



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 10 november 2016¹

Zaak C-488/15

**Europese Commissie
tegen**

Republiek Bulgarije

„Niet-nakoming door een lidstaat — Richtlijn 2008/50/EG — Kwaliteit van de lucht —
Concentratie van fijnstof (PM₁₀) in de lucht — Overschrijding van de grenswaarden — Algemene en
voortdurende schending — Luchtkwaliteitsplannen”

I – Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure komt de Commissie op tegen de schending van de normen van de Unie voor de luchtkwaliteit in Bulgarije. Preciezer gezegd, gaat het om te hoge waarden voor fijnstof in een orde van grootte tot 10 µm (hierna: „PM₁₀”) als bedoeld in richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.² Wat deze verontreinigende stof betreft, heeft Bulgarije volgens het Europees Milieuagentschap (EEA) de slechtste waarden van alle lidstaten.³

2. Luchtverontreiniging schaadt onze gezondheid in aanzienlijke mate. Met name bij PM₁₀ krijgen zowel het cardiovasculair systeem als de luchtwegen het zwaar te verduren.⁴ Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) konden in 2012 wereldwijd 3 miljoen vroegtijdige sterfgevallen worden toegeschreven aan luchtverontreiniging en in Europa 479 000⁵, waarvan 8 634 in Bulgarije.⁶ Als gevolg hiervan kent Bulgarije wereldwijd na Oekraïne en vóór Belarus en China het op een na hoogste percentage aan doden in verhouding tot de totale bevolking (118 per 100 000 inwoners), hoewel dit percentage bij inaanmerkingneming van de leeftijdsopbouw van de bevolking iets naar beneden moet worden bijgesteld.⁷

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB 2008, L 152, blz. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report nr. 5/2015, blz. 22.

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

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

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

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

3. Wat in het bijzonder PM_{10} betreft, lijken geen schattingen van recentere datum te bestaan, maar voor het jaar 2005 nam de EEA in 2009 aan dat in Bulgarije kon worden uitgegaan van ongeveer 1 600 vroegtijdige sterfgevallen per miljoen inwoners en dat dit aantal bij naleving van de grenswaarden tot ongeveer 1 000 kon worden teruggebracht. De respectieve schattingen voor de 27 toenmalige lidstaten bedroegen daarentegen slechts ongeveer 850 en 650 vroegtijdige sterfgevallen per miljoen inwoners.⁸

4. De onderhavige niet-nakomingsprocedure is derhalve van groot belang voor de bescherming van de volksgezondheid tegen schadelijke milieufactoren. Beide partijen erkennen dat Bulgarije de grenswaarden sinds 2007, nadat deze van toepassing zijn geworden, niet is nagekomen.

5. Niettemin is de juridische beoordeling van de onderhavige procedure niet eenvoudig. Van fundamenteel belang is de vraag hoe de verplichting tot naleving van de grenswaarden zich verhoudt tot het feit dat bij overschrijding ervan luchtkwaliteitsplannen moeten worden opgesteld die niet strekken tot de onmiddellijke verwezenlijking van de voorgeschreven luchtkwaliteit, maar enkel tot doel hebben om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

6. Daarnaast rijst een reeks procedurele vragen, in het bijzonder of de Commissie een algemene en voortdurende schending kan doen vaststellen, of Bulgarije in aanmerking komt voor een tijdelijke vrijstelling van de grenswaarden, en of de Commissie uit de voortdurende schending van de grenswaarden kan afleiden dat de luchtkwaliteitsplannen ontoereikend zijn.

II – Toepasselijke bepalingen

7. Volgens artikel 2 van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie⁹ zijn onmiddellijk na de toetreding – dat wil zeggen 1 januari 2007 – de bepalingen van de door de instellingen vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor Bulgarije en Roemenië en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin door de verdragen en dit protocol wordt voorzien. Een uitzondering voor de bepalingen inzake de luchtkwaliteit werd niet overeengekomen.

8. Artikel 2, punt 18, van richtlijn 2008/50 definieert het fijnstof waar het in deze zaak om gaat als volgt:

„ PM_{10} ': deeltjes die een op grootte selecterende inlaat als omschreven in de referentiemethode voor bemonsteren en meten van PM_{10} EN 12341 passeren met een efficiencygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 μm ”.

9. Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 verplicht tot naleving van de grenswaarden voor PM_{10} :

„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.”

10. Bijlage XI bij richtlijn 2008/50 bevat voor PM_{10} een jaargemiddelde per kalenderjaar van 40 $\mu g/m^3$ alsmede een dagelijkse grenswaarde van 50 $\mu g/m^3$ die niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar mag worden overschreden.

8 — Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report nr. 1/2009, blz. 20.

9 — PB 2005, L 157, blz. 29.

11. Ingevolge artikel 5, lid 1, van en bijlage III, fase I, bij richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht¹⁰ was dezelfde verplichting reeds vanaf 1 januari 2005 van kracht.

12. Artikel 22 van richtlijn 2008/50 omvat een procedure die de lidstaten de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden uiterlijk tot 11 juni 2011 tijdelijk vrijgesteld te worden van de verplichting om de grenswaarden voor PM₁₀ toe te passen:

„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 PM₁₀ 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 aantoonbaar dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven.

3. [...]

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.”

13. Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 bepaalt dat de lidstaten in geval van overschrijding van de grenswaarden luchtkwaliteitsplannen moeten vaststellen:

„Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

10 — PB 1999, L 163, blz. 41.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. [...]

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens [...]. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

[...]”

14. Een soortgelijke verplichting was reeds neergelegd in artikel 7, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit¹¹:

„De lidstaten stellen actieplannen op waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken.”

15. Bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50 omvat eisen die aan de plannen worden gesteld. Punt 6 schrijft de verstrekking voor van gegevens met betrekking tot de analyse van de situatie:

- a) bijzonderheden over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding (bv. vervoer, ook grensoverschrijdend; vorming van secundaire verontreinigende stoffen in de atmosfeer);
- b) bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.”

16. Punt 8 bepaalt dat de luchtkwaliteitsplannen bijzonderheden over goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging moeten bevatten:

- a) opsomming en beschrijving van alle maatregelen die zijn opgenomen in het project;
- b) tijdschema voor de uitvoering;
- c) raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren.”

17. Volgens artikel 33 van richtlijn 2008/50 moest deze uiterlijk op 11 juni 2010 in nationaal recht zijn omgezet.

18. Artikel 31 van richtlijn 2008/50 regelt de intrekking van de richtlijnen 96/62 en 99/30:

„De richtlijnen 96/62/EG, 1999/30/EG, 2000/69/EG en 2002/3/EG worden met ingang van 11 juni 2010 ingetrokken. Deze intrekking laat de op de lidstaten rustende verplichtingen inzake de termijnen voor omzetting of toepassing van die richtlijnen onverlet.

