



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 februari 2018*

„Niet-nakoming - Richtlijn 2008/50/EG - Luchtkwaliteit - Artikel 13, lid 1 - Artikel 22, lid 3 - Bijlage XI - PM₁₀ -concentraties in de lucht - Overschrijding van de grenswaarden in bepaalde zones en agglomeraties - Artikel 23, lid 1 - Luchtkwaliteitsplannen - ‚Zo kort mogelijke’ periode van overschrijding - Ontbreken van passende maatregelen in de beschermingsprogramma’s voor de luchtkwaliteit - Onjuiste omzetting”

In zaak C-336/16,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 15 juni 2016,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann, K. Petersen en E. Manhaeve als gemachtigden,

verzoekende partij,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna, D. Krawczyk en K. Majcher als gemachtigden,

verwerende partij,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský (rapporteur), M. Safjan, D. Šváby en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 september 2017,

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

het navolgende

* Procestaal: Pools.

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen:
 - doordat sinds 2007 en tot ten minste 2013 in 35 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de daggrenswaarden en in 9 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de jaargrenswaarden voor particulare matter₁₀ (fijnstof; hierna: „PM₁₀”) zijn overschreden en geen informatie is overgelegd waaruit blijkt dat de situatie zich heeft verbeterd;
 - doordat in de luchtkwaliteitsplannen geen passende maatregelen zijn opgenomen om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀ in de lucht zo kort mogelijk te houden;
 - doordat de met de overschrijdingsmarge verhoogde daggrenswaarden vanaf 1 januari 2010 tot en met 10 juni 2011 in de zones 14.17 – Radom, 14.18 – Pruszków-Żyrardów en 16.5 – Kędzierzyn-Koźle alsook vanaf 1 januari tot en met 10 juni 2011 in zone 30.3 – Ostrów-Kępnó, zijn overschreden, en
 - doordat artikel 23, lid 1, tweede alinea, 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 2008, L 152, blz. 1) niet juist is omgezet,

niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 en artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn alsook artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van deze richtlijn.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 96/62/EG

- 2 In artikel 7 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB 1996, L 296, blz. 55), met het opschrift „Verbetering van de luchtkwaliteit – Algemene eisen”, was bepaald:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

[...]

3. 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. Al naargelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer.”
- 3 In artikel 11 van deze richtlijn is vastgelegd dat de lidstaten de Commissie jaarlijks verslagen sturen over de mate waarin is voldaan aan de dagelijks en jaarlijks in acht te nemen waarden aan luchtverontreinigende stoffen, in het bijzonder PM₁₀.

Richtlijn 1999/30/EG

- 4 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 1999, L 163, blz. 41) luidde:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM₁₀ 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.

[...]”

- 5 Deze grenswaarden moesten wat PM₁₀ betreft vanaf 1 januari 2005 worden nageleefd.

- 6 In artikel 5, lid 4, van deze richtlijn werd vermeld:

„Wanneer de in bijlage III, deel I, bedoelde grenswaarden voor PM₁₀ worden overschreden doordat er concentraties van PM₁₀ 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] 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] actieplannen uit te voeren wanneer de in bijlage III, deel I, bedoelde grenswaarden vanwege andere dan natuurverschijnselen worden overschreden.”

- 7 Volgens artikel 12 van richtlijn 1999/30 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 19 juli 2001 daaraan te voldoen.

Richtlijn 2008/50

- 8 De op 11 juni 2008 in werking getreden richtlijn 2008/50 codificeert vijf al bestaande wetgevingsbesluiten inzake beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit, waaronder richtlijn 96/62 en richtlijn 1999/30.

- 9 Die richtlijnen zijn met ingang van 11 juni 2010 ingetrokken bij artikel 31 van richtlijn 2008/50 zonder iets af te doen aan de op de lidstaten rustende verplichtingen inzake omzettingstermijnen en toepassing van diezelfde richtlijnen.

- 10 In artikel 2, punten 5, 8 en 16 tot en met 18, van richtlijn 2008/50 is het volgende bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

5. ‚grenswaarde’: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;

[...]

8. „luchtkwaliteitsplannen’: plannen betreffende maatregelen om de grenswaarden of streefwaarden te bereiken;

[...]

16. „zone’: een door een lidstaat met het oog op de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit afgebakend gedeelte van zijn grondgebied;

17. „agglomeratie’: een verstedelijkte zone met een bevolking van meer dan 250 000 inwoners of, in het geval van een bevolking van 250 000 inwoners of minder, met een door de lidstaten vast te stellen bevolkingsdichtheid per km²;

18. „PM₁₀’: deeltjes die een op grootte selecterende inlaat als omschreven in de referentiemethode voor bemonsteren en meten van PM₁₀ EN 12 341 passeren met een efficiëncygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 µm”.

11 Artikel 13 van deze richtlijn, met het opschrift „Grenswaarden en alarmdrempels voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM₁₀, 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.”

12 Artikel 22 van deze richtlijn, met het opschrift „Uitstel van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting bepaalde grenswaarden toe te passen”, is als volgt geformuleerd:

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

3. Wanneer een lidstaat lid 1 of lid 2 toepast, zorgt hij ervoor dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken verontreinigende stof in bijlage XI is vastgesteld.

[...]”

- 13 In artikel 23 van deze richtlijn, met het opschrift „Luchtkwaliteitsplannen”, is in lid 1 bepaald:

„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.

In geval van overschrijding van de 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 kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

Wanneer voor verscheidene verontreinigende stoffen een plan moet worden opgesteld of uitgevoerd, stellen de lidstaten, waar passend, geïntegreerde luchtkwaliteitsplannen op voor alle betrokken verontreinigende stoffen en voeren zij deze uit.”

- 14 Volgens bijlage XI van richtlijn 2008/50, met het opschrift „Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, bedraagt de PM_{10} -daggrenswaarde $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Deze waarde mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden. De PM_{10} -jaargrenswaarde bedraagt $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per kalenderjaar en mag helemaal niet worden overschreden.

