundig gennemgang af hver af de regionale luftkvalitetsplaner er det nemlig Kommissionens opfattelse, at forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktiv 2008/50 ikke er blevet opfyldt, idet Kommissionen navnlig har gjort gældende, at størstedelen af de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har truffet, først vil få virkning flere år senere, således at grænseværdierne ikke vil kunne nås før 2020 eller 2025 eller endda 2030.
- 128 Den Italienske Republik har i duplikken gjort gældende, at Kommissionen ikke kan nøjes med meget generelt at anføre, at de frister, der er fastsat i forbindelse med den regionale planlægning, er meget lange. Den burde snarere angive, hvorfor de foranstaltninger, som de lokale myndigheder har fastsat i luftkvalitetsplanerne, i den konkrete økonomiske og sociale sammenhæng efter Kommissionens opfattelse er åbenbart ufornuftige. De kriterier, som Kommissionen anvendte ved analysen af, om artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 var overholdt, var således åbenbart uegnede og indebar, at der blev lagt for stor vægt på længden af fristerne for at opfylde målene for luftkvaliteten. Den Italienske Republik har i øvrigt præciseret, at dens argument om, at direktiv 2008/50 ikke indeholder en »fast tidsplan«, ikke vedrører vedtagelsen af luftkvalitetsplaner, men opfyldelsen af mål i disse planer.

129 Den Italienske Republik har ligeledes fremhævet, at den ikke kan foreholdes nogen forsinkelse i vedtagelsen af luftkvalitetsplanerne, og gentaget, at de bæredygtige og forholdsmæssige foranstaltninger, der er fastsat i hver af de nævnte regionale planer, er effektive, hvilket bekræftes af de konstaterede nedadgående tendenser for PM₁₀-koncentrationerne i de zoner, der er omfattet af nærværende søgsmål.

Domstolens bemærkninger

130 Det fremgår af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, at hvis grænseværdierne for PM₁₀ overskrides efter fristen, skal den berørte medlemsstat opstille en luftkvalitetsplan, der opfylder visse krav.

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

132 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, har artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 et generelt anvendelsesområde, eftersom denne bestemmelse finder anvendelse uden tidsmæssig begrænsning på overskridelse af enhver af de grænseværdier for forurening, der er fastsat ved dette direktiv, efter den fastsatte frist, uanset om denne frist er fastsat i dette direktiv eller er fastsat af Kommissionen i medfør af dette direktivs artikel 22 (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 104, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

133 Det skal ligeledes bemærkes, at artikel 23 i direktiv 2008/50 indfører en direkte forbindelse mellem på den ene side en overskridelse af de grænseværdier for PM₁₀, som er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, og på den anden side opstillingen af luftkvalitetsplaner (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 83, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

134 Disse planer kan dermed alene opstilles under hensyntagen til den balance, der skal være mellem målet om en mindskning af risikoen for forurening og de forskellige berørte offentlige og private interesser (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 106, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

135 Den omstændighed, at en medlemsstat overskrider grænseværdierne for PM₁₀, er dermed ikke i sig selv tilstrækkelig til, at medlemsstaten skal anses for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 107, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).

136 Det følger imidlertid 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 mulig (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15,

EU:C:2017:267, præmis 109, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).