[...]”

¹¹ — PB 1996, L 296, blz. 55.

III – Feiten, precontentieuze procedure en beroep

19. Voor beide partijen staat buiten kijf dat sinds 2007 tot op zijn minst 2015 in alle zones en agglomeraties in Bulgarije zowel de daggrenswaarden als de jaargrenswaarden voor PM₁₀ zijn overschreden. Alleen in de zone BG0003 Varna werd in 2009 de jaargrenswaarde niet bereikt.

20. Wegens deze overschrijding van de grenswaarden heeft Bulgarije zich bij de Commissie ingespannen voor een verlenging van de termijnen voor naleving van de grenswaarden (zie onder A), terwijl de Commissie de onderhavige niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid (zie onder B).

A – Inspanningen voor een verlenging van de termijn

21. De Commissie ontving op 14 april 2009 een kennisgeving van Bulgarije, volgens welke in zes agglomeraties van het land de grenswaarden voor PM₁₀ niet konden worden nageleefd. Om die reden verlengde deze lidstaat overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/50 de termijn voor de naleving van de grenswaarden.

22. De Commissie besloot evenwel op 11 december 2009 om bezwaar te maken tegen deze kennisgeving.

23. Op 9 juni 2011 deed Bulgarije opnieuw aan de Commissie een kennisgeving toekomen die verlenging van de termijn beoogde. De Commissie verwierp deze kennisgeving evenwel, omdat de termijn uiterlijk tot 11 juni 2011 kon worden verlengd en zij krachtens artikel 22, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 over een beoordelingstermijn van negen maanden beschikte.

B – Niet-nakomingsprocedure

24. Intussen had de Commissie op 1 oktober 2010 Bulgarije uitgenodigd om opmerkingen in te dienen met betrekking tot niet-nakoming van artikel 13 van richtlijn 2008/50. Deze uitnodiging werd op 25 januari 2013 door de Commissie aangevuld met het verwijt dat geen adequate plannen overeenkomstig artikel 23 waren opgesteld. Hierbij verwees de Commissie naar de jaren 2007 tot en met 2011.

25. Bulgarije bestreed de niet-naleving van de grenswaarden niet, maar was van mening dat de overschrijdingen minder werden.

26. De Commissie handhaafde haar bezwaren en bracht dienovereenkomstig op 11 juli 2014 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij tevens uitging van de cijfers voor 2012 en Bulgarije een laatste termijn van twee maanden toestond.

27. Bulgarije betoogde onverminderd in zijn antwoorden dat de situatie geleidelijk verbeterde. De overschrijdingen zouden voornamelijk te wijten zijn aan het gebruik van bepaalde brandstoffen voor de verwarming van woningen tijdens de winter.

28. Omdat de Commissie dit antwoord ontoereikend vond, stelde zij op 14 september 2015 het onderhavige beroep in, waarin zij het Hof verzoekt om:

- gelet op de algemene en van 2007 tot en met minstens 2013 voortdurende overschrijding van zowel de jaar- als de daggrenswaarde voor PM₁₀ in de volgende zones en agglomeraties: BG0001 agglomeratie Sofia, BG0002 agglomeratie Plovdiv, BG0004 Noord-Bulgarije, BG0005 Zuidwest-Bulgarije en BG0006 Zuidoost-Bulgarije;

- alsook gelet op de systematische en van 2007 tot en met minstens 2013 voortdurende overschrijding van de daggrenswaarde voor PM_{10} en ook de overschrijding van de jaargrenswaarde voor PM_{10} in 2007, 2008 en van 2010 tot en met minstens 2013 in de zone BG0003 Varna;
- en bij gebreke van aanvullende informatie waaruit blijkt dat enige verandering is opgetreden in het feit dat de dag- en jaargrenswaarden voor PM_{10} in de bovengenoemde zones en agglomeraties worden overschreden;
- vast te stellen dat de Republiek Bulgarije nog steeds de verplichtingen schendt die op haar rusten krachtens artikel 13, lid 1, van juncto bijlage XI bij richtlijn 2008/50;
- gezien het feit dat zowel de jaar- als de daggrenswaarde voor PM_{10} blijkens het jongste jaarverslag over de luchtkwaliteit in 2013 in alle bovengenoemde zones en agglomeraties nog steeds wordt overschreden, voorts vast te stellen dat de Republiek Bulgarije de krachtens artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen – en met name de verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden – niet is nagekomen en dat deze schending nog steeds voortduurt;
- de Republiek Bulgarije te verwijzen in de kosten.

29. De Republiek Bulgarije verzoekt, het beroep niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren en de Commissie in de kosten te verwijzen.

30. Partijen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting van 29 september 2016 pleidooi gehouden. Tijdens deze terechtzitting is de Republiek Polen aan de zijde van de Bulgarije geïntervenieerd.

IV – Juridische beoordeling

31. De Commissie verwijt Bulgarije twee verplichtingen van richtlijn 2008/50 niet te zijn nagekomen, namelijk in de eerste plaats de verplichting tot naleving van de grenswaarden voor PM_{10} (zie onder A) en in de tweede plaats de verplichting om wegens de overschrijding van de grenswaarden luchtkwaliteitsplannen op te stellen teneinde de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden (zie onder B).

A – Artikel 13 van richtlijn 2008/50 – overschrijding van de grenswaarden

32. Het eerste middel is ontleend aan overschrijding van de grenswaarden voor PM_{10} bedoeld in artikel 13 van en bijlage XI bij richtlijn 2008/50. Hierin zijn twee soorten PM_{10} -grenswaarden vastgelegd, te weten de daggrenswaarde van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ die niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar mag worden overschreden, en de jaargrenswaarde van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ die in het geheel niet mag worden overschreden.

33. Het staat buiten kijf dat sinds de toetreding van Bulgarije uitsluitend in de zone BG003 Varna in een enkel jaar, namelijk in 2009, een van deze grenswaarden, te weten de jaargrenswaarde, is nageleefd. Voor het overige werden de twee grenswaarden voortdurend overschreden. De meest recente in de schriftelijke procedure genoemde cijfers hebben betrekking op 2015.