Pools recht

- 15 Richtlijn 2008/50 is in het Poolse recht omgezet in de Prawo Ochrony Środowiska (milieubeschermingswet; hierna: „POŚ”) van 27 april 2001 (Dz.U. van 2001, nr. 62, volgnummer 627), in de versie zoals van toepassing ten tijde van het geding. Artikel 91, lid 1, van deze wet luidt:

„Voor de zones bedoeld in artikel 89, lid 1, punt 1 [waar de hoeveelheid stoffen in de lucht de grenswaarde overschrijdt] vervaardigt het bestuur van de voïvodie (provinciebestuur) binnen 15 maanden na ontvangst van de beoordelingsresultaten waaruit blijkt hoeveel stoffen de lucht bevat, alsmede na ontvangst van de in artikel 89, lid 1, weergegeven classificatie van de zones, ter oplossing een voorstel bedoeld om een luchtkwaliteitsplan op te stellen waarmee aan de grenswaarden aan stoffen in de lucht kan worden voldaan en waarin de na te leven blootstellingsconcentratie wordt vastgesteld, welk voorstel ter kennisgeving wordt ingediend bij de burgemeesters van de steden en dorpen, de hoofden van het bestuur van de stadsregio's en bevoegde starosta (landvoogden).”

- 16 Artikel 91, lid 3a, van deze wet luidt:

„Voor zones waarin de grenswaarden aan stoffen in de lucht zijn overschreden, vervaardigt de voïvodie ter oplossing een voorstel bedoeld om het luchtkwaliteitsplan op te stellen of bij te werken. Dit gehele voorstel vormt het in artikel 92 bedoelde actieplan voor de korte termijn.”

17 In artikel 92, lid 1, van de POŚ is bepaald:

„In geval in een bepaalde zone het alarmniveau voor een grenswaarde of een streefwaarde voor een stof in de lucht dreigt te worden overschreden, vervaardigt het bestuur van de voïvodie binnen 15 maanden nadat de inspectie voor de milieubescherming van de voïvodie de informatie over dit risico heeft ontvangen ter oplossing een voorstel bedoeld om een actieplan voor de korte termijn op te stellen dat ter kennisgeving wordt ingediend bij de burgemeesters van de steden en dorpen, de hoofden van het bestuur van de stadsregio's en bevoegde starosta en dat beoogt:

- 1) het risico op dergelijke overschrijdingen te verminderen;
- 2) de gevolgen en de duur van bestaande overschrijdingen te beperken.”

18 Op 11 september 2012 heeft de Poolse minister van Milieu de verordening inzake luchtkwaliteitsplannen en actieplannen voor de korte termijn vastgesteld. Deze verordening legt gedetailleerd de eisen vast waaraan luchtkwaliteitsplannen en actieplannen voor de korte termijn moeten voldoen, alsmede hun vorm en de erin op te nemen gegevens.

Precontentieuze procedure

19 PM₁₀ bestaat uit een mengsel van organische en niet-organische stoffen in de lucht. Het kan giftige stoffen bevatten, zoals polycyclische aromatische koolwaterstoffen, zware metalen, dioxine en furaan. De stofdeeltjes hebben een diameter van minder dan 10 µm en kunnen in de hogere luchtwegen en de longen dringen.

20 Op 12 november 2008 heeft de Republiek Polen ter uitvoering van artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50, een kennisgeving aan de Commissie gestuurd teneinde uitstel te krijgen voor de vastgestelde termijn waarbinnen zij moest voldoen aan de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht.

21 Op 2 februari 2009 heeft de Commissie de Republiek Polen een aanmaningsbrief gestuurd waarin van haar werd geëist dat zij een einde maakte aan de schending van de uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 voortvloeiende verplichting de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht niet te overschrijden. De Commissie heeft in deze brief vervolgens negen zones aangewezen waar voor de jaren 2006 en 2007 overschrijdingen van de grenswaarden voor deze stofdeeltjes waren gemeten en waarvoor de Republiek Polen niet had gevraagd de termijn waarbinnen deze grenswaarden moesten worden toegepast, uit te stellen.

22 Als antwoord op deze aanmaningsbrief hebben de Poolse autoriteiten bij brief van 31 maart 2009 de Commissie geïnformeerd over hun voornemen een aanvullende kennisgeving te sturen over de toepassing van het uitstel alsmede over diverse maatregelen om een algehele oplossing te vinden voor de luchtkwaliteitsproblemen.

23 De Republiek Polen heeft aldus nadien een kennisgeving gestuurd, aangezien zij meende met betrekking tot 83 zones in aanmerking te komen voor vrijstelling van de verplichting de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht toe te passen. Op 11 december 2009 heeft de Commissie besloten om voor drie zones geen bezwaar te maken tegen de toepassing van een dergelijke vrijstelling, namelijk voor Radom, Pruszków-Żyrardów en Ostrów-Kęпно, en te kennen gegeven dat de vrijstelling onder bepaalde voorwaarden eveneens kon worden toegepast voor twee andere zones, te weten Oleski en Kędzierzyn-Koźle.

24 Op 4 en 12 januari 2010 heeft de Republiek Polen de Commissie een tweede kennisgeving gestuurd, teneinde een vrijstelling overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50 te verkrijgen. Bij besluit van 22 oktober 2010 heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen deze vrijstelling.