- 137 Under disse omstændigheder skal det på grundlag af en analyse af de enkelte tilfælde efterprøves, om de af den pågældende medlemsstat opstillede planer er i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 108, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).
- 138 I det foreliggende tilfælde må det indledningsvis konstateres, at Den Italienske Republik systematisk og vedvarende har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, i de zoner og bymæssige områder, som er omfattet af nærværende søgsmål, mellem 2008 og 2017, således som undersøgelsen af Kommissionens første klagepunkt har vist.
- 139 Det bemærkes i denne forbindelse, at pligten til – i tilfælde af overskridelser af de grænseværdier, der er fastsat ved direktiv 2008/50 – at opstille luftkvalitetsplaner, som omfatter egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, har påhvilet den pågældende medlemsstat siden den 11. juni 2010. For så vidt som disse overskridelser allerede var blevet konstateret på eller endda før denne dato i næsten alle de zoner og bymæssige områder, som er omhandlet af nærværende søgsmål, og under alle omstændigheder fra denne dato i mindst én zone eller ét bymæssigt område under alle de regionale planer vedrørende luftkvaliteten, som er forelagt i forbindelse med nærværende traktatbrudssøgsmål, havde Den Italienske Republik, som i henhold til artikel 33, stk. 1, i direktiv 2008/50 skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv, pligt til hurtigst muligt at vedtage og gennemføre egnede foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1.
- 140 Af sagens oplysninger fremgår det imidlertid for det første, at luftkvalitetsplanen for regionen Sicilien blev vedtaget den 18. juli 2018, dvs. efter den 28. juni 2017, som var den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, således som Den Italienske Republik har bekræftet i svarskriftet, selv om der i en zone i denne region var blevet konstateret overskridelser af døgngrænseværdien for PM₁₀ fra 2008. Hvad angår de øvrige regioner, hvor de zoner og bymæssige områder, som er omhandlet i nærværende søgsmål, er beliggende, kan det af disse oplysninger udledes, at Den Italienske Republik på tidspunktet for udløbet af den nævnte frist faktisk havde vedtaget luftkvalitetsplaner og forskellige foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten.
- 141 Derudover skal det fremhæves, at luftkvalitetsplanerne i henhold til artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/50 mindst skal indeholde de oplysninger, der er anført i del A i bilag XV til dette direktiv. Det fremgår imidlertid af sagens oplysninger, at de regionale planer for regionerne Umbrien, Lazio, Campanien og Puglia ikke indeholder nogen angivelse af fristen for opfyldelse af målene vedrørende luftkvaliteten. Hvad angår de mange foranstaltninger, som Den Italienske Republik har henvist til, kan det desuden ikke i alle tilfælde på grundlag af disse oplysninger fastslås, om de vedrører de af nærværende søgsmål omhandlede zoner og bymæssige områder, hvad tidsplanen for dem er, og hvilken virkning de har på den forventede forbedring af luftkvaliteten.
- 142 For det tredje angives det i de regionale planer, hvori der er fastsat frister for opfyldelse af målene vedrørende luftkvaliteten, at opfyldelsen kan strække sig over flere år og nogle gange to årtier efter ikrafttrædelsen af grænseværdierne for PM₁₀. For regionerne Emilia Romagna og Toscana blev opfyldelsen af målene vedrørende luftkvaliteten faktisk anslået at ville vare til 2020, for regionerne Veneto og Lombardiet til 2025 og for regionen Piemonte til 2030.

- 143 For det fjerde fremgår det af den undersøgelse af indholdet af de regionale luftkvalitetsplaner, der er fremlagt i forbindelse med nærværende traktatbrudssøgsmål, og som ganske vist vidner om en igangværende proces i Den Italienske Republik med henblik på at nå grænseværdierne, at langt de fleste af de heri fastsatte foranstaltninger, og herunder bl.a. de foranstaltninger, der specifikt tilsigter strukturelle ændringer med hensyn til de vigtigste årsager til forurening i de zoner og bymæssige områder, hvor der har været overskridelser af de nævnte grænseværdier fra 2008, først er blevet medtaget ved nylige opdateringer af disse planer og dermed lige før udløbet af fristen for at besvare den begrundede udtalelse, måske endda efter udløbet af denne frist, eller de er fortsat under vedtagelse eller planlægning. Disse foranstaltninger er således ikke alene blevet vedtaget mindst seks år efter ikrafttrædelsen af forpligtelsen til at træffe passende foranstaltninger til at bringe disse overskridelser til ophør inden for den kortest mulige periode, men der påregnes også ofte særligt lange perioder til at gennemføre dem.
- 144 For så vidt som Den Italienske Republik for det femte til støtte for argumentet om, at foranstaltningerne i de regionale planer er egnede, har påberåbt sig en klar tendens til forbedring af luftkvaliteten på hele det italienske territorium, navnlig i de senere år, og har anført, at der med henblik på at påvise en sådan tendens kan tages hensyn til oplysningerne for 2017, skal det indledningsvis bemærkes, at mange af de oplysninger, som Den Italienske Republik har fremført til støtte for sin argumentation, ikke vedrører de zoner og bymæssige områder, som nærværende søgsmål omhandler.
- 145 Hvad angår visse af disse kan der ganske vist observeres en vis reduktion i niveauet for overskridelse af grænseværdierne på lang sigt, men det bemærkes først, således som det er blevet anført i præmis 74 ovenfor, at kravet om, at døgngrænseværdien for PM₁₀ kun må overskrides 35 gange i løbet af et år, i 2017 kun blev overholdt i 2 af de 27 zoner og bymæssige områder, som er omhandlet i nærværende søgsmål. Dernæst viser disse oplysninger for langt størstedelen af de berørte zoner og bymæssige områder en stigning i antallet af overskridelser af den nævnte grænseværdi i 2017 i forhold til 2016, for hvilket år det nævnte krav under alle omstændigheder ikke ses at være blevet overholdt. Hvad desuden angår antallet af overskridelser af døgngrænseværdien for PM₁₀ som sådant var dette i flere berørte zoner og bymæssige områder næsten lige så højt i 2017 som i 2010, og det nåede i visse zoner op på det dobbelte eller endda det tredobbelte af antallet af tilladte overskridelser. Hvad angår årsgrænseværdien for PM₁₀ fremgår det desuden af de samme oplysninger, at PM₁₀-koncentrationerne er steget i næsten alle de berørte zoner i regionerne Piemonte og Lombardiet, og at det kun var i de berørte zoner i regionerne Lazio og Veneto og i én zone i regionen Lombardiet, at denne værdi ikke længere blev overskredet i 2017.
- 146 Henset til det anførte i præmis 138-145 ovenfor må det konstateres, at det er åbenbart, at Den Italienske Republik ikke rettidigt har vedtaget egnede foranstaltninger med henblik på at sikre, at perioden med overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀ bliver kortest mulig i de berørte zoner og bymæssige områder. Overskridelsen af døgn- og årsgrænseværdier for PM₁₀ har således været systematisk og vedvarende i mindst otte år i disse zoner på trods af den forpligtelse, som påhviler denne medlemsstat til at træffe alle egnede og effektive foranstaltninger for at opfylde kravet om, at overskridelsesperioden skal være kortest mulig.
- 147 En sådan situation viser i sig selv, uden at det er nødvendigt at foretage en nøjere undersøgelse af indholdet af de luftkvalitetsplaner, som Den Italienske Republik har opstillet, at denne medlemsstat i det foreliggende tilfælde ikke har gennemført egnede og effektive foranstaltninger med henblik på at sikre, at perioden med overskridelser af grænseværdierne for PM₁₀ bliver »kortest mulig« som omhandlet i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 117, og af 30.4.2020, Kommissionen mod Rumænien (Overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀), C-638/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:334, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

- 148 Hvad angår Den Italienske Republiks argument om, at det er nødvendigt for den berørte medlemsstat at have lange frister, således at foranstaltningerne i de forskellige luftkvalitetsplaner kan få virkning, må det fastslås, at idet direktiv 2008/50 ikke angiver en fast tidsplan i denne henseende, kan en sådan betragtning under alle omstændigheder ikke begrunde nogen særlig lang frist for at bringe en overskridelse af grænseværdier som de i den foreliggende sag omhandlede til ophør, da fristen under alle omstændigheder skal bedømmes under hensyntagen til de tidsmæssige angivelser i direktiv 2008/50 med henblik på opfyldelse af forpligtelserne heri eller, som i den foreliggende sag, under hensyntagen til dom af 19. december 2012, Kommissionen mod Italien (C-68/11, EU:C:2012:815) – og således var den 1. januar 2008 for grænseværdierne for PM₁₀ og den 11. juni 2010 for vedtagelse af luftkvalitetsplanerne – og til betydningen af de mål om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, som dette direktiv forfølger.
- 149 Det bemærkes i denne henseende, at ifølge selve ordlyden af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 skal egnetheden af de foranstaltninger, der er omhandlet i en luftkvalitetsplan, bedømmes i forhold til disse foranstaltningers evne til at sikre, at overskridelsesperioden bliver »kortest mulig«, idet dette krav er strengere end det, der fandt anvendelse i henhold til direktiv 96/62, som blot krævede, at medlemsstaterne »inden for en rimelig frist« vedtog foranstaltninger med henblik på, at luftkvaliteten opfyldte grænseværdierne for PM₁₀ (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 88-90).
- 150 Dette er baggrunden for, at artikel 23 i direktiv 2008/50 kræver, at når en overskridelse af grænseværdierne for PM₁₀ er blevet konstateret, skal dette få den berørte medlemsstat til hurtigst muligt ikke alene at vedtage, men også gennemføre egnede foranstaltninger i en luftkvalitetsplan, idet denne medlemsstats skønsmargen ved overskridelse af disse grænseværdier i denne sammenhæng således er begrænset af dette krav.
- 151 Hvad i øvrigt angår Den Italienske Republiks argument om, at de frister, som den har fastsat, fuldt ud er tilpasset omfanget af de strukturelle omstillinger, der er nødvendige med henblik på at bringe overskridelserne af grænseværdierne for PM₁₀ i luften til ophør, idet den bl.a. har fremhævet vanskeligheder i forbindelse med de socioøkonomiske og budgetmæssige udfordringer ved investeringer, der skal foretages, og de lokale traditioner, bemærkes, at Den Italienske Republik skal godtgøre, at de vanskeligheder ved at bringe overskridelserne af grænseværdierne for PM₁₀ til ophør, som den har henvist til, vil udelukke, at mindre lange frister kunne have været fastsat (jf. i denne retning dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 101).
- 152 Domstolen har allerede som svar på helt tilsvarende argumenter som dem, Den Italienske Republik har fremført i den foreliggende sag, fastslået, at strukturelle vanskeligheder i forbindelse med de socioøkonomiske og budgetmæssige udfordringer ved omfattende investeringer, der skulle foretages, ikke i sig selv var af ekstraordinær karakter og ikke kunne udelukke, at mindre lange frister kunne have været fastsat (jf. i denne retning dom af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 85, og analogt dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 101). Det kan ikke forholde sig anderledes med de lokale traditioner.
- 153 I denne sammenhæng og i lyset af det ovenstående skal den argumentation, som Den Italienske Republik har støttet på proportionalitetsprincippet, nærhedsprincippet og princippet om balance mellem offentlige og private interesser, som efter dens opfattelse gør det muligt at tillade selv meget lange udsættelser af overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat ved direktiv 2008/50, ligeledes forkastes. Domstolen har allerede præciseret, at luftkvalitetsplanerne i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, skal opstilles under hensyntagen til princippet om, at der skal være balance mellem målet om en mindskning af risikoen for forurening og de forskellige berørte offentlige og private interesser (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 106, og af 24.10.2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 79).