34. Bijgevolg bestaat er overeenstemming met betrekking tot de overschrijding van de grenswaarden. De precieze bepaling van het voorwerp van de procedure, wat dit punt betreft, doet evenwel problemen rijzen die tevens ten grondslag liggen aan de bezwaren van Bulgarije tegen de ontvankelijkheid van het beroep (zie onder 1). Bovendien moet worden nagegaan of Bulgarije aanspraak kan maken op een tijdelijke vrijstelling van de grenswaarden [zie hieronder, onder 2 a)] en of de verplichting tot naleving van de grenswaarden een resultaatsverplichting is of slechts een inspanningsverplichting [zie hieronder, onder 2 b)].

1. Voorwerp van de procedure en ontvankelijkheid van het betoog van de Commissie

35. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de Commissie verzoekt om de vaststelling van de overschrijding van de grenswaarden in de vermelde jaren in de betrokken zones en agglomeraties. Zoals uit de bezwaren van Bulgarije blijkt, zou een dergelijk beroep evenwel op zijn minst gedeeltelijk kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

36. Het voorwerp van een beroep wordt namelijk volgens artikel 258 VWEU afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure. Daarom kan het beroep niet op andere grieven worden gebaseerd dan die welke in de precontentieuze procedure zijn aangevoerd. De precontentieuze procedure heeft immers tot doel, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en doeltreffend verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven.¹²

37. De Commissie zou deze uitgangspunten miskennen wanneer zij in het beroep verzoekt om vaststellingen met betrekking tot 2013 – in repliek zelfs met betrekking tot 2014 –, terwijl het met redenen omklede advies 2012 als laatste jaar vermeldt. En reeds het met redenen omklede advies omvat een jaar extra ten opzichte van het aanvullende verzoek tot het indienen van opmerkingen.

38. Niettemin acht ik deze vordering in beginsel ontvankelijk.

39. Het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming kan namelijk ook worden gevormd door een administratieve praktijk wanneer het een in zekere mate constante en algemene praktijk betreft¹³, of een algemene en bestendige niet-nakoming¹⁴.

40. In die zin begrijp ik het beroep van de Commissie, voor zover hiermee met betrekking tot de „algemene” en „voortdurende” overschrijding van de grenswaarden wordt verzoekt, vast te stellen dat Bulgarije „nog steeds” artikel 13 van en bijlage XI bij richtlijn 2008/50 niet nakomt.

41. En ook de verwijzing van de Commissie naar de overschrijding van grenswaarden in jaren die nog niet het voorwerp van de precontentieuze procedure of het verzoekschrift waren, moet in dat licht worden gezien. Inlichtingen van recentere datum zijn geëigend om de algemene en voortdurende aard van de gestelde niet-nakoming in het stadium van de procedure voor het Hof te onderbouwen.¹⁵

42. Dit kan niet worden aangemerkt als een niet-ontvankelijke verruiming van het voorwerp van het beroep, want het gaat nog steeds om het verwijt dat Bulgarije onverminderd de grenswaarden voor PM₁₀ niet naleeft.

12 — Zie onder andere arresten van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, EU:C:2005:573, punten 36 en 38) en 15 maart 2012, Commissie/Cyprus (C-340/10, EU:C:2012:143, punt 21).

13 — Arresten van 29 april 2004, Commissie/Duitsland (C-387/99, EU:C:2004:235, punt 42) en 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 28).

14 — Arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punten 170, 171, 184 en 193), 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, EU:C:2007:250, punt 45) en 2 december 2014, Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 33).

15 — Arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 37) en 2 december 2014, Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 33).

43. De afbakening door de precontentieuze procedure houdt evenwel ook in dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en het Hof kan geen rekening houden met sedertdien opgetreden wijzigingen.¹⁶ Deze termijn verstreek in het onderhavige geval in september 2014.

44. Bijgevolg kan het Hof alleen vaststellingen doen die betrekking hebben op het tijdvak vóór het verstrijken van deze termijn. Het betoog van de Commissie dat verwijst naar het tijdvak na afloop van de termijn, is slechts van belang voor zover het conclusies met betrekking tot het tijdvak ervóór toelaat.

45. Het Bulgaarse verwijt van een onduidelijke formulering van het beroep en dus een schending van artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering berust hoofdzakelijk op het feit dat Bulgarije voorbijgaat aan de mogelijkheid van de vaststelling van een algemene en voortdurende niet-nakoming.

46. Het zou inderdaad wenselijk zijn geweest dat de Commissie duidelijker onder woorden had gebracht waar het haar om te doen is, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de relevante rechtspraak van het Hof, maar de slotsom dat het voorwerp van het beroep niet duidelijk is, gaat te ver.

47. Tot slot zij erop gewezen dat de grenswaarden in de jaren 2007 tot en met 2010 berustten op artikel 5 van en bijlage III, fase I, bij richtlijn 1999/30, terwijl de Commissie slechts uitgaat van richtlijn 2008/50, die toen nog niet van kracht was.

48. In een procedure krachtens artikel 258 VWEU kan de Commissie echter, volgens vaste rechtspraak het Hof, verzoeken om de niet-nakoming vast te stellen van verplichtingen die voortvloeien uit de oorspronkelijke versie van een later gewijzigde of ingetrokken handeling van de Unie, die in nieuwe bepalingen zijn gehandhaafd.¹⁷

49. Dit geldt ook voor het onderhavige geval, aangezien artikel 13 van en bijlage XI bij richtlijn 2008/50 met betrekking tot PM₁₀ dezelfde grenswaarden bevatten als artikel 5 van en bijlage III, fase I, bij richtlijn 1999/30 voor het tijdvak vóór de inwerkingtreding van eerstgenoemde richtlijn. Dit blijkt uit artikel 31, lid 3, van richtlijn 2008/50, volgens hetwelk verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen, dus in het bijzonder naar richtlijn 1999/30, worden beschouwd als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn.

50. Bijgevolg is ook niet vereist dat de Commissie in haar beroep uitdrukkelijk verwijst naar de vroegere regeling.¹⁸ Voldoende is dat zij in de motivering van haar beroep de voortdurende toepasselijkheid van de grenswaarden en de respectieve rechtsgrondslag ervan heeft vermeld.

51. Het middel inzake de overschrijding van de grenswaarden en het betoog van de Commissie met betrekking tot de overschrijdingen tot het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies in september 2014 zijn dus ontvankelijk.

2. Gegrondheid van het eerste middel van het beroep

52. Het verwijt van de Commissie is in elk geval voor de in het petitum van het verzoekschrift vermelde jaren 2007 tot en met 2013 ook gegrond.

16 — Zie onder andere arresten van 6 november 2014, Commissie/België (C-395/13, EU:C:2014:2347, punt 39) en 28 januari 2016, Commissie/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punt 49).

17 — Arresten van 9 november 1999, Commissie/Italië („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, punt 36), 17 juni 2010, Commissie/Frankrijk (C-492/08, EU:C:2010:348, punt 31) en 19 december 2013, Commissie/Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, punt 37).

18 — Arrest van 14 januari 2016, Commissie/Bulgarije („Kaliakra”, C-141/14, EU:C:2016:8, punt 83). Zie met betrekking tot het verzoek om een prejudiciële beslissing het arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 26-28).

53. In Bulgarije werden de grenswaarden voor PM₁₀ in deze periode, met uitzondering van één jaar, in alle agglomeraties en zones overschreden, dat wil zeggen sinds krachtens het Protocol betreffende de toelating deze grenswaarden gelden in Bulgarije. De schending is bijgevolg zowel algemeen als voortdurend.

54. Wat daarentegen het in de memorie van repliek aanvullend vermelde jaar 2014 betreft, zij erop gewezen dat de termijn van het met redenen omkleed advies reeds in september van dat jaar verstreek. De grenswaarden hebben evenwel betrekking op het hele jaar, dat wil zeggen op het aantal overschrijdingen van de daggrenswaarde gedurende het jaar en op het jaargemiddelde. De Commissie laat onvermeld of reeds op grond van de op dat tijdstip verzamelde meetgegevens een overschrijding van de grenswaarden kon worden geconstateerd. Zelfs wanneer het mogelijk zou zijn om de grenswaarden van de periode tot het einde van de termijn te extrapoleren, zou toch een argumentatie van de Commissie ter zake vereist zijn. Een dergelijke argumentatie ontbreekt evenwel. Bijgevolg kan voor 2014 geen overschrijding worden vastgesteld en moet het beroep in zoverre worden verworpen.

a) Verzoeken om tijdelijke vrijstelling

55. Onder het verwijt van de Commissie zou evenwel grotendeels de bodem worden weggeslagen, wanneer Bulgarije erin zou zijn geslaagd om krachtens artikel 22 van richtlijn 2008/50 tot 11 juni 2011 tijdelijk te worden vrijgesteld van de verplichting tot naleving van de grenswaarden voor PM₁₀. Hierdoor zouden namelijk alle overschrijdingen van de grenswaarden tot het tijdstip van het aanvullende verzoek tot het indienen van opmerkingen irrelevant zijn.¹⁹

56. Vaststaat dat het verzoek van Bulgarije uit 2009 geen vrijstelling kon bewerkstelligen. De Commissie heeft hiertegen immers tijdig bezwaar gemaakt, zodat Bulgarije overeenkomstig artikel 22, lid 4, derde alinea, van richtlijn 2008/50 een aangepast verzoek had moeten indienen.

57. Bulgarije is evenwel van mening dat haar verzoek van 9 juni 2011 een dergelijk aangepast verzoek was, dat door de Commissie niet rechtsgeldig zou zijn weersproken.

58. De Commissie heeft weliswaar niet formeel besloten het verzoek te weerspreken, maar heeft in haar brief van 11 juli 2011 ondubbelzinnig medegedeeld dat het verzoek volgens haar tardief was.

59. Deze brief behelst een afwijzing, waartegen Bulgarije niet is opgekomen. Bulgarije roept ook terecht niet de non-existentie van dat besluit in, aangezien de vaststelling van de non-existentie om redenen van rechtszekerheid moet worden voorbehouden aan uiterst extreme gevallen.²⁰ Het onderhavige geval illustreert overigens de gevaren voor de rechtszekerheid die met een vaststelling van non-existentie gepaard zouden gaan. Bijgevolg moet Bulgarije de afwijzing van haar kennisgeving in het onderhavige geval aanvaarden. Alleen al hierom moet een vrijstelling overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/50 worden uitgesloten.

60. Om dezelfde reden hoeft in de onderhavige zaak niet te worden uitgemaakt of de Commissie haar in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde verplichting tot loyale samenwerking heeft geschonden door het verzoek van 9 juni 2011 niet inhoudelijk te onderzoeken. Dit betoog van Bulgarije zou mogelijk geëigend zijn geweest om de rechtmatigheid van de brief van 11 juli 2011 in twijfel te trekken. Aangezien Bulgarije evenwel niet tegen deze mededeling is opgekomen, mocht deze lidstaat niet ervan uitgaan vrijgesteld te zijn van zijn verplichting tot naleving van de grenswaarden.²¹

19 — Zie met betrekking tot de gevolgen voor de ontvankelijkheid van het beroep arresten van 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punt 7) en 21 juli 2016, Commissie/Roemenië (C-104/15, EU:C:2016:581, punt 35, zie echter ook punten 36 en 37).

20 — Arresten van 5 oktober 2004, Commissie/Griekenland (C-475/01, EU:C:2004:585, punt 20) en 18 oktober 2012, Commissie/Tsjechische Republiek (C-37/11, EU:C:2012:640, punt 49).

21 — Aldus begrijp ik in het bijzonder het door Bulgarije aangehaalde arrest van 1 juni 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, punt 36). Zie ook arrest van 15 december 2011, Commissie/Spanje (C-560/08, EU:C:2011:835, punt 75).

61. Voor het geval dat het Hof deze zienswijze niet aanvaardt, moet worden nagegaan of de Commissie het verzoek terecht als tardief heeft afgewezen.

62. Volgens de Commissie is de afwijzing gerechtvaardigd, omdat zij een met de richtlijn strijdige situatie niet met terugwerkende kracht kan wettigen.

63. Artikel 22 van richtlijn 2008/50 verzet zich evenwel niet tegen een vrijstelling met terugwerkende kracht. Integendeel, deze bepaling is voor PM₁₀ juist gericht op toepassing met terugwerkende kracht. De respectieve grenswaarden gelden namelijk sinds 2005, maar pas in 2008 werd de mogelijkheid van vrijstelling in het leven geroepen. Bovendien kan een rechtmatig belang bij vrijstelling met terugwerkende kracht niet worden uitgesloten, bijvoorbeeld om elke grondslag voor vorderingen tot schadevergoeding weg te nemen.

64. Het is echter wel zo dat een vrijstelling slechts mogelijk is wanneer de voorwaarden hiervoor vervuld zijn. Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 schrijft namelijk voor dat de lidstaat een luchtkwaliteitsplan indient waaruit blijkt hoe hij overeenstemming met deze grenswaarden vóór een nieuw uiterst tijdstip, voor PM₁₀ uiterlijk 11 juni 2011, kan bereiken.²²

65. Het verzoek van 9 juni 2011 zou dus moeten hebben aangetoond dat uiterlijk twee dagen later de grenswaarden zouden zijn nageleefd. Deze uitkomst moet op grond van de feitelijk medegedeelde data worden uitgesloten. Veeleer werden vóór en na het verzoek in de Bulgaarse zones en agglomeraties de grenswaarden nagenoeg ononderbroken overschreden, en de enige naleving van de jaargrenswaarde in de zone Varna enkele jaren eerder ging gepaard met te veel overschrijdingen van de daggrenswaarde.

66. Het is daarom uitgesloten dat de aanvraag van Bulgarije de vrijstellingsvoorwaarden vervulde. Bijgevolg zou de Commissie ook in geval van een grondige beoordeling terecht bezwaar hebben gemaakt tegen de aanvraag van Bulgarije.

67. Zelfs wanneer Bulgarije een kennisgeving van vrijstelling zou hebben gedaan tezamen met de aankondiging van een naleving van de grenswaarden vanaf 11 juni 2011, zou het dit – gelet op de voortdurende overschrijding daarvan – onrechtmatig zijn dat deze lidstaat zich nu hierop beroept.

68. Samenvattend moet dus worden geconstateerd dat Bulgarije niet tot uiterlijk 11 juni 2011 van de verplichting tot naleving van de grenswaarden voor PM₁₀ werd vrijgesteld.

b) Aard van de verplichting tot naleving van de grenswaarden

69. Voorts probeert Bulgarije het verwijt van de Commissie te ontcrachten met zijn inspanningen ten behoeve van een verbetering van de kwaliteit van de lucht, met de beweerde verbetering ervan alsmede met de economische situatie van het land.

70. Deze argumenten doen niet af aan de constatering van een algemene en voortdurende schending van de grenswaarden. Het Hof heeft namelijk herhaaldelijk verklaard dat reeds de enkele overschrijding van de grenswaarden artikel 13 van en bijlage XI bij richtlijn 2008/50 schendt²³, tenzij overmacht wordt aangetoond.²⁴ Het gaat dus om een resultaatsverplichting (*obligation de résultat*) en niet om een verplichting om louter te proberen de grenswaarden na te leven.

22 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punten 45 en 47).

23 — Arresten van 24 maart 2011, Commissie/Slovenië (C-365/10, EU:C:2011:183, punt 24), 10 mei 2011, Commissie/Zweden (C-479/10, EU:C:2011:287, punten 13-16) en 15 november 2012, Commissie/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, punt 52). Zie ook arrest EVA-Hof van 2 oktober 2015, Toezichthoudende Autoriteit van de EVA/Noorwegen (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, punten 33-36).

24 — Arrest van 19 december 2012, Commissie/Italië (C-68/11, EU:C:2012:815, punten 41 en 59-66).

71. Aan het uitgangspunt van een resultaatsverplichting staat ook niet in de weg dat de lidstaten ingevolge artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet verplicht zijn om maatregelen te treffen om elke overschrijding van de grenswaarden te voorkomen of onmiddellijk te beëindigen, maar alleen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

72. Indien artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 aldus zou worden opgevat dat deze verplichting om luchtkwaliteitsplannen op te stellen het enige rechtsgevolg van een schending van de luchtkwaliteitsnormen vormt, zou aan een resultaatsverplichting moeten worden getwijfeld. Dit zou namelijk een afzwakking inhouden van de algemene Unierechtelijke verplichting om schendingen van het Unierecht zo snel mogelijk te beëindigen en onder bepaalde omstandigheden schade te vergoeden.²⁵ Ook het belang van de duur van de schending zou minder zwaar wegen. De verplichting tot het opstellen van plannen impliceert namelijk dat een schending in de regel niet onmiddellijk, maar pas in de loop van een bepaalde periode kan worden beëindigd. Deze uitlegging ligt voor de hand vanwege de problemen bij de omzetting van de luchtkwaliteitsnormen, die ook de wijziging van de luchtkwaliteitsrichtlijn kenmerkten.

73. Zoals het Hof evenwel terecht heeft geoordeeld, is alleen in artikel 22, lid 1, van richtlijn 2008/50 uitdrukkelijk bepaald dat een lidstaat het in bijlage XI bij deze richtlijn genoemde uiterste tijdstip voor naleving van de in deze bijlage bepaalde grenswaarden kan uitstellen.²⁶ Het zou tegenstrijdig zijn om, naast dit uitdrukkelijk bepaalde uitstel, dat onderworpen is aan strikte voorwaarden en beperkingen²⁷, een bijkomende, louter impliciete maar in de tijd onbegrensde²⁸ uitzondering in de verplichting tot het opstellen van luchtkwaliteitsplannen bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede alinea, te lezen. Dit zou neerkomen op een ondermijning van het nuttig effect van de luchtkwaliteitsnormen²⁹, welke reeds vanwege het grote belang ervan voor de volksgezondheid niet kan worden aanvaard.

74. Richtlijn 2008/50 bevat overigens ook luchtkwaliteitsdoelstellingen die duidelijk niet als resultaatsverplichting gestructureerd zijn. Ingevolge artikel 15, lid 1 en artikel 16, lid 1, nemen de lidstaten namelijk slechts die nodige maatregelen die geen buitensporige kosten met zich brengen om de streefwaarde inzake de blootstelling aan $PM_{2,5}$, dat wil zeggen nog kleinere deeltjes, te bereiken. Indien de wetgever de grenswaarden voor PM_{10} niet als resultaatsverplichting zou hebben willen vastleggen, zou hij een soortgelijke formulering hebben gekozen.

75. Richtlijn 2008/50 omvat bijgevolg met betrekking tot PM_{10} twee met elkaar verbonden, maar afzonderlijke verplichtingen, namelijk om te beginnen de preventieve en onvoorwaardelijke resultaatsverplichting tot naleving van de grenswaarden en daarnaast de follow-upverplichtingen in het geval van overschrijding.

76. Niettemin moet ervan worden uitgegaan dat de luchtkwaliteitsplannen van invloed zijn op de rechtsgevolgen van schending van de grenswaarden. Het is met name zeer waarschijnlijk dat een luchtkwaliteitsplan dat beantwoordt aan de vereisten van richtlijn 2008/50 en nauwgezet ten uitvoer wordt gelegd, de zwaarte van de schending kan verminderen. Een dergelijk plan zou wellicht zelfs een grond kunnen zijn om af te zien van de oplegging van een dwangsom in een procedure op grond van artikel 260 VWEU of om uit te sluiten dat de schending van de grenswaarden voldoende gekwalificeerd is ten behoeve van schadeloosstelling.³⁰ In de onderhavige zaak hoeven deze vragen weliswaar nog niet te worden beantwoord, maar tegen deze achtergrond krijgt het tweede middel van de Commissie extra gewicht.

25 — Zie arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 35), 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 31) en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 45).

26 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 43).

27 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punten 44 en 45).

28 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 48).

29 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 44).

30 — Zie bijvoorbeeld arrest van 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punten 51 en 52).

77. De uitlegging van de verplichting tot naleving van de grenswaarden als resultaatsverplichting komt ook niet op losse schroeven te staan door de enigszins onduidelijke bewoordingen van het arrest ClientEarth. In dat arrest heeft het Hof benadrukt dat artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 met betrekking tot zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide weliswaar bepaalt dat de lidstaten ervoor „zorgen” dat de niveaus van de grenswaarden niet worden overschreden, maar dat de tweede alinea van deze bepaling vermeldt dat deze grenswaarden, wat stikstofdioxide en benzeen betreft, „niet mogen worden overschreden” vanaf het vastgestelde uiterste tijdstip, hetgeen overeenkomt met een resultaatsverplichting.³¹

78. Mijns inziens wilde het Hof hiermee geen tegenstelling in het leven roepen tussen de verplichtingen met betrekking tot zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide aan de ene kant en stikstofdioxide en benzeen aan de andere kant. Het gaat veeleer om een enigszins onduidelijke bevestiging van de bestaande rechtspraak. Beide formuleringen brengen met gebruikmaking van andere woorden dezelfde verplichting tot uitdrukking.³²

79. Voorts wordt aan de constatering van een algemene en voortdurende schending van de grenswaarden ook niet afgedaan door het feit dat in een van de zes zones, te weten de zone Varna, in 2009 een van de twee grenswaarden niet werd overschreden. Kennelijk gaat het hierbij veeleer om een atypisch geval dat slechts door bijzondere omstandigheden te verklaren valt. Daarna werd uiteindelijk ook deze grenswaarde in deze zone overschreden. De daggrenswaarde werd daar ook in 2009 te vaak overschreden.

3. Voorlopige conclusie

80. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat Bulgarije met betrekking tot PM₁₀ van 2007 tot en met 2013 algemeen en voortdurend in alle agglomeraties en zones van het land zijn verplichtingen krachtens artikel 13, lid 1, van juncto bijlage XI bij richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa niet is nagekomen.

B – Artikel 23 van richtlijn 2008/50 – luchtkwaliteitsplannen

81. Het tweede middel van de Commissie betreft de verplichting tot vaststelling van luchtkwaliteitsplannen overeenkomstig artikel 23 van richtlijn 2008/50.

82. Overschrijdt het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde, dan zorgen ingevolge artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende grenswaarden te eerbiedigen. Artikel 23, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2008/50 bepaalt dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen worden genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Volgens artikel 23, lid 1, derde alinea, eerste volzin, van richtlijn 2008/50 moeten de luchtkwaliteitsplannen ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens omvatten.

31 — Arrest van 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 30).

32 — Aldus uiteindelijk ook arrest EVA-Hof van 2 oktober 2015, Toezichthoudende Autoriteit van de EVA/Noorwegen (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, punt 36).

83. Vanaf de overschrijding van de grenswaarden is Bulgarije dus volgens artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 verplicht om luchtkwaliteitsplannen vast te stellen. Bij gebreke van vrijstelling van de nalevingsverplichting, zouden in deze plannen ingevolge artikel 23, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2008/50 passende maatregelen moeten worden genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

84. Het staat tussen partijen buiten kijf dat Bulgarije luchtkwaliteitsplannen heeft vastgesteld.

85. De Commissie concludeert evenwel uit de aanhoudende overschrijding van de grenswaarden dat Bulgarije heeft verzuimd om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Bulgarije zou niet alle noodzakelijke en wetenschappelijk mogelijke maatregelen hebben genomen om de overschrijding van de grenswaarden te beëindigen. Daarenboven is de Commissie van mening dat geplande maatregelen nog niet zijn genomen en dat in de Bulgaarse plannen bepaalde gegevens ontbreken.

86. Ook met betrekking tot dit middel moet eerst het voorwerp van de procedure worden gepreciseerd (zie onder 1), alvorens het door de Commissie aangevoerde bewijs (zie onder 2) en de kwaliteit van de Bulgaarse luchtkwaliteitsplannen (zie onder 3) kunnen worden behandeld.

1. Voorwerp van het beroep en ontvankelijkheid van het betoog van de Commissie

87. Voor de ontvankelijkheid van dit middel geldt in beginsel hetzelfde als voor de ontvankelijkheid van het eerste middel. De Commissie beperkt haar betoog weliswaar niet tot inlichtingen die reeds het voorwerp van het verzoek tot het indienen van opmerkingen en van het met redenen omkleed advies waren, maar de latere omstandigheden zijn louter bijkomende bewijzen van een voortdurende en algemene praktijk bij de vaststelling en de uitvoering van luchtkwaliteitsplannen.

88. Ook het ontvankelijke voorwerp van dit middel wordt evenwel in de tijd begrensd door het in het met redenen omkleed advies gestelde uiterste tijdstip, namelijk 11 september 2014.

89. Bovendien rijst de vraag of ook dit middel niet-nakoming van de vóór richtlijn 2008/50 geldende verplichtingen omvat. Deze verplichtingen volgden uit richtlijn 96/62 juncto richtlijn 99/30.

90. In zoverre verschilt deze situatie van die van de grenswaarden. Het is de vraag of de vroegere regelingen vergelijkbare vereisten bevatten als die welke nu in artikel 23, lid 1, van en bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50 zijn neergelegd. De Commissie zelf is namelijk van mening dat artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 strikter is dan richtlijn 96/62. Laatstgenoemde richtlijn zou slechts een redelijke termijn voor de naleving van de grenswaarden voorschrijven, terwijl de eerstgenoemde richtlijn zou bepalen dat de termijn zo kort mogelijk moet worden gehouden. Een aanscherping van de vereisten sluit de continuïteit evenwel uit.

91. Bijgevolg kan de Commissie zich niet op de ononderbroken geldigheid van de verplichting van richtlijn 96/62 tot het opstellen van plannen beroepen. Veeleer kan een schending van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 pas met het verstrijken van de termijn voor de omzetting van laatstgenoemde richtlijn in nationaal recht worden vastgesteld, dat wil zeggen ten vroegste vanaf 11 juni 2010.

92. Het betoog van de Commissie is derhalve alleen in zoverre ontvankelijk.

2. Duur van de overschrijding van de grenswaarden

93. Het feit dat de Commissie uit de duur van de overschrijding concludeert dat sprake is van een verzuim om deze zo kort mogelijk te houden, impliceert dat de overschrijding binnen een bepaalde periode moet worden beëindigd. Een dergelijke bepaalde periode is evenwel niet uitdrukkelijk in richtlijn 2008/50 opgenomen en kan ook niet uit die richtlijn worden afgeleid.

94. Het Hof heeft met betrekking tot de luchtkwaliteitsplannen tot op heden alleen verklaard dat uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 volgt dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, maar dat deze hoe dan ook van dien aard moeten zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden.³³

95. Deze vaststelling moet worden gezien tegen de achtergrond van het eerdere arrest *Janecek* betreffende de actieplannen die krachtens artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 op korte termijn moesten worden opgesteld wegens een dreigende overschrijding van de grenswaarden. Het Hof heeft hierin verklaard dat uit de opzet van de richtlijn, die een geïntegreerde vermindering van de milieuverontreiniging beoogt, volgt dat de lidstaten maatregelen dienen te nemen die geschikt zijn om, rekening houdend met alle omstandigheden van het moment en met de betrokken belangen, het risico van overschrijding en de duur ervan tot een minimum te beperken.³⁴ Het Hof heeft vanuit die optiek voorts geoordeeld dat de lidstaten bij de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid behalve met de doelstelling van beperking van de overschrijding tot een minimum ook rekening moeten houden met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen.³⁵

96. Ook de luchtkwaliteitsplannen bedoeld in artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 kunnen alleen op basis van een dergelijk belangenevenwicht worden vastgesteld. Het grote belang van de luchtkwaliteit voor de bescherming van het leven en de gezondheid laat weliswaar slechts zeer weinig ruimte voor de inaanmerkingneming van andere belangen. Bijgevolg vereist dit belang ook een strikte toetsing van de gemaakte afweging.³⁶ Het staat evenwel buiten kijf dat er zwaarder wegende belangen zijn die zich kunnen verzetten tegen bepaalde geëigende maatregelen.

97. Zo betoogt Bulgarije dat de overschrijdingen van de grenswaarden voornamelijk te wijten zijn aan het gebruik van bepaalde vaste brandstoffen, in het bijzonder hout en steenkool, voor de verwarming van woningen tijdens de winter. Bijgevolg lijkt een verbod van een dergelijke vorm van verwarming geëigend om naleving van de grenswaarden te bereiken. Deze maatregel is evenwel ontoelaatbaar, zolang geen andere methoden van verwarming beschikbaar zijn, want zonder verwarming zou de volksgezondheid nog sterker worden benadeeld.

98. Bulgarije benadrukt derhalve terecht dat slechts geval per geval kan worden vastgesteld welke periode „zo kort mogelijk” is. De duur van de overschrijding alleen is hiervoor onvoldoende, want op de enkele basis hiervan kan niet worden bepaald of de afweging tegen andere belangen gebrekkig was.

99. Om die reden is het centrale argument van de Commissie niet zonder meer overtuigend. De enkele vraag of de grenswaarden voor een bepaald aantal jaren zijn overschreden, ongeacht of het hierbij gaat om zeven, acht of negen jaar, kan niet doorslaggevend zijn voor de vaststelling of die periode nog „zo kort mogelijk” was.

33 — Arrest van 19 november 2014, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 57).

34 — Arrest van 25 juli 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 45).

35 — Arrest van 25 juli 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 46).

36 — Zie in deze zin met betrekking tot de toetsing van zwaarwegende inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en op het recht op bescherming van persoonsgegevens arresten van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 48) en 6 oktober 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 78).

100. Dit betekent evenwel niet dat dit betoog van de Commissie niet ter zake doet.

101. Het Hof zou veeleer moeten uitgaan van zijn rechtspraak betreffende de regelingen ter zake van afvalstoffen. Op dit gebied geldt de thans in artikel 13 van de afvalstoffenrichtlijn³⁷ neergelegde algemene verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Het voortduren van een met deze doelstelling strijdige feitelijke situatie, bijvoorbeeld een illegale afvalstortplaats, duidt op een schending van deze verplichtingen, vooral wanneer deze een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft zonder dat de bevoegde instanties ingrijpen.³⁸

102. Hetzelfde geldt in de onderhavige zaak. In Bulgarije worden sinds langere tijd de grenswaarden voor PM₁₀ niet nageleefd, hetgeen zwaarwegende gevolgen heeft voor de gezondheid van de Bulgaarse bevolking. Dit wijst er in sterke mate op dat Bulgarije de krachtens artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

103. Weliswaar is Bulgarije van mening dat de overschrijding van de grenswaarden niet gelijktijdig een schending van artikel 13, lid 1, en van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 kan vormen, aangezien schending van eerstgenoemde verplichting pas leidt tot schending van de laatstgenoemde verplichting.

104. Dit betoog gaat evenwel voorbij aan het feit dat niet-naleving van de grenswaarden geen schending van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 vormt, maar slechts erop wijst dat de luchtkwaliteitsplannen niet aan de vereisten voldoen. Dit kan weliswaar niet uit de eerste overschrijding worden afgeleid, maar hoe langer de overschrijdingen voortduren hoe meer hieruit blijkt, hoe doeltreffend – of ondoeltreffend – de reeds genomen maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit waren.

105. Bij de weging van deze aanwijzing zijn voorts ook de vaststaande schendingen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies vermelde termijn, dat wil zeggen in de jaren 2014 en 2015, van belang. Hieruit blijkt dat de vóór het verstrijken van de termijn bestaande luchtkwaliteitsplannen zelfs niet toereikend waren om op een later tijdstip te voldoen aan de grenswaarden.

106. Aan het belang van de duur van de overschrijding wordt ook niet afgedaan door het feit dat alleen de sinds 11 juni 2010 bestaande verplichting voorwerp van de procedure is. Bulgarije was namelijk niet pas sinds dat tijdstip verplicht om luchtverontreiniging te bestrijden, maar al vanaf de toetreding in januari 2007, toen artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 van toepassing werd. De doeltreffendheid van de van 11 juni 2010 tot en met 11 september 2014 genomen maatregelen moet daarom beoordeeld tegen de achtergrond van een eerdere inspanning om de luchtkwaliteit te verbeteren, die meer dan drie jaar heeft geduurd. Aangezien de vroegere inspanningen onvoldoende waren, bestond des te meer aanleiding om na 11 juni 2010 doeltreffende maatregelen te nemen.

107. Het staat derhalve aan Bulgarije om deze door de voortdurende overschrijding van de grenswaarden gefundeerde aanwijzing te ontcrachten. Hiertoe zou deze lidstaat in het bijzonder duidelijk moeten maken dat zijn luchtkwaliteitsplannen beantwoorden aan de vereisten van artikel 23, lid 1, van en bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50.

37 — Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3).

38 — Zie bijvoorbeeld arresten van 9 november 1999, Commissie/Italië („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, punt 68), 18 november 2004, Commissie/Griekenland (C-420/02, EU:C:2004:727, punt 22), 4 maart 2010, Commissie/Italië (C-297/08, EU:C:2010:115, punt 97); 11 december 2014, Commissie/Griekenland (C-677/13, EU:C:2014:2433, punt 78), 16 juli 2015, Commissie/Slovenië (C-140/14, EU:C:2015:501, punt 69) en 21 juli 2016, Commissie/Roemenië (C-104/15, EU:C:2016:581, punt 81).

3. Kwaliteit van de Bulgaarse luchtkwaliteitsplannen

108. Uit het betoog van Bulgarije en de Commissie valt af te leiden dat de bestaande plannen evenwel onvoldoende zijn.

109. Het staat buiten kijf dat deze plannen verschillende streefdata voor de naleving van de grenswaarden bevatten, maar dat deze doelstellingen niet werden gerealiseerd. De Commissie betoogt tevens – zonder dat dit is weersproken – dat niet het hele scala aan mogelijke maatregelen in overweging is genomen, zoals strengere kwaliteitsvoorschriften voor vaste brandstoffen voor de verwarming van woningen of beperkingen van het wegverkeer.

110. Daarnaast vertonen de Bulgaarse plannen structurele tekortkomingen.

111. Volgens de Commissie heeft Bulgarije namelijk geen inlichtingen verschaft ter zake van het precieze geografische toepassingsgebied van de plannen, het tijdschema van de verwezenlijking ervan, de op grond van de geplande maatregelen verwachte verbetering van de luchtkwaliteit alsmede het tijdstip van de naleving van de grenswaarden.

112. Hiermee verwijst de Commissie naar de door bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50 voorgeschreven gegevens. In het bijzonder moeten krachtens punt 6, onder b), van dit deel bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit worden verstrekt. Ook schrijft punt 8 de opsomming en beschrijving voor van alle maatregelen die zijn opgenomen in het project [onder a)], een tijdschema voor de uitvoering [onder b)] en de raming van de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren [onder c)].

113. Deze gegevens zijn van essentieel belang, want pas hiermee wordt het mogelijk om te beoordelen of deze luchtkwaliteitsplannen ook daadwerkelijk waarborgen dat de periode van de niet-naleving van de grenswaarden zo kort mogelijk blijft. Aan de hand van deze gegevens kan worden nagegaan of de lidstaat alle maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in kaart brengt en welke maatregelen hij heeft gekozen. Tevens maken zij het mogelijk om in te schatten in welke mate en op welke termijn de luchtkwaliteit wordt verbeterd. Uiteindelijk blijkt hieruit of en wanneer volgens deze plannen de naleving van de grenswaarden mogelijk wordt.

114. Bulgarije beschrijft weliswaar vele maatregelen en plannen, maar betwist niet dat voornoemde gegevens in essentie ontbreken.

115. Bulgarije wijst echter op een tegenstrijdigheid in het betoog van de Commissie. De Commissie beweert namelijk enerzijds dat Bulgarije niet heeft laten weten wanneer de naleving van de grenswaarden kan worden verwacht, maar maakt anderzijds het verwijt dat enkele plannen dergelijke gegevens bevatten, welke echter verstreken zouden zijn zonder dat de grenswaarden zijn nagekomen.

116. Deze tegenstrijdigheid is evenwel niet van doorslaggevend belang, aangezien een aankondiging van de nakoming van grenswaarden die niet wordt verwezenlijkt, nog een bijkomend bewijs is van de tekortkomingen van een luchtkwaliteitsplan.

117. De door Bulgarije opgestelde luchtkwaliteitsplannen ter vermindering van luchtverontreiniging door PM_{10} beantwoorden dus niet aan de vereisten van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 en bevatten het bijzonder ontbreken niet alle volgens bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50 noodzakelijke gegevens.

118. Bulgarije kon bijgevolg ook niet aantonen dat ondanks de voortdurende overschrijding van de grenswaarden de vereiste maatregelen zijn genomen om deze overschrijding zo kort mogelijk te houden.

4. Voorlopige conclusie

119. Samenvattend moet met betrekking tot het tweede middel worden vastgesteld dat Bulgarije van 11 juni 2010 tot en met 11 september 2014 algemeen en voortdurend in alle agglomeraties en zones van het land de krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 op hem rustende verplichting niet is nagekomen om luchtkwaliteitsplannen overeenkomstig bijlage XV, deel A, ter vermindering van luchtverontreiniging door PM_{10} op te stellen en ten uitvoer te leggen, zodat de periode van niet-naleving van de grenswaarden als bedoeld in artikel 13, lid 1, en bijlage XI zo kort mogelijk kon worden gehouden.

V – Kosten

120. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie op wezenlijke punten in het gelijk is gesteld, moet Bulgarije worden verwezen in de kosten.

121. Artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt evenwel dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. Polen zal dus zijn eigen kosten dragen.

VI – Conclusie

122. Ik geef het Hof dan ook in overweging te beslissen als volgt:

- „1) De Republiek Bulgarije is met betrekking tot PM_{10} van 2007 tot met 2013 algemeen en voortdurend in alle agglomeraties en zones van het land de krachtens artikel 13, lid 1, van juncto bijlage XI bij richtlijn 2008/50 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
- 2) De Republiek Bulgarije is van 11 juni 2010 tot en met 11 september 2014 algemeen en voortdurend in alle agglomeraties en zones van het land de krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichting niet nagekomen om luchtkwaliteitsplannen overeenkomstig bijlage XV, deel A, ter vermindering van luchtverontreiniging door PM_{10} op te stellen en ten uitvoer te leggen, zodat de periode van niet-naleving van de grenswaarden bedoeld in artikel 13, lid 1, en bijlage XI zo kort mogelijk kon worden gehouden.
- 3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 4) De Republiek Bulgarije draagt de kosten, met uitzondering van de kosten van de Republiek Polen, die haar eigen kosten draagt.”