- 25 Op 15 juni 2010 heeft de Republiek Polen de Commissie een derde kennisgeving doen toekomen teneinde een vrijstelling overeenkomstig deze bepaling te verkrijgen. Bij besluit van 22 maart 2011 heeft de Commissie eveneens bezwaar gemaakt tegen deze vrijstelling.
- 26 Op 1 oktober 2010 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij vaststelde dat de Republiek Polen de krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, aangezien zij de daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in vele zones en agglomeraties niet in acht had genomen.
- 27 Op 30 november 2010 hebben de Poolse autoriteiten op dit met redenen omkleed advies geantwoord dat het moeilijk was om de genoemde grenswaarden niet te overschrijden gezien de bijzondere klimatologische omstandigheden, de omvangrijke luchtvervuilingsbronnen, de sociaal-economische situatie in het land alsook de historische en culturele context.
- 28 Op 26 april 2013 heeft de Commissie een aanvullende aanmaningsbrief aan de Republiek Polen gericht waarin zij stelde dat deze lidstaat artikel 13, lid 1, en bijlage XI alsmede artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 had geschonden.
- 29 De Commissie heeft tevens besloten de niet-nakomingsprocedure voort te zetten, aangezien de verdeling van het Poolse grondgebied in zones in de zin van artikel 2, punt 16, van richtlijn 2008/50 in de loop van 2010 was gewijzigd.
- 30 Op 26 juni 2013 hebben de Poolse autoriteiten de aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie beantwoord.
- 31 Op 31 maart 2014 heeft de Commissie een tweede aanvullende aanmaningsbrief aan de Republiek Polen gericht waarin zij stelde dat deze lidstaat artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 had geschonden. In dit verband heeft de Commissie een nieuw bezwaar opgeworpen, dat was gebaseerd op de onjuiste omzetting in het Poolse recht van de in deze bepaling voorkomende verplichtingen.
- 32 Op 5 mei 2014 hebben de Poolse autoriteiten geantwoord op deze tweede aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie.
- 33 Op 27 februari 2015 heeft de Commissie een aanvullend met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij vaststelde dat de Republiek Polen de krachtens artikel 13, lid 1, en bijlage XI alsmede artikel 22, lid 3, van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, aangezien zij om te beginnen in 35 zones tussen 2007 en 2013 en zelfs later nog niet had voldaan aan de daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties, in 9 zones niet had voldaan aan de jaargrenswaarden voor PM_{10} -concentraties en tevens in 3 zones tussen 1 januari 2010 en 10 juni 2011 en in 1 zone tussen 1 januari 2011 en 10 juni 2011 niet had voldaan aan de genoemde met de overschrijdingsmarge vermeerderde daggrenswaarden. Bovendien was de Commissie van oordeel dat de Republiek Polen artikel 23, lid 1, tweede alinea, en bijlage XV, A, van deze richtlijn had geschonden door geen maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht zo kort mogelijk werden overschreden alsook door de onjuiste omzetting in het Poolse recht van de in die richtlijn vastgestelde verplichtingen.
- 34 Op 27 april 2015 heeft de Republiek Polen zich, in haar antwoord op dit aanvullend met redenen omkleed advies, gelet op een neergaande tendens in de overschrijdingen van de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties, beroepen op een systematische verbetering van de luchtkwaliteit in Polen. De Poolse autoriteiten erkenden weliswaar dat de criteria voor de luchtkwaliteit nog niet werden geëerbiedigd, maar verklaarden dat zij streefden naar verbetering van deze situatie en dat daartoe werd gewerkt aan de aanname van een aantal wetsontwerpen.

35 In die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Eerste grief, ontleend aan schending van artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50

Ontvankelijkheid

– Argumenten van partijen

- 36 De Republiek Polen bestrijdt de ontvankelijkheid van de eerste grief, aangezien deze niet voldoet aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden van duidelijkheid en nauwkeurigheid.
- 37 De eerste grief is niet alleen gericht tegen de overschrijding in de aangegeven zones van de dag- en jaargrenswaarden voor PM_{10} -concentraties voor de jaren 2007 tot en met 2013, maar richt zich tevens op de jaren na 2013, zoals uit de door de Commissie gebruikte formulering „tot ten minste 2013” blijkt. Verder stelt de Republiek Polen dat door in de argumentatie ter staving van de eerste grief de uitdrukking „een overschrijding laten voortbestaan” te gebruiken, een onzekerheid bestaat over de vraag of de veronderstelde niet-nakoming tevens betrekking heeft op mogelijke overschrijdingen in de jaren 2014, 2015 en 2016.
- 38 De Commissie stelt harerzijds dat het in het verzoekschrift vastgestelde tijdsbestek voldoende duidelijk is, temeer aangezien hierin de aandacht wordt gevestigd op een algemene en systematische niet-nakoming. Dat sprake kan zijn van een dergelijke niet-nakoming van de verplichtingen voortvloeiend uit richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van milieubescherming, wordt erkend in de rechtspraak van het Hof.
- 39 Bovendien wijst de Commissie erop dat de woorden „tot ten minste 2013” in die zin moeten worden begrepen dat deze zich uitstrekken tot alle algemene en voortdurende overschrijdingen van de dagelijkse en jaarlijkse waarden voor PM_{10} -concentraties die zijn aangegeven op basis van de gegevens over zowel het jaar 2014, zoals deze zijn vermeld in de toelichting op de eerste grief in punten 50 tot en met 53 van het verzoekschrift, als het gehele jaar 2015, zoals deze zijn weergegeven in de memorie van repliek, waaruit blijkt dat er geen einde is gekomen aan deze overschrijdingen, maar dat zij aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, in het onderhavige geval 27 april 2015, nog voortduurden.
- 40 De Republiek Polen stelt bovendien dat de Commissie niet het bewijs heeft geleverd dat de Poolse autoriteiten geen maatregelen hebben genomen om aan de voorschriften van richtlijn 2008/50 te voldoen, welk bewijs als voorwaarde geldt om eventueel een algemene en voortdurende niet-nakoming te kunnen vaststellen.

– Beoordeling door het Hof

- 41 Opgemerkt moet worden dat de lidstaten er op grond van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 voor moeten zorgen dat de niveaus van onder meer PM_{10} in de lucht in alle zones en agglomeraties op hun grondgebied de in bijlage XI bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.
- 42 Alvorens op de argumenten van de Republiek Polen in te gaan, moet vooraf ambtshalve worden onderzocht of de voorwaarden van artikel 258 VWEU vervuld zijn en moet derhalve worden getoetst of de eerste grief ontvankelijk is voor zover deze erop ziet vast te stellen dat de Republiek Polen vanaf het jaar 2007 haar verplichtingen niet is nagekomen.

- 43 De enige door de Commissie in haar beroep aangevoerde richtlijn is in dit verband richtlijn 2008/50, die overeenkomstig artikel 34 ervan in werking is getreden op 11 juni 2008. Krachtens artikel 33, lid 1, daarvan moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 11 juni 2010 aan deze richtlijn te voldoen. Daarbij zij evenwel aangetekend dat deze richtlijn overeenkomstig overweging 3 ervan in de plaats is gekomen van vijf rechtshandelingen, waaronder richtlijn 1999/30, waarin de grenswaarden die vanaf 1 januari 2005 moesten worden geëerbiedigd nader zijn vastgelegd.
- 44 Een grief die ertoe strekt om niet-nakoming vast te stellen van verplichtingen die voortvloeien uit de oorspronkelijke versie van een naderhand gewijzigde of ingetrokken handeling van de Unie en die door de bepalingen van een nieuwe handeling van de Unie zijn gehandhaafd, is volgens de rechtspraak van het Hof ontvankelijk. Daarentegen mag het voorwerp van het geding niet worden uitgebreid tot verplichtingen die voortvloeien uit nieuwe bepalingen die niet hun tegenhanger vinden in de oorspronkelijke versie van de betrokken handeling, daar dit een schending zou opleveren van de wezenlijke vormvoorschriften waaraan de niet-nakomingsprocedure dient te voldoen (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Meer in het bijzonder heeft het Hof geoordeeld dat artikel 5 juncto bijlage III van richtlijn 1999/30, die betrekking had op de periode vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2008/50, in artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van deze laatste richtlijn zijn gehandhaafd (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 53 en 54).
- 46 In het licht van deze rechtspraak moet de eerste grief ontvankelijk worden verklaard voor zover deze ertoe strekt vast te stellen dat de Republiek Polen vanaf 2007 haar verplichtingen niet is nagekomen.
- 47 Wat het door de Republiek Polen opgeworpen en in punt 37 van dit arrest nader aangeduide argument betreft, volgt uit vaste rechtspraak 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 dat geen rekening kan worden gehouden met sedertdien opgetreden wijzigingen (zie met name arrest van 27 november 1990, Commissie/Griekenland, C-200/88, EU:C:1990:422, punt 13).
- 48 Ingeval een krachtens artikel 258 VWEU ingesteld beroep zoals dit in de onderhavige zaak ertoe strekt een algemene en voortdurende schending van de betrokken bepalingen vast te stellen, staat het Hof niettemin toe dat aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de gestelde niet-nakoming wordt overgelegd (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Het Hof heeft in het bijzonder al gelegenheid gehad om nader vast te stellen dat het voorwerp van een beroep wegens veronderstelde voortdurende niet-nakoming zich in de genoemde omstandigheden kan uitstrekken tot feiten die zich hebben voorgedaan na het met redenen omkleed advies voor zover deze van dezelfde aard zijn als die waarop in dat advies wordt gedoeld, en eenzelfde gedraging opleveren (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 43).
- 50 In de onderhavige zaak verliep de in het aanvullend met redenen omkleed advies vastgestelde en als enige ter zake dienende termijn op 27 april 2015.
- 51 Indien de door de Poolse autoriteiten in september 2016 gestuurde gegevens over de luchtkwaliteit wat het jaar 2015 betreft gedeeltelijk betrekking hebben op feiten die zich na het genoemde aanvullend met redenen omkleed advies hebben voorgedaan, moeten deze feiten worden beschouwd als feiten van dezelfde aard als de in dit aanvullend met redenen omkleed advies bedoelde feiten en leveren zij dientengevolge eenzelfde gedraging van de betrokken lidstaat op.

- 52 Bijgevolg heeft de Commissie deze gegevens waarvan zij pas na het uitbrengen van het aanvullend met redenen omkleed advies kennis heeft genomen, geldig kunnen vermelden teneinde vast te stellen dat de Republiek Polen artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 op algemene en voortdurende wijze niet was nagekomen. In deze omstandigheden is het enkele feit dat de Commissie niet aangeeft tot welke datum de Republiek Polen de krachtens deze gecombineerde bepalingen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet van dien aard dat de eerste grief daardoor niet-ontvankelijk is.
- 53 Wat het in punt 40 van het onderhavige arrest nader aangegeven argument van de Republiek Polen betreft, volstaat het om in herinnering te brengen dat de veronderstelde niet-nakoming bedoeld in de eerste grief betrekking heeft op het feit dat de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht in strijd met artikel 13, lid 1, en bijlage XI van richtlijn 2008/50 zijn overschreden, zonder dat er sprake is van eventueel vastgestelde maatregelen die waren bedoeld om aan deze bepalingen te voldoen.
- 54 De eerste grief, die is ontleend aan schending van artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 en voldoende duidelijk en precies is, moet dus ontvankelijk worden verklaard voor het tijdvak van 2007 tot en met 2015.

Gegrondeid

– Argumenten van partijen

- 55 Met haar eerste grief stelt de Commissie dat de Republiek Polen de krachtens artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, met dien verstande dat volgens artikel 5, lid 1, juncto bijlage III van richtlijn 1999/30 sinds 1 januari 2005 aan deze verplichtingen dient te worden voldaan en dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 hier geen verandering in heeft gebracht.
- 56 De Commissie baseert zich op een overschrijding van de daggrenswaarden alsook de jaargrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht.
- 57 Aan het eind van 2014 bleef in Polen immers in 42 zones en agglomeraties een overschrijding van de daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht bestaan, alsook in 16 zones en agglomeraties een overschrijding van de jaargrenswaarden voor PM_{10} -concentraties. De Republiek Polen heeft deze door de Commissie aangevoerde gegevens in haar antwoord op het aanvullend met redenen omkleed advies bovendien niet betwist.
- 58 De Republiek Polen stelt dat de eerste grief ongegrond is. Zij voert hieromtrent aan dat er in aansluiting op de wetwijzigingen die zijn doorgevoerd om de bepalingen van richtlijn 2008/50 in het Poolse recht om te zetten, luchtkwaliteitsplannen zijn aangenomen. In vervolg daarop laten de resultaten van de laatste algehele luchtkwaliteitsbeoordelingen van de nationale milieudienst zien dat de vervuilingswaarden tussen 2010 en 2015 een neergaande lijn vertonen, wat met name wordt geïllustreerd door een vergelijking van de voor de jaren 2014 en 2015 verzamelde gegevens.
- 59 De Commissie erkent in haar memorie van repliek deze dalende trend van 2014 tot 2015. Zij merkt evenwel op dat deze trend is veroorzaakt door de bijzonder hoge overschrijdingsgraden die in de loop van 2014 werden vastgelegd. Bovendien stelt zij dat niet alleen in steeds dezelfde zones voortdurend PM_{10} -concentraties in de lucht voorkomen die de in bijlage XI van richtlijn 2008/50 vastgelegde grenswaarden overschrijden, maar ook in een aantal andere zones die niet op basis van de gegevens over het jaar 2013 in het aanvullend met redenen omkleed advies zijn opgenomen.
- 60 In haar memorie van dupliek voert de Republiek Polen hiertegen aan dat de Commissie geen bewijzen heeft overgelegd waaruit blijkt dat de overschrijding van de toegestane grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht een voortdurend karakter heeft.

– *Beoordeling door het Hof*

- 61 Bij de beoordeling van de grief die is ontleend aan schending van de in artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 bedoelde verplichting moet rekening worden gehouden met de vaste rechtspraak op grond waarvan de procedure van artikel 258 VWEU berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat verplichtingen niet is nagekomen die het VWEU of een handeling van afgeleid recht hem oplegt (zie arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 In de onderhavige zaak volgt hieruit dat de overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht op zich voldoende is om de niet-nakoming van artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 vast te stellen (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 69).
- 63 In casu blijkt uit de gegevens in de door de Republiek Polen op grond van artikel 27 van richtlijn 2008/50 ingediende jaarverslagen over de luchtkwaliteit dat deze lidstaat van 2007 tot en met 2015 in 35 zones de daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties en in 9 zones de jaargrenswaarden voor dergelijke concentraties regelmatig heeft overschreden.
- 64 Hieruit volgt dat de aldus vastgestelde overschrijding als voortdurend moet worden aangemerkt, zonder dat de Commissie dienaangaande aanvullend bewijs hoeft over te leggen.
- 65 Een eventuele via verzamelde gegevens aangetoonde gedeeltelijk neergaande trend die er evenwel niet toe leidt dat de Republiek Polen zich aan de te eerbiedigen grenswaarden houdt, kan, anders dan de Republiek Polen aanvoert, niet beletten dat een aan deze lidstaat daarvoor aan te rekenen niet-nakoming wordt vastgesteld.
- 66 In deze omstandigheden moet de eerste grief worden aanvaard.

Tweede grief, ontleend aan schending van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50

Ontvankelijkheid

– *Argumenten van partijen*

- 67 De Republiek Polen betwist de ontvankelijkheid van de tweede grief met het betoog dat deze incoherent, vaag en onnauwkeurig is geformuleerd en het Hof niet over de gegrondheid ervan kan oordelen zonder ultra petita uitspraak te doen.
- 68 Meer in het bijzonder heeft de Commissie allereerst niet uitgelegd waarom de maatregelen die waren genomen op grond van de plannen waartegen de genoemde grief is gericht, niet geschikt waren. Zij heeft louter verklaard dat wanneer in een gegeven zone of agglomeratie overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties worden vastgesteld, dit impliceert dat de in die plannen voorziene maatregelen ondoelmatig zijn.
- 69 Voorts heeft de tweede grief volgens de Republiek Polen betrekking op een periode die niet onder richtlijn 2008/50 valt, aangezien de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 haar voor het eerst in deze richtlijn werd opgelegd en die verplichting niet werd opgelegd in richtlijn 1999/30 of richtlijn 96/62, die door richtlijn 2008/50 zijn ingetrokken.

- 70 Volgens de Republiek Polen kan artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet met terugwerkende kracht worden toegepast op situaties die dateren van vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn, dat wil zeggen 11 juni 2010.
- 71 Volgens de Commissie zijn deze argumenten ongegrond.
- 72 Om te beginnen volgt immers uit de precontentieuze procedure en de correspondentie van de Commissie met de Poolse autoriteiten dat de op regionaal niveau vastgestelde plannen – bij gebreke van op nationaal niveau vastgestelde rechtsregels – ondoelmatig waren.
- 73 Vervolgens stelt de Commissie dat de algemene en voortdurende niet-nakoming van artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50, een aanwijzing voor – ja zelfs een wezenlijk aspect van – een niet-nakoming van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn vormt. Haar tweede grief heeft bijgevolg betrekking op de afwezigheid van passende maatregelen en op de ondoelmatigheid van alle programma's die voor de zones met voortdurende overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht zijn vastgesteld.
- 74 Ten slotte is de Commissie, wat het argument over de vermeende retroactieve toepassing van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 betreft, van mening dat het verwijt van niet-nakoming pas na afloop van de omzettingstermijn van richtlijn 2008/50 voor de eerste keer daadwerkelijk kan worden gemaakt. Zij stelt bovendien dat de door de genoemde bepaling opgelegde verplichtingen niet jaarlijks getoetst worden en dat de tweede grief bijgevolg geen betrekking heeft op bepaalde jaren waarin de niet-nakoming heeft plaatsgevonden, maar op een algemene niet-nakoming van deze bepaling.

– Beoordeling door het Hof

- 75 In artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 is bepaald dat in geval grenswaarden zijn overschreden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen worden opgenomen, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.
- 76 Benadrukt moet worden dat deze bepaling een rechtstreeks verband legt tussen de overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties als bedoeld in artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50, en de vaststelling van dergelijke plannen.
- 77 De Republiek Polen voert in wezen tegen de Commissie aan dat deze laatste op grond van de eenvoudige vaststelling dat de grenswaarden werden overschreden, heeft geoordeeld dat er geen passende maatregelen als bedoeld in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 waren genomen.
- 78 Gesteld al dat deze omstandigheid relevant is om de ontvankelijkheid van de tweede grief te beoordelen, blijkt hoe dan ook echter dat de Commissie niet louter een dergelijk oppervlakkig causaal verband legt. Zij voert diverse concrete gegevens aan die haar gevolgtrekking ondersteunen.
- 79 Wat de vermeend retroactieve toepassing van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 betreft, moet worden opgemerkt dat de Commissie in haar tweede grief, zoals deze in punt 1 van dit arrest is omschreven, geen begindatum heeft vermeld. De Commissie kan dus niet worden verweten deze grief te hebben gebaseerd op het tijdvak vóór de datum waarop de lidstaten de bij deze bepaling opgelegde verplichting moesten nakomen. Zoals in punt 74 van dit arrest is aangegeven, heeft zij een dergelijke uitbreiding van haar grief overigens uitgesloten.

80 Gelet op een en ander dient te worden geoordeeld dat de tweede grief, ontleend aan schending van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50, ontvankelijk is.

Gegrontheid

– Argumenten van partijen

- 81 Met haar tweede grief stelt de Commissie dat de Republiek Polen de krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 82 Hoewel de betrokken lidstaat ter uitvoering van dit artikel over een zekere speelruimte beschikt bij de keuze van de volgens zijn luchtkwaliteitsplannen te nemen maatregelen, wordt deze ruimte beperkt door de voorwaarde dat deze maatregelen passend en doeltreffend moeten zijn om het probleem van uitstoot van PM₁₀ in een gegeven zone zo snel mogelijk op te lossen en aldus een eind te maken aan de schending van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50.
- 83 Ten eerste zijn de door de Republiek Polen vastgestelde maatregelen volgens de Commissie ondoelmatig, zoals uit de algemene en voortdurende overschrijdingen van de daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties in 35 zones en de jaargrenswaarden voor PM₁₀-concentraties in 9 zones blijkt.
- 84 Ten tweede volgt uit de analyse van de door de Republiek Polen weergegeven luchtkwaliteitsplannen dat hierin geen passende maatregelen zijn opgenomen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.
- 85 In het bijzonder verstrijken de in de luchtkwaliteitsplannen vastgelegde termijnen waarbinnen de overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht moeten worden beëindigd, naargelang de verschillende zones in het tijdvak van 2020 tot 2024. Op die manier wordt de manoeuvreerruimte waarover de Republiek Polen beschikt, aanzienlijk overschreden.
- 86 Bovendien meent de Commissie dat terwijl in een groot aantal zones de afzonderlijke verwarmingsinstallaties van de gebouwen de belangrijkste bron van luchtvervuiling door PM₁₀ waren, de doeltreffendheid van het vervangingsplan voor verwarmingsinstallaties, bij gebrek aan kwaliteitscriteria voor de installaties die de oude exemplaren vervingen, slechts onzeker was.
- 87 Ten slotte heeft de Commissie kritiek op de luchtkwaliteitsplannen voor bepaalde nader aangeduide zones. Zij wijst er bijvoorbeeld op dat het luchtkwaliteitsplan in de agglomeratie Warschau, waar het verkeer de belangrijkste emissiebron vormt, niettemin geen informatie verstrekt over het bestaan of de aard van de op verkeersgebied ten uitvoer gelegde maatregelen.
- 88 Volgens de Republiek Polen heeft de Commissie in de eerste plaats artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 verkeerd uitgelegd door ervan uit te gaan dat de nationale corrigerende maatregelen ondoelmatig zijn wegens de vermeende niet-nakomingen van artikel 13 juncto bijlage XI van deze richtlijn. Indien dit het geval was, zouden immers alleen maatregelen doelmatig zijn waardoor onmiddellijk een eind wordt gemaakt aan de overschrijdingen.
- 89 In de tweede plaats hebben de te nemen corrigerende maatregelen belangrijke sociaal-economische gevolgen, in het bijzonder doordat zij de bevolking dwingen duurdere brandstoffen te gebruiken, wat met name van invloed zou zijn op hun gezondheid. Evenzo vormt de kwetsbaarheid van de Poolse samenleving een belemmering voor een veelvuldig gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

- 90 In deze omstandigheden benadrukt de Republiek Polen dat de lokale autoriteiten, gezien de voor een reductie van vervuilende emissies benodigde aanzienlijke financiële middelen, terecht van mening waren dat de in de betrokken plannen opgenomen termijnen, die tussen 2020 en 2024 verstrijken, zo kort mogelijk zijn.
- 91 Hoewel de Republiek Polen het recht had om in de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid rekening te houden met enkele van deze criteria, heeft de Commissie bovendien louter in algemene zin voorrang verleend aan de bescherming van de menselijke gezondheid zonder, zoals zij had moeten doen, de corrigerende nationale maatregelen concreet te toetsen.
- 92 In de derde plaats bestrijdt de Republiek Polen de bewering van de Commissie dat het vervangingsprogramma voor verwarmingsinstallaties geen kwaliteitscriteria oplegt. Aan de aankoopfinanciering voor verwarmingsinstallaties zijn deels reeds selectiecriteria verbonden volgens welke verwarmingen aan zekere emissienormen moeten voldoen.

– Beoordeling door het Hof

- 93 Het Hof heeft geoordeeld dat de luchtkwaliteitsplannen alleen kunnen worden vastgesteld op basis van een belangenevenwicht tussen de doelstelling van verkleining van het risico van vervuiling en de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 106).
- 94 Uit het feit dat een lidstaat de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht overschrijdt, kan bijgevolg op zich niet worden afgeleid dat die lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet is nagekomen (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 107).
- 95 Uit deze bepaling volgt immers dat de lidstaten weliswaar over een zekere beoordelingsruimte beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, doch deze moeten hoe dan ook van dien aard zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden daarmee zo kort mogelijk kan worden gehouden (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 96 In die omstandigheden dient op basis van een beoordeling per geval te worden nagegaan of de door de betrokken lidstaat opgestelde plannen in overeenstemming zijn met artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 108).
- 97 In casu dienen de betrokken lidstaten om te beginnen sinds 11 juni 2010 te voldoen aan de verplichting om luchtkwaliteitsplannen op te stellen ingeval de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht worden overschreden.
- 98 Zoals volgt uit punt 63 van dit arrest waren op die datum in Polen al overschrijdingen van de grenswaarden vastgesteld.
- 99 Het staat evenwel vast dat in de uiteindelijk door de Republiek Polen vastgestelde plannen is bepaald dat de termijnen om een eind te maken aan deze overschrijdingen afhankelijk van de verschillende zones verstrijken in de periode van 2020 tot 2024, wat het voor de betrokken lidstaat mogelijk maakt deze overschrijdingen pas tien of zelfs veertien jaar nadat ze zijn vastgesteld, te beëindigen.

- 100 In dit verband stelt de Republiek Polen dat de door haar vastgelegde termijnen volledig zijn toegesneden op de omvang van de structurele veranderingen die noodzakelijk zijn om een eind te maken aan de overschrijdingen van de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht, waarbij zij wijst op de moeilijkheden die de omvangrijke te realiseren technische investeringen opleveren op sociaal-economisch en budgettair vlak.
- 101 Hoewel dergelijke gegevens in het kader van het in punt 93 van dit arrest genoemde belangenevenwicht in overweging kunnen worden genomen, is uit de toch niet uitzonderlijke moeilijkheden waar de Republiek Polen melding van maakt evenwel niet op te maken dat zij van dien aard zijn dat geen kortere termijnen hadden kunnen worden vastgesteld, temeer daar een groot deel van de voorgenomen maatregelen betrekking heeft op de vervanging van individuele en gemeenschappelijke verwarmingsinstallaties door efficiëntere modellen.
- 102 Hieruit volgt dat het desbetreffende argument van de Republiek Polen op zich geen zodanig lange termijnen kan rechtvaardigen om een eind aan de genoemde overschrijdingen te maken, gelet op de verplichting om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden.
- 103 In die omstandigheden zijn de door de Republiek Polen genomen aanvullende maatregelen die thans worden aangevoerd en waarvan niet wordt bestreden dat zij op zichzelf niet geschikt zijn om de vastgestelde overschrijdingen van de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht daadwerkelijk te beëindigen, ontoereikend ter nakoming van de verplichtingen van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50.
- 104 Uit een en ander volgt dat de tweede grief gegrond is.

Derde grief, ontleend aan schending van artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50

Argumenten van partijen

- 105 Met haar derde grief stelt de Commissie dat de Republiek Polen de krachtens artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de met de overschrijdingsmarges verhoogde daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties vanaf 1 januari 2010 tot en met 10 juni 2011 in drie zones, namelijk Radom, Pruszków-Żyrardów en Kędzierzyn-Koźle alsook vanaf 1 januari tot en met 10 juni 2011 in de zone Ostrów-Kępnó, te hebben overschreden.
- 106 De Republiek Polen was op grond van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2008/50 immers gehouden om tijdens de periode waarin de door de Commissie goedgekeurde en in punt 23 van het onderhavige arrest nader aangeduide vrijstelling van kracht was, voor deze vier zones de overeenkomstig bijlage XI van deze richtlijn met overschrijdingsmarges van 50 % verhoogde daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht, niet te overschrijden. Uit de door deze lidstaat overgelegde cijfers bleek echter dat de PM_{10} -concentraties in de vier betrokken zones tot aan het eind van deze vrijstelling de grenswaarden, verhoogd met de overschrijdingsmarges, hebben overschreden.
- 107 De Republiek Polen brengt hier op haar beurt tegen in dat de derde grief ongegrond is en stelt dat de door de Commissie overgelegde gegevens onnauwkeurig zijn doordat daarin wordt verwezen naar verschillende gegevens die niet op de dag- maar op de jaargrenswaarden betrekking hadden.
- 108 De Commissie stelt in haar memorie van repliek dat het betoog van de Republiek Polen geen doel dient, aangezien de door deze laatste overgelegde cijfers betrekking hebben op de jaarlijkse en niet op de dagelijkse waarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht, terwijl de derde grief uitsluitend deze laatste waarden betreft.

Beoordeling door het Hof

- 109 Allereerst zij eraan herinnerd dat een lidstaat overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50 uiterlijk tot 11 juni 2011 is vrijgesteld van de verplichting om de in bijlage XI van deze richtlijn genoemde grenswaarden voor PM_{10} toe te passen, wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met die grenswaarden niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, mits aan de voorwaarden in lid 1 van dit artikel 22 is voldaan en de betreffende lidstaat aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen zijn genomen om de uiterste tijdstippen na te leven.
- 110 In artikel 22, lid 3, van deze richtlijn is dienaangaande bepaald dat wanneer de betrokken lidstaat lid 2 van dit artikel toepast, hij ervoor zorgt dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken verontreinigende stof in bijlage XI van richtlijn 2008/50 is vastgesteld. Voor PM_{10} is deze overschrijdingsmarge vastgesteld op 50 % van de grenswaarden.
- 111 Meteen dient te worden vastgesteld dat het in punt 107 van dit arrest weergegeven argument van de Republiek Polen niet ter zake dienend is, aangezien het betrekking heeft op gegevens over overschrijding van de jaargrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht, terwijl de Commissie in haar derde grief daadwerkelijk slechts de overschrijding van de dagelijkse grenzen aan de orde stelt. Het Hof zal dientengevolge alleen uitspraak doen over de bewering dat de dagelijkse grenzen voor PM_{10} -concentraties in de lucht zijn overschreden.
- 112 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Republiek Polen in de loop van het jaar 2008 een verzoek krachtens artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50 heeft ingediend met betrekking tot de grenswaarden voor PM_{10} -concentraties in 83 zones. Bij besluit van 11 december 2009 heeft de Commissie besloten geen bezwaar te maken tegen de – tot 11 juni 2011 geldende – vrijstelling van de verplicht te eerbiedigen daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in vier zones, namelijk Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle en Ostrów-Kęпно.
- 113 Het besluit van de Commissie had voor deze vier zones tot gevolg dat de Republiek Polen overeenkomstig artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50 gehouden was te waarborgen dat de volgens bijlage XI van deze richtlijn met overschrijdingsmarges van 50 % verhoogde daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht tot 11 juni 2011 niet werden overschreden.
- 114 Uit de gegevens die de Republiek Polen op 26 juni 2013 als antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief van 26 april 2013 aan de Commissie heeft overgelegd, blijkt dat tussen 1 januari 2010 en 10 juni 2011 in de zones Radom, Pruszków-Żyrardów en Kędzierzyn-Koźle overschrijdingen van de met overschrijdingsmarges van 50 % verhoogde daggrenswaarden voor PM_{10} -concentraties in de lucht zijn vastgesteld en dat tussen 1 januari en 10 juni 2011 soortgelijke overschrijdingen zijn vastgesteld in de zone Ostrów-Kęпно.
- 115 In die omstandigheden en gelet op de in punt 62 van dit arrest geciteerde rechtspraak, die in deze context mutatis mutandis dient te worden toegepast, moet worden vastgesteld dat de Republiek Polen niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50.
- 116 Bijgevolg is de derde grief gegrond.

Vierde grief, ontleend aan schending van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 wegens onjuiste omzetting van deze bepaling

Argumenten van partijen

- 117 Met haar vierde grief voert de Commissie aan dat, ook al moeten volgens artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 in geval van overschrijding van de grenswaarden in de betrokken plannen passende maatregelen worden vastgesteld om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, noch in de artikelen 91 en 92 van de POŚ noch in de desbetreffende verordening inzake luchtkwaliteitsplannen en actieplannen voor de korte termijn uitdrukkelijk in die verplichting is voorzien.
- 118 De Commissie voert met name aan dat het niet-opnemen van de uitdrukkelijke voorwaarde dat de luchtkwaliteitsplannen maatregelen bevatten om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in een bepaalde zone maximaal te beperken, eraan in de weg staat dat de verplichting om in deze plannen maatregelen op te nemen die van dien aard zijn dat zo snel mogelijk een eind wordt gemaakt aan de overschrijdingssituatie, wordt geëerbiedigd.
- 119 De Republiek Polen bestrijdt de vierde grief en tracht aan te tonen dat er weliswaar geen bepaling is waarin deze voorwaarde uitdrukkelijk wordt vastgesteld, maar dat door de aard van de maatregelen die wel degelijk in de luchtkwaliteitsplannen en in de actieplannen op de korte termijn zijn opgenomen, de voor een juiste omzetting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 gestelde verplichtingen zijn nagekomen.

Beoordeling door het Hof

- 120 Uit vaste rechtspraak volgt dat de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen, en een algemene juridische context daartoe voldoende kan zijn wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert (arrest van 30 juni 2016, Commissie/Polen, C-648/13, EU:C:2016:490, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 121 In dit verband moet gelet op de gegrondheid van de eerste drie grieven van de Commissie allereerst worden vastgesteld dat de Republiek Polen niet de volledige toepassing van richtlijn 2008/50 waarborgt. Deze lidstaat beroept zich weliswaar op nationaalrechtelijke gegevens om te beweren dat deze gegevens, wat de uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn voortvloeiende verplichting betreft, een juiste toepassing daarvan waarborgen, maar deze lidstaat legt geen enkel bewijs over ter staving van dit betoog.
- 122 Voorts bevatten geen van de door de betrokken lidstaat vastgestelde luchtkwaliteitsplannen op nationaal – net zo min als op regionaal – niveau de uitdrukkelijke vermelding van het vereiste dat overschrijdingen van de grenswaarden dankzij deze plannen zo kort mogelijk moeten blijven.
- 123 In die omstandigheden kan de omzetting van richtlijn 2008/50 in het nationale recht door de Republiek Polen, rekening houdend met de algemene juridische context ervan, de volledige toepassing van deze richtlijn niet daadwerkelijk waarborgen.
- 124 De vierde grief van de Commissie is dus gegrond.

125 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Republiek Polen:

- door van 2007 tot en met 2015 in 35 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties en in 9 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de jaargrenswaarden voor PM₁₀-concentraties te hebben overschreden;
- door in de luchtkwaliteitsplannen geen passende maatregelen te hebben opgenomen om de periode van overschrijding van PM₁₀-concentraties in de lucht zo kort mogelijk te houden;
- door de met de overschrijdingsmarge verhoogde daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht vanaf 1 januari 2010 tot en met 10 juni 2011 in de zones Radom, Pruszków-Żyrardów en Kędzierzyn-Koźle alsook vanaf 1 januari tot en met 10 juni 2011 in de zone Ostrów-Kęпно te hebben overschreden, en
- door artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 niet juist te hebben omgezet,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens respectievelijk artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50, artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn en artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van deze richtlijn.

Kosten

126 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) De Republiek Polen is:

- **door van 2007 tot en met 2015 in 35 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties en in 9 zones voor beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit de jaargrenswaarden voor PM₁₀-concentraties te hebben overschreden;**
- **door in de luchtkwaliteitsplannen geen passende maatregelen te hebben opgenomen om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht zo kort mogelijk te houden;**
- **door de met de overschrijdingsmarge verhoogde daggrenswaarden voor PM₁₀-concentraties in de lucht vanaf 1 januari 2010 tot en met 10 juni 2011 in de zones Radom, Pruszków-Żyrardów en Kędzierzyn-Koźle alsook vanaf 1 januari tot en met 10 juni 2011 in de zone Ostrów-Kęпно te hebben overschreden, en**
- **door artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa niet juist te hebben omgezet,**

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens respectievelijk artikel 13, lid 1, juncto bijlage XI van richtlijn 2008/50, artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn en artikel 22, lid 3, juncto bijlage XI van deze richtlijn.

2) De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen