



## Jurisprudentie

### ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 december 2012 \*

„Niet-nakoming — Milieu — Richtlijn 1999/30/EG — Bestrijding van vervuiling — Grenswaarden voor PM10-concentraties in de lucht”

In zaak C-68/11,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 16 februari 2011,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door A. Alcover San Pedro en S. Mortoni als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Italiaanse Republiek**, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Varone, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (rapporteur) en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

\* Procestaal: Italiaans.

## Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door gedurende meerdere opeenvolgende jaren in een groot aantal zones en agglomeraties op Italiaans grondgebied niet ervoor te zorgen dat de  $PM_{10}$ -concentraties in de lucht lager zijn dan de grenswaarden vastgesteld in artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41), thans artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1), de krachtens dit artikel 5 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Richtlijn 96/62*

- 2 Overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55), moeten de lidstaten jaarlijks bij de Commissie een verslag over de naleving van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties indienen.

- 3 Artikel 8 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen de lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

[...]

3. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

4. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties waar het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, zorgen de lidstaten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen.

[...]”

#### *Richtlijn 1999/30*

- 4  $PM_{10}$  wordt in artikel 2, punt 11, van richtlijn 1999/30 gedefinieerd als deeltjes die een op grootte selecterende instroomopening passeren met een efficiencygrens van 50 % bij een aërodynamische diameter van 10  $\mu m$ .

- 5 Artikel 5, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van  $PM_{10}$  in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage III, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

[...]”

6 Artikel 5, lid 4, van die richtlijn luidt:

„Wanneer de in bijlage III, deel I, bedoelde grenswaarden voor  $PM_{10}$  worden overschreden doordat er concentraties van  $PM_{10}$  in de lucht aanwezig zijn ingevolge natuurverschijnselen waardoor er concentraties voorkomen die significante overschrijdingen van de normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong inhouden, stellen de lidstaten de Commissie daarvan overeenkomstig artikel 11, punt 1, van richtlijn 96/62/EG in kennis met de nodige bewijzen dat dergelijke overschrijdingen aan natuurverschijnselen te wijten zijn. In dergelijke gevallen zijn de lidstaten slechts verplicht om overeenkomstig artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62/EG actieplannen uit te voeren wanneer de in bijlage III, deel I, bedoelde grenswaarden vanwege andere dan natuurverschijnselen worden overschreden.”

- 7 Met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid stelt bijlage III bij richtlijn 1999/30 twee soorten grenswaarden voor  $PM_{10}$  vast, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen twee fases, die op hun beurt zijn onderverdeeld in twee middelingstijden. Wat betreft de middelingstijden van fase 1, die loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2009, mag de daggrenswaarde van  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  niet meer dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden en mag de jaargrenswaarde niet meer bedragen dan  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Wat betreft de middelingstijden van fase 2, bedraagt vanaf 1 januari 2010 de daggrenswaarde, die niet meer dan 7 keer per kalenderjaar mag worden overschreden,  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , en de jaargrenswaarde  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .
- 8 Voor de in artikel 7 van diezelfde richtlijn bedoelde beoordeling van de  $PM_{10}$ -concentraties moet een onderscheid worden gemaakt tussen een „zone” en een „agglomeratie”.
- 9 Krachtens artikel 2, punt 8, van richtlijn 1999/30 wordt onder een zone „een door de lidstaten afgebakend gedeelte van hun grondgebied” verstaan.
- 10 Artikel 2, punt 9, van die richtlijn definieert een agglomeratie als „een zone die wordt gekenmerkt door een bevolkingsconcentratie van meer van 250 000 inwoners of, bij een bevolkingsconcentratie van 250 000 inwoners of minder, door een bevolkingsdichtheid per  $\text{km}^2$  die voor de lidstaten beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit rechtvaardigt”.
- 11 Krachtens artikel 12 van de betrokken richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om er uiterlijk op 19 juli 2001 aan te voldoen.

*Richtlijn 2008/50*

- 12 Richtlijn 2008/50, die in werking is getreden op 11 juni 2008, heeft bij artikel 31 de richtlijnen 96/62 en 1999/30 met ingang van 11 juni 2010 ingetrokken, waarbij de op de lidstaten rustende verplichtingen inzake termijnen voor uitvoering of toepassing van laatstgenoemde richtlijnen onverlet zijn gelaten.
- 13 Artikel 13 van richtlijn 2008/50, „Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide,  $PM_{10}$ , lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.

[...]

De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

De in bijlage XI vastgestelde overschrijdingsmarges worden toegepast overeenkomstig artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1.”

- 14 Bijlage XI bij richtlijn 2008/50 heeft de in bijlage III bij richtlijn 1999/30 voor PM<sub>10</sub> vastgestelde grenswaarden voor fase 1 niet gewijzigd.
- 15 Artikel 22 van richtlijn 2008/50 stelt daarentegen regels vast voor uitstel van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties moet worden voldaan en bepaalt in het bijzonder de voorwaarden voor vrijstelling van de verplichte toepassing ervan.
- 16 Artikel 22 van die richtlijn bepaalt:

„1. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie, overeenstemming met de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen niet kan worden bereikt op de in bijlage XI genoemde uiterste tijdstippen, mag een lidstaat deze tijdstippen voor die specifieke zone of agglomeratie met ten hoogste vijf jaar uitstellen, mits voldaan is aan de voorwaarde dat voor de zone of agglomeratie waarvoor het uitstel zou gaan gelden, een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld overeenkomstig artikel 23; een dergelijk luchtkwaliteitsplan wordt aangevuld met de in bijlage XV, deel B, opgesomde gegevens die verband houden met de betrokken verontreinigende stoffen en toont aan hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt.

2. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de in bijlage XI genoemde grenswaarden voor PM<sub>10</sub> niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, is de lidstaat uiterlijk tot 11 juni 2011 vrijgesteld van de verplichting om die grenswaarden toe te passen, mits aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan en de betreffende lidstaat aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven.

[...]

4. Wanneer lid 1 of lid 2 volgens een lidstaat van toepassing is, stelt hij de Commissie daarvan in kennis en deelt hij het in lid 1 bedoelde luchtkwaliteitsplan mede, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan. Bij haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de geraamde effecten op de luchtkwaliteit in de lidstaten, nu en in de toekomst, van door de lidstaten genomen maatregelen en met de geraamde effecten op de luchtkwaliteit van bestaande communautaire maatregelen en van toekomstige communautaire maatregelen die door de Commissie worden voorgesteld.

Wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt, wordt aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van lid 1 of lid 2 geacht te zijn voldaan.

Indien bezwaren worden gemaakt, kan de Commissie van lidstaten verlangen dat luchtkwaliteitsplannen worden aangepast of vervangen door nieuwe.”

### **Voorgeschiedenis van het geding en precontentieuze procedure**

- 17 Overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 96/62 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie verslagen over de naleving van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in de lucht overgelegd voor de jaren 2005 tot en met 2007.

- 18 Bij haar beoordeling van deze verslagen heeft de Commissie een langdurige overschrijding van die in punt I van bijlage III bij richtlijn 1999/30 neergelegde grenswaarden vastgesteld in een groot aantal zones op Italiaans grondgebied.
- 19 Bij brief van 30 juni 2008 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek ervan in kennis gesteld dat zij de in artikel 226 EG bedoelde procedure zou inleiden als zij uiterlijk op 31 oktober 2008 geen verzoek om vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 zou hebben ontvangen.
- 20 Bij brieven van 3 en 16 oktober 2008 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie in kennis gesteld van de door 14 regio's en 2 autonome provincies voorgenomen of vastgestelde maatregelen om overschrijding van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties te voorkomen in de zones onder hun bevoegdheid.
- 21 Aangezien zij op 14 januari 2009 geen verzoek om vrijstelling van deze lidstaat had ontvangen, heeft de Commissie geoordeeld dat artikel 22 van richtlijn 2008/50 niet kon worden toegepast.
- 22 Van mening dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft de Commissie deze lidstaat derhalve in gebreke gesteld bij brief van 2 februari 2009. In de bijlage bij die brief bevond zich een lijst van 55 Italiaanse zones en agglomeraties waar de dag- en/of jaargrenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in 2006 en 2007 waren overschreden.
- 23 Bij brieven van 1 en 30 april, 22 oktober en 11 november 2009 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie geantwoord dat zij haar tweemaal om vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 had verzocht – respectievelijk op 27 januari en 5 mei 2009 – voor enerzijds 67 zones in 12 regio's en 2 autonome provincies, en anderzijds 12 zones in 3 andere regio's.
- 24 Na beoordeling van die twee verzoeken om vrijstelling heeft de Commissie twee beschikkingen over deze verzoeken gegeven, respectievelijk op 28 september 2009 en 1 februari 2010.
- 25 In haar beschikking van 28 september 2009 heeft de Commissie tegen het door de Italiaanse Republiek op 27 januari 2009 ingediende verzoek bezwaren geuit met betrekking tot 62 van de 67 door de Italiaanse Republiek geïnventariseerde zones, gelegen in de regio's Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemonte, Toscana en Veneto, en de autonome provincie Trento.
- 26 In haar beschikking van 1 februari 2010 heeft de Commissie tegen het door de Italiaanse Republiek op 5 mei 2009 ingediende verzoek bezwaren geuit met betrekking tot 11 van de 12 door de Italiaanse Republiek geïnventariseerde zones, gelegen in de regio's Campania, Puglia en Sicilia.
- 27 Deze lidstaat heeft daarna niet opnieuw om vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 verzocht.
- 28 Van mening dat de Italiaanse Republiek gedurende meerdere opeenvolgende jaren in een groot aantal zones op Italiaans grondgebied de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in de lucht had overschreden, heeft de Commissie op 7 mei 2010 een met redenen omkleed advies verstuurd, waarin zij stelde dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. De Commissie heeft daarop die lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden vanaf ontvangst van dat advies de maatregelen te nemen die noodzakelijk waren om haar verplichtingen na te komen.
- 29 In haar antwoord van 6 juli 2010 heeft de Italiaanse Republiek erop gewezen dat een nationale strategie werd uitgewerkt die zou leiden tot de goedkeuring van een reeks wet- en regelgevende maatregelen op nationaal niveau en tot richtsnoeren betreffende de sectoren die hoofdzakelijk verantwoordelijk waren

voor de uitstoot van  $PM_{10}$  en verontreinigende stoffen die zich tot  $PM_{10}$  konden omvormen. De Italiaanse Republiek heeft daarnaast verzocht om een vergadering met de diensten van Commissie om de voorgenoemde wet- en regelgevende maatregelen te bespreken. Die vergadering heeft op 26 juli 2010 te Brussel (België) plaatsgevonden.

- 30 Bij brief van 25 augustus 2010 heeft de Italiaanse Republiek toegegeven dat na afloop van de termijn die zij had om te antwoorden op het met redenen omkleed advies de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties in de lucht in een groot aantal Italiaanse zones en agglomeraties nog steeds werden overschreden. Die lidstaat heeft, met het oog op een vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50, de Commissie verdere informatie bezorgd over de nationale maatregelen die in de herfst van 2010 moesten worden aangenomen en die vóór november 2010 zouden worden meegedeeld samen met een effectbeoordeling betreffende de zones en agglomeraties waar de grenswaarden nog werden overschreden.
- 31 De Commissie is daarna niet op de hoogte gebracht van de goedkeuring van die nationale maatregelen. Zij heeft evenmin een effectbeoordeling voor de betrokken zones en agglomeraties ontvangen, noch een nieuw verzoek om vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50.
- 32 In die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

## Beroep

### *Argumenten van partijen*

- 33 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat de door de Italiaanse Republiek krachtens artikel 11 van richtlijn 96/26 voor 2005 en de volgende jaren overgelegde verslagen aantonen dat de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties in de lucht in een groot aantal zones en agglomeraties op Italiaans grondgebied langdurig zijn overschreden.
- 34 Bovendien duurden, volgens de door die lidstaat verstrekte gegevens voor 2009, de overschrijdingen van die grenswaarden voort in 70 zones in de regio's Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana en Veneto, alsook in de autonome provincie Trento.
- 35 Volgens de Commissie heeft de Italiaanse Republiek verzuimd de maatregelen te treffen die nodig waren om naleving van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties te verzekeren en heeft zij geen nieuw verzoek om vrijstelling op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 ingediend.
- 36 De Italiaanse Republiek betoogt dat de  $PM_{10}$ -uitstoot wordt veroorzaakt door zowel antropogene bronnen, zoals verwarming, en natuurlijke bronnen, zoals vulkanen, als door chemische reacties die in de atmosfeer plaatsvinden tussen zogenaamde „precursoren”, verontreinigende stoffen in een voorafgaande fase. De  $PM_{10}$ -concentraties in de lucht zouden vervolgens sterk worden beïnvloed door de weersomstandigheden en het aantal deeltjes op de grond dat in de lucht wordt geheven.
- 37 Na vaststelling van de overschrijdingen van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties vanaf 2001, zouden de Italiaanse regio's de in artikel 8 van richtlijn 96/62 bedoelde plannen hebben aangenomen om de uitstoot van die deeltjes terug te dringen. Die plannen betroffen hoofdzakelijk de transportsector. Vervolgens zijn vanaf 2006 geleidelijk maatregelen genomen in de civiele sector, de landbouw en de veeteelt.



- 38 Op nationaal niveau zouden de bevoegde autoriteiten ook maatregelen hebben getroffen in de civiele sector, de industrie, de landbouw en de transportsector om de  $PM_{10}$ -concentraties in de lucht te verlagen.
- 39 Dat pakket maatregelen zou hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit tussen 1990 en 2009, met een vermindering van het aantal dagen dat de daggrenswaarde voor  $PM_{10}$  werd overschreden. Die verbetering was echter niet toereikend om naleving van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties binnen de gestelde termijn te verzekeren.
- 40 Volgens de Italiaanse Republiek was dat doel immers onmogelijk te verwezenlijken. Om dat te bewerkstelligen hadden drastische maatregelen op economisch en sociaal vlak moeten worden genomen en hadden fundamentele rechten en vrijheden moeten worden geschonden, zoals het vrije verkeer van goederen en personen, het particulier economisch initiatief en het recht van burgers op openbare nutsvoorzieningen.
- 41 De Italiaanse Republiek is van mening dat om ten minste vijf redenen de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties niet binnen de gestelde termijn zijn nageleefd, te weten, ten eerste, de complexiteit van het fenomeen van  $PM_{10}$ -vorming; ten tweede, de invloed van het weer op de  $PM_{10}$ -concentraties in de atmosfeer; ten derde, de ontoereikende technische kennis van het fenomeen van  $PM_{10}$ -vorming die heeft geleid tot het stellen van te korte termijnen voor de naleving van deze grenswaarden; ten vierde, de omstandigheid dat de verschillende beleidsmaatregelen van de Europese Unie ter vermindering van  $PM_{10}$ -precursoren niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd, en ten vijfde, het gebrek aan samenhang tussen het Uniebeleid inzake luchtkwaliteit en, in het bijzonder, dat inzake de vermindering van broeikasgassen.
- 42 In replek betoogt de Commissie dat zij zich in het kader van de richtlijnen 96/62, 1999/30 en 2008/50 voor het toezicht op de naleving van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties slechts kan baseren op de gegevens die worden verstrekt door de betrokken lidstaat, die de zones voor meting van  $PM_{10}$ -concentraties bepaalt en deze metingen op zich neemt. Derhalve was de Italiaanse Republiek perfect op de hoogte van het feit dat die grenswaarden gedurende meerdere opeenvolgende jaren in een groot aantal zones werden overschreden.
- 43 Wat betreft het argument dat de Italiaanse Republiek om redenen van algemene aard de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties niet binnen de gestelde termijn kon naleven, brengt de Commissie in herinnering dat artikel 22 van richtlijn 2008/50 onder bepaalde voorwaarden voorziet in een vrijstelling van de verplichte toepassing van die grenswaarden. De Italiaanse Republiek heeft echter geen nieuw verzoek om vrijstelling ingediend naar aanleiding van de door de Commissie in haar beschikkingen van 28 september 2009 en 1 februari 2010 geuite bezwaren.
- 44 Voorts heeft de Commissie in haar beschikking van 28 september 2009 aangegeven dat met het argument ontleend aan de  $PM_{10}$ -uitstoot op wereldniveau en continentaal niveau slechts rekening kan worden gehouden in bepaalde specifieke gevallen en niet in het algemeen. Met betrekking tot de Po-delta heeft zij benadrukt dat het „geschatte aandeel van de grensoverschrijdende vervuiling in de Po-delta niet als representatief kan worden aangemerkt wegens de bijzondere geografische situatie van deze regio, die wordt omgeven door bergen en de zee. De Commissie stelt vast dat het aandeel van grensoverschrijdende vervuiling in elk geval beperkt is in deze zone”.
- 45 Ook heeft de Commissie in haar beschikkingen van 28 september 2009 en 1 februari 2010 opgemerkt dat de Italiaanse Republiek geen gegevens op grond van artikel 20 van richtlijn 2008/50 had verstrekt wat betreft de bijdrage van natuurlijke bronnen aan de overschrijding van de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties in de betrokken zones. Bovendien heeft de Italiaanse Republiek de Commissie weliswaar enkele regionale plannen overgelegd, maar nog steeds geen nationaal luchtkwaliteitsplan.

- 46 Aangaande het argument dat drastische maatregelen op economisch en sociaal vlak hadden moeten worden getroffen en fundamentele rechten hadden moeten worden geschonden, wijst de Commissie erop dat geen enkele lidstaat een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 1999/30 of richtlijn 2008/50 heeft ingesteld.
- 47 De Commissie voegt daaraan toe dat de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift erkent dat de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties nog steeds niet worden nageleefd en dat dit probleem niet op korte of middellange termijn zal worden opgelost. De Commissie leidt daaruit af dat het een voortdurende en stelselmatige overschrijding van die grenswaarden betreft.
- 48 Indien het Hof enkel de niet-nakoming zou vaststellen voor 2005 tot en met 2007, zou een dergelijk arrest dan ook geen nuttig effect hebben. Aangezien de niet-nakoming voortduurt, zou de Commissie immers een nieuw beroep moeten instellen voor de jaren 2008 tot en met 2010 enzovoort. De Commissie verzoekt het Hof derhalve zich ook uit te spreken over de huidige situatie, aangezien het beroep de voortdurende naleving van de richtlijnen 1999/30 en 2008/50 tot voorwerp heeft.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 49 Voorafgaand zij opgemerkt dat ofschoon de Italiaanse Republiek geen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep heeft opgeworpen, het Hof ambtshalve kan onderzoeken of de in artikel 258 VWEU gestelde voorwaarden voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming zijn vervuld (zie onder meer arresten van 31 maart 1992, Commissie/Italië, C-362/90, Jurispr. blz. I-2353, punt 8; 26 januari 2012, Commissie/Slovenië, C-185/11, punt 28, en 15 november 2012, Commissie/Portugal, C-34/11, punt 42).
- 50 Daartoe moet worden nagegaan of het met redenen omkleed advies en het beroep de grieven coherent en nauwkeurig uiteenzetten, zodat het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kan begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (zie in die zin arrest van 1 februari 2007, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-199/04, Jurispr. blz. I-1221, punten 20 en 21, en arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 43).
- 51 Volgens met name artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, in de versie ten tijde van de instelling van het beroep, en de op die bepaling betrekking hebbende rechtspraak moet elk inleidend verzoekschrift immers het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de voornaamste gegevens, feitelijk en rechtens, waarop een beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk in het verzoekschrift zelf moeten worden weergegeven en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (zie arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In casu preciseert de Commissie niet, noch in de conclusies van haar verzoekschrift noch in de motivering daarvan, voor welke jaren de niet-nakoming wordt verweten. Zij stelt immers enkel dat de Italiaanse Republiek de grenswaarden voor  $PM_{10}$ -concentraties „gedurende meerdere opeenvolgende jaren” heeft overschreden. Zij voert aan dat het een actuele niet-nakoming betreft en verzoekt het Hof te beslissen voor het heden en niet voor het verleden, zonder echter de geïndiceerde periode te preciseren.



- 53 In die omstandigheden zij vastgesteld dat het ontbreken van een onmisbaar gegeven in het inleidend verzoekschrift, zoals het tijdsvak waarin de Italiaanse Republiek volgens de beweringen van de Commissie het Unierecht heeft geschonden, niet beantwoordt aan de vereisten van coherentie, duidelijkheid en nauwkeurigheid (zie in die zin arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 47).
- 54 De Commissie geeft de exacte periode van de verweten niet-nakoming niet aan en voert daarnaast geen relevant bewijs aan. Zij geeft laconiek te kennen dat zij er in deze zaak geen belang bij heeft het Hof te verzoeken een oordeel te vellen over feiten uit het verleden, aangezien zij geen enkel voordeel zou halen uit een arrest waarin een situatie in het verleden wordt vastgesteld. Die instelling miskent dus niet enkel kennelijk de verplichtingen die zowel voor het Hof als voor haarzelf voortvloeien uit de in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, maar stelt het Hof bovendien niet staat om in het onderhavige beroep wegens niet-nakoming zijn toezicht uit te oefenen.
- 55 Opgemerkt zij echter dat de controle van de door de Italiaanse Republiek aan de Commissie overgelegde jaarverslagen voor 2005 tot en met 2007 heeft aangetoond dat de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in meerdere zones en agglomeraties waren overschreden. Op grond van die verslagen was de Commissie van mening dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen van artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 niet was nagekomen, aangezien in 55 in de bijlage bij de ingebrekestelling opgesomde Italiaanse zones en agglomeraties de dag- en/of jaargrenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in 2006 en 2007 waren overschreden.
- 56 Daaruit kan worden afgeleid dat de niet-nakoming van de in artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 neergelegde verplichtingen in elk geval 2006 en 2007 bestrijkt en betrekking heeft op 55 Italiaanse zones en agglomeraties.
- 57 In die omstandigheden is het onderhavige beroep wegens niet-nakoming binnen de aldus omschreven grenzen ontvankelijk. Voor zover het betrekking heeft op 2005 en de periode na 2007 is het daarentegen niet-ontvankelijk.
- 58 Wat betreft de gegrondheid van het onderhavige beroep, zij in herinnering gebracht dat de Italiaanse Republiek in haar opmerkingen toegeeft dat binnen de in punt 56 van dit arrest omschreven grenzen de grenswaarden voor de PM<sub>10</sub>-concentraties zijn overschreden.
- 59 De Italiaanse Republiek voegt toe dat die grenswaarden niet binnen de door richtlijn 1999/30 gestelde termijn konden worden nageleefd om minstens vijf – in punt 41 van dit arrest aangehaalde – redenen. In die omstandigheden zou het verzekeren van de naleving van de betrokken grenswaarden de goedkeuring van drastische maatregelen op economisch en sociaal vlak hebben geïmpliceerd en de schending van fundamentele rechten en vrijheden, zoals het vrije verkeer van goederen en personen, het particulier economisch initiatief en het recht van de burgers op openbare nutsvoorzieningen.
- 60 In dit verband zij benadrukt dat bij gebreke van wijziging van een richtlijn waarbij de Uniewetgever de omzettingstermijn verlengt, de lidstaten zich aan de oorspronkelijk gestelde termijnen moeten houden.
- 61 Voorts zij vastgesteld dat de Italiaanse Republiek niet beweert te hebben verzocht om toepassing van met name artikel 5, lid 4, van richtlijn 1999/30, dat betrekking heeft op de situatie waarin de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in de lucht zijn overschreden ingevolge natuurverschijnselen waardoor er concentraties voorkomen die significante overschrijdingen van de normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong inhouden.
- 62 De in artikel 258 VWEU bedoelde procedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het VWEU of een handeling van afgeleid recht hem oplegt (zie arresten van 1 maart 1983, Commissie/België, 301/81, Jurispr. blz. 467, punt 8, en 4 maart 2010, Commissie/Italië, C-297/08, Jurispr. blz. I-1749, punt 81).

- 63 Wanneer een dergelijke vaststelling is gedaan, zoals in casu, is het niet ter zake dienend of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit nalatigheid van die lidstaat of uit technische moeilijkheden die deze zou hebben ondervonden (arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 15, en arrest van 4 maart 2010, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 82).
- 64 In elk geval kan een lidstaat die tijdelijk wordt geconfronteerd met onoverkomelijke moeilijkheden die hem beletten zijn uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen na te komen, zich enkel voor de periode die nodig is om deze moeilijkheden op te lossen op overmacht beroepen (zie in die zin arrest van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punt 131).
- 65 In casu zijn de door de Italiaanse Republiek aangevoerde argumenten evenwel te algemeen en onnauwkeurig om overmacht te kunnen vormen die niet-naleving van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub>-concentraties in de 55 door de Commissie genoemde Italiaanse zones en agglomeraties rechtvaardigt.
- 66 Het beroep is dus gegrond binnen de in punt 56 van dit arrest aangegeven grenzen.
- 67 Gelet op een en ander zij vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door voor de jaren 2006 en 2007 niet ervoor te zorgen dat in de 55 in de ingebrekestelling van de Commissie van 2 februari 2009 genoemde Italiaanse zones en agglomeraties de PM<sub>10</sub>-concentraties in de lucht lager zijn dan de in artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden, de krachtens dit artikel op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

### **Kosten**

- 68 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 138, lid 3, eerste zin, van dat Reglement draagt elke partij haar eigen kosten, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 69 In het onderhavige geding moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de grief van de Commissie inzake niet-nakoming van de uit artikel 5 van richtlijn 1999/30, thans artikel 13 van richtlijn 2008/50, voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot 2005 en de periode na 2007 niet-ontvankelijk is verklaard.
- 70 Bijgevolg dienen de Commissie en de Italiaanse Republiek elk hun eigen kosten te dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) **De Italiaanse Republiek is, door voor de jaren 2006 en 2007 niet ervoor te zorgen dat in de 55 in de ingebrekestelling van de Europese Commissie van 2 februari 2009 genoemde Italiaanse zones en agglomeraties de PM<sub>10</sub>-concentraties in de lucht lager zijn dan de grenswaarden vastgesteld in artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, de krachtens dit artikel op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **De Europese Commissie en de Italiaanse Republiek dragen elk hun eigen kosten.**

ondertekeningen