- 154 Selv om det således i tilfælde af overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat ved direktiv 2008/50, ikke efter nævnte artikel 23, stk. 1, kan kræves, at de foranstaltninger, som en medlemsstat vedtager af hensyn til denne balance, for at kunne anses for at være egnede skal sikre umiddelbar overholdelse af disse grænseværdier, følger det imidlertid ikke heraf, at artikel 23, stk. 1, fortolket i lyset af nævnte princip, omhandler et yderligere tilfælde, hvor der kan indrømmes en generel forlængelse, efter omstændighederne på ubestemt tid, af fristen for at overholde disse værdier, som har til formål at beskytte menneskers sundhed, idet direktivets artikel 22, således som det er blevet anført i præmis 81 ovenfor, er den eneste bestemmelse, der giver mulighed for forlængelse af denne frist.
- 155 Henset til det ovenstående må det fastslås, at Den Italienske Republiks argumenter ikke som sådan kan begrunde lange frister for at bringe de konstaterede overskridelser af grænseværdierne til ophør, henset til kravet om at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 156 Hvad endelig angår Den Italienske Republiks argument om, at de klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende, er for generelle, og at der ikke er foretaget en analyse af hver enkel af de forskellige luftkvalitetsplaner, således at Kommissionen har fremført simple formodninger om traktatbrud, skal det blot konstateres, at det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at Kommissionen fastslog, at de omhandlede luftkvalitetsplaner var i strid med direktiv 2008/50, efter at have taget hensyn til de forskellige faktorer, der er nævnt i præmis 138-145 ovenfor.
- 157 Det følger heraf, at Kommissionens andet klagepunkt skal tiltrædes.
- 158 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås,
- at Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, idet den systematisk og vedvarende har overskredet grænseværdierne for PM₁₀, og idet den er fortsat med at overskride disse grænseværdier,
 - for så vidt angår døgngrænseværdien fra 2008 til 2017 i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1507 (den tidligere zone IT1501, saneringszone – Napoli og Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest (den vestlige slette)), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est (den østlige slette)), IT0306 (det bymæssige område Milano), IT0307 (det bymæssige område Bergamo), IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A), IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B), IT0312 (Lombardiet, dal D), IT0119 (Piemonte, slette), IT0120 (Piemonte, bakke)
 - fra 2008 til 2016 i zone IT1215 (det bymæssige område Rom)
 - fra 2009 til 2017 i følgende zoner: IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso), IT0510 (den tidligere zone IT0502, det bymæssige område Padova), IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza), IT0512 (den tidligere zone IT0504, det bymæssige område Verona), IT0513 og IT0514 (den tidligere zone IT0505, zone A1 – Venetoprovensen)
 - fra 2008 til 2013 og igen fra 2015 til 2017 i zone IT0907 (Prato-Pistoia)
 - fra 2008 til 2012 og igen fra 2014 til 2017 i zone IT0909 (Valdarno Pisano og Piana Lucchese) og zone IT0118 (det bymæssige område Torino)
 - fra 2008 til 2009 og fra 2011 til 2017 i zone IT1008 (Conca Ternana (Terni-dalen)) og zone IT1508 (den tidligere zone IT1504, det bakkede kystområde i Benevento)
 - i 2008 og fra 2011 til 2017 i zone IT1613 (Puglia – industriområde) og fra 2008 til 2012 og i 2014 og 2016 i zone IT1911 (det bymæssige område Palermo) samt

- for så vidt angår årsgrænseværdien i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen) fra 2008 til 2016, IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso) i 2009, 2011 og 2015, IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza) i 2011, 2012 og 2015, IT0306 (det bymæssige område Milano) fra 2008 til 2013 og i 2015, IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A) og IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B) fra 2008 til 2013 og i 2015 og 2017 samt IT0118 (det bymæssige område Torino) fra 2008 til 2012 og i 2015 og 2017,

og

- at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV hertil, og navnlig forpligtelsen i henhold til dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, til at sikre, at luftkvalitetsplanerne omfatter egnede foranstaltninger, så den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig, idet den ikke fra den 11. juni 2010 har vedtaget egnede foranstaltninger til at sikre, at grænseværdierne for PM₁₀ overholdes i samtlige disse zoner.

Sagsomkostninger

¹⁵⁹ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Den Italienske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagsomkostningerne.

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

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, sammenholdt med bilag XI hertil, idet den systematisk og vedvarende har overskredet grænseværdierne for koncentrationerne af PM₁₀-partikler, og idet den er fortsat med at overskride disse grænseværdier,

- for så vidt angår døgngrænseværdien
 - fra 2008 til 2017 i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1507 (den tidligere zone IT1501, saneringszone – Napoli og Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest (den vestlige slette)), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est (den østlige slette)), IT0306 (det bymæssige område Milano), IT0307 (det bymæssige område Bergamo), IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A), IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B), IT0312 (Lombardiet, dal D), IT0119 (Piemonte, slette), IT0120 (Piemonte, bakke)
 - fra 2008 til 2016 i zone IT1215 (det bymæssige område Rom)
 - fra 2009 til 2017 i følgende zoner: IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso), IT0510 (den tidligere zone IT0502, det bymæssige område Padova), IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza), IT0512 (den tidligere zone IT0504, det bymæssige område Verona), IT0513 og IT0514 (den tidligere zone IT0505, zone A1 – Venetoprovinsen)
 - fra 2008 til 2013 og igen fra 2015 til 2017 i zone IT0907 (Prato-Pistoia)

- fra 2008 til 2012 og igen fra 2014 til 2017 i zone IT0909 (Valdarno Pisano og Piana Lucchese) og zone IT0118 (det bymæssige område Torino)
- fra 2008 til 2009 og fra 2011 til 2017 i zone IT1008 (Conca Ternana (Terni-dalen)) og zone IT1508 (den tidligere zone IT1504, det bakkede kystområde i Benevento)
- i 2008 og fra 2011 til 2017 i zone IT1613 (Puglia – industriområde) og fra 2008 til 2012 og i 2014 og 2016 i zone IT1911 (det bymæssige område Palermo) samt
- for så vidt angår årsgrænseværdien i følgende zoner: IT1212 (Sacco-dalen) fra 2008 til 2016, IT0508 og IT0509 (den tidligere zone IT0501, det bymæssige område Venedig-Treviso) i 2009, 2011 og 2015, IT0511 (den tidligere zone IT0503, det bymæssige område Vicenza) i 2011, 2012 og 2015, IT0306 (det bymæssige område Milano) fra 2008 til 2013 og i 2015, IT0308 (det bymæssige område Brescia), IT0309 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering A) og IT0310 (Lombardiet, slette med høj grad af urbanisering B) fra 2008 til 2013 og i 2015 og 2017, IT0118 (det bymæssige område Torino) fra 2008 til 2012 og i 2015 og 2017,

og

Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV hertil, og navnlig forpligtelsen i henhold til dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, til at sikre, at luftkvalitetsplanerne omfatter egnede foranstaltninger, så den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig, idet den ikke fra den 11. juni 2010 har vedtaget egnede foranstaltninger til at sikre, at grænseværdierne for koncentrationerne af PM₁₀-partikler overholdes i samtlige disse zoner.

2) Den Italienske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter