



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 november 2020*

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijn 2008/50/EG – Luchtkwaliteit – Artikel 13, lid 1, en bijlage XI – Systematische en voortdurende overschrijding van de grenswaarden voor microdeeltjes (PM₁₀) in bepaalde Italiaanse zones en agglomeraties – Artikel 23, lid 1 – Bijlage XV – ‚Zo kort mogelijke’ periode van overschrijding – Passende maatregelen”

In zaak C-644/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 13 oktober 2018,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Gattinara en K. Petersen, vervolgens door G. Gattinara en E. Manhaeve als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. De Luca en P. Gentili, avvocati dello Stato,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra en A. Kumin (rapporteur), kamerpresidenten, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

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

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

- 1 In haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek,
 - door de grenswaarden voor concentraties van PM₁₀-microdeeltjes (hierna: „PM₁₀-grenswaarden”) systematisch en voortdurend te hebben overschreden en dat te blijven doen,
 - wat betreft de daggrenswaarde,
 - vanaf 2008, in de volgende zones: IT1212 (zone Valle del Sacco); IT1215 (agglomeratie Rome); IT1507 (voorheen zone IT1501, saneringszone – Napels en Caserta); IT0892 [Emilia-Romagna, Pianura Ovest (westelijke vlakte)]; IT0893 [Emilia-Romagna, Pianura Est (oostelijke vlakte)]; IT0306 (agglomeratie Milaan); IT0307 (agglomeratie Bergamo); IT0308 (agglomeratie Brescia); IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A); IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B); IT0312 (Lombardije, vallei D); IT0119 (vlakte van Piemonte); zone IT0120 (heuvel van Piemonte);
 - vanaf 2009, in de volgende zones: IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso); IT0510 (voorheen zone IT0502, agglomeratie Padua); IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza); IT0512 (voorheen zone IT0504, agglomeratie Verona); IT0513 en IT0514 (voorheen zone IT0505, A1 – provincie Veneto);
 - van 2008 tot en met 2013 en opnieuw vanaf 2015 in zone IT0907 (zone Prato-Pistoia);
 - van 2008 tot en met 2012 en opnieuw vanaf 2014 in de zones IT0909 (zone Valdarno Pisano en Piana Lucchese) en IT0118 (agglomeratie Turijn);
 - van 2008 tot en met 2009 en opnieuw vanaf 2011 in de zones IT1008 [zone Conca Ternana (Ternibekken)] en IT1508 (voorheen zone IT1504, Benevento – heuvelachtig kustgebied);
 - in 2008 en opnieuw vanaf 2011 in zone IT1613 (Apulië – industriezone);
 - van 2008 tot en met 2012, in 2014 en vanaf 2016 in de zone IT1911 (agglomeratie Palermo), en
 - wat betreft de jaargrenswaarde, in de volgende zones: IT1212 (zone Valle del Sacco), vanaf 2008 en zonder onderbreking tot minstens 2016; IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso), in 2009, 2011 en 2015; IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza), in 2011, 2012 en 2015; IT0306 (agglomeratie Milaan), IT0308 (agglomeratie Brescia), IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A) en IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B), van 2008 tot en met 2013 en vanaf 2015; IT0118 (agglomeratie Turijn), van 2008 tot en met 2012 en vanaf 2015,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 13 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, met rectificatie in PB 2012, L 359, blz. 77) juncto bijlage XI bij deze richtlijn,

en

- door na te laten om vanaf 11 juni 2010 passende maatregelen te nemen teneinde de naleving van de PM₁₀-grenswaarden in al deze zones te waarborgen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in

samenhang met bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn, en inzonderheid niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 96/62

- 2 Artikel 8 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 als opschrift „Maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde”, bepaalde in de leden 1, 3 en 4:

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

[...]

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

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

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

Richtlijn 1999/30

- 3 Artikel 5 van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB 1999, L 163, blz. 41), met als opschrift „Zwevende deeltjes”, bepaalde in lid 1:

„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.

[...]”

- 4 In bijlage III bij die richtlijn was bepaald dat op 1 januari 2005 aan de grenswaarden voor PM₁₀-deeltjes moest zijn voldaan.

Richtlijn 2008/50

- 5 Richtlijn 2008/50, die op 11 juni 2008 in werking is getreden, vervangt vijf eerdere wetgevingshandelingen inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, waaronder de richtlijnen 96/62 en 1999/30, die blijkens artikel 31 van richtlijn 2008/50 met ingang van 11 juni 2010 zijn ingetrokken.

6 De overwegingen 17 en 18 van richtlijn 2008/50 luiden als volgt:

„(17) De nodige [...] maatregelen [op het niveau van de Europese Unie] ter vermindering van de uitstoot aan de bron, met name maatregelen ter vergroting van de doeltreffendheid van [Uniewetgeving] inzake industriële emissies ter begrenzing van uitlaatemissies van motoren in zware bedrijfsvoertuigen, de verdere vermindering van de in de lidstaten toegelaten emissies van de belangrijkste verontreinigende stoffen en de emissies die samenhangen met het tanken van benzineauto's bij tankstations, alsmede de aanpak van het zwavelgehalte van brandstoffen, waaronder scheepsbrandstof, moeten bij voorrang door alle betrokken instellingen grondig worden onderzocht.

(18) Er dienen luchtkwaliteitsplannen te worden ontwikkeld voor zones en agglomeraties waar de concentraties van verontreinigde stoffen in de lucht de geldende streefwaarden voor luchtkwaliteit of grenswaarden, verhoogd met tijdelijke overschrijdingsmarges, overschrijden. Stoffen die de lucht verontreinigen komen uit allerlei bronnen en activiteiten. Ter garantie van een goede samenhang tussen de diverse beleidslijnen dienen deze luchtkwaliteitsplannen, waar mogelijk, samenhangend te zijn en te worden geïntegreerd met de plannen en programma's die zijn voorbereid krachtens richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties [PB 2001, L 309, blz. 1], richtlijn 2001/81/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB 2001, L 309, blz. 22)] en richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai [PB 2002, L 189, blz. 12]. Er zal tevens terdege rekening worden gehouden met de doelstellingen voor de luchtkwaliteit in deze richtlijn wanneer vergunningen voor industriële activiteiten worden verleend ingevolge richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [PB 2008, L 24, blz. 8].”

7 Artikel 1 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in de punten 1 tot en met 3:

„Deze richtlijn voorziet in maatregelen die erop gericht zijn:

1. doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;
2. de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
3. gegevens over de luchtkwaliteit te verkrijgen, teneinde luchtverontreiniging en hinder te helpen bestrijden en de langetermijntrends en -verbeteringen die het gevolg zijn van nationale en [Unimaatregelen] te bewaken”.

8 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt in de punten 5, 7 tot en met 9 en 16 tot en met 18:

„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;

[...]

7. ‚overschrijdingsmarge’: het percentage van een grenswaarde waarmee deze onder de in deze richtlijn vastgelegde voorwaarden mag worden overschreden;

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

9. ‚streefwaarde’: een niveau dat is vastgesteld met het doel om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt;

[...]

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 12341 passeren met een efficiëncygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 µm [(micrometer)];

[...]”

9 Artikel 13 van deze richtlijn, met als 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.”

10 Artikel 20 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Bijdragen van natuurlijke bronnen”, bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. De lidstaten verstrekken de Commissie, voor een bepaald jaar, een lijst van zones en agglomeraties waar overschrijdingen van grenswaarden voor een bepaalde verontreinigende stof toe te schrijven zijn aan natuurlijke bronnen. De lidstaten verstrekken gegevens over de concentraties en bronnen en het bewijsmateriaal dat aantoont dat de overschrijdingen aan natuurlijke bronnen zijn toe te schrijven.

2. Wanneer de Commissie overeenkomstig lid 1 in kennis is gesteld van een aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijding, wordt die overschrijding niet als een overschrijding in de zin van deze richtlijn aangemerkt.”

- 11 Artikel 21 van die richtlijn, met als opschrift „Overschrijdingen door het strooien van zand en zout op wegen in de winter”, bepaalt in de leden 1 tot en met 4 dat de lidstaten zones of agglomeraties mogen aanwijzen waar de grenswaarden worden overschreden door concentraties van PM₁₀ in de lucht die toe te schrijven zijn aan de opwerveling van deeltjes ten gevolge van het strooien van zand en zout op de wegen in de winter. De lidstaten leveren de nodige bewijzen dat deze overschrijdingen veroorzaakt zijn door dergelijke opgewerkte deeltjes en dat in redelijke mate is getracht de concentraties te verlagen. Onverminderd artikel 20 van die richtlijn behoeven de lidstaten het in artikel 23 ervan bedoelde luchtkwaliteitsplan slechts vast te stellen voor zover de overschrijdingen zijn toe te schrijven aan andere PM₁₀-bronnen dan het strooien van zand en zout op de wegen in de winter.
- 12 Artikel 22 van dezelfde richtlijn, met als 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.

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 [Uniemaatregelen] en van toekomstige [Uniemaatregelen] 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 van richtlijn 2008/50, met als opschrift „Luchtkwaliteitsplannen”, bepaalt in lid 1:

„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 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 Artikel 27 van deze richtlijn, met als opschrift „Indiening van gegevens en verslagen”, luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor, dat de Commissie gegevens over de luchtkwaliteit ter beschikking worden gesteld binnen de vereiste termijn als bepaald in de in artikel 28, lid 2, bedoelde uitvoeringsmaatregelen.

2. Met het oog op het toetsen aan de grenswaarden, de kritieke niveaus en de streefwaarden, worden dergelijke gegevens uiterlijk negen maanden na het einde van elk jaar ter beschikking van de Commissie gesteld en bevatten zij in elk geval:

[...]

b) de lijst van zones en agglomeraties waarin de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen hoger zijn dan de grenswaarden verhoogd, in voorkomend geval, met de overschrijdingsmarge, of hoger dan de streefwaarden of kritieke niveaus, alsmede voor de desbetreffende zones en agglomeraties:

- i) de beoordeelde niveaus en, in voorkomend geval, de data en perioden waarin deze niveaus zijn geconstateerd;
- ii) indien van toepassing, een beoordeling betreffende de bijdragen van natuurlijke bronnen en opgewerkte deeltjes na het strooien van zand en zout op de wegen in de winter aan de beoordeelde niveaus, zoals opgegeven aan de Commissie uit hoofde van de artikelen 20 en 21.

3. De leden 1 en 2 zijn van toepassing op informatie die is verzameld vanaf het begin van het tweede kalenderjaar na de inwerkingtreding van de in artikel 28, lid 2, bedoelde uitvoeringsmaatregelen.”

15 In bijlage XI bij richtlijn 2008/50, met als opschrift „Grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid”, wordt met betrekking tot PM_{10} bepaald dat de daggrenswaarde $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bedraagt en niet meer dan 35 keer per kalenderjaar mag worden overschreden, alsook dat de jaargrenswaarde, die is vastgesteld op $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, niet mag worden overschreden.

- 16 De informatie die moet worden opgenomen in de luchtkwaliteitsplannen in de zin van artikel 23 van die richtlijn, omvat volgens bijlage XV, deel A, daarbij onder meer het volgende:

„8. Bijzonderheden over na de inwerkingtreding van deze richtlijn goedgekeurde maatregelen of projecten ter beperking van de verontreiniging

- 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.”

Precontentieuze procedure

- 17 Na onderzoek van de door de Italiaanse Republiek overgelegde verslagen over de evolutie van PM₁₀-concentraties in de lucht in de periode van 2008 tot en met 2012 in de betrokken zones, heeft de Commissie deze lidstaat op 11 juli 2014 een aanmaningsbrief gestuurd over de schending van de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 wegens de voortdurende overschrijding van de grenswaarden voor deze concentraties in die periode (hierna: „aanvankelijke aanmaningsbrief”).
- 18 De Italiaanse autoriteiten hebben verzocht om een verlenging van de termijn voor beantwoording van deze aanmaningsbrief, die hun is verleend, waarna zij op 28 oktober 2014 hun antwoord hebben meegedeeld zonder de schending van artikel 13 van richtlijn 2008/50 te betwisten. Wat de vermeende schending van artikel 23 van deze richtlijn betreft, hebben zij daarentegen aangevoerd dat een beoordeling moest worden verricht voor elke betrokken zone of agglomeratie.
- 19 Aangezien veel zones van het bekken van de Po niet waren opgenomen in de aanvankelijke aanmaningsbrief en de in artikel 27 van richtlijn 2008/50 bedoelde verslagen voor 2013 en 2014 te laat waren ingediend – de gegevens betreffende Piemonte, Sicilië en Calabrië voor die periode waren pas op 4 februari 2016 meegedeeld –, heeft de Commissie na ontvangst van deze aanvullende gegevens op 16 juni 2016 een aanvullende aanmaningsbrief verzonden, waarin zij een voortdurende en aanhoudende overschrijding van de in artikel 13 van deze richtlijn vastgestelde grenswaarden en schending van artikel 23 ervan aanvoerde.
- 20 Nadat de Italiaanse autoriteiten om een verlenging van de termijn voor beantwoording van deze aanmaningsbrief hadden verzocht, die zij hebben verkregen, hebben zij op 20 september 2016 hun antwoord meegedeeld zonder de schending van artikel 13 van richtlijn 2008/50 te betwisten. Wat de vermeende schending van artikel 23 van deze richtlijn betreft, hebben zij de argumenten die zij hadden aangevoerd in antwoord op de aanvankelijke aanmaningsbrief herhaald en daar enkele geactualiseerde gegevens aan toegevoegd.
- 21 Gelet op de in punt 20 van dit arrest vermelde antwoorden van de Italiaanse autoriteiten heeft de Commissie op 28 april 2017 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij in de eerste plaats aanvoert dat in de periode van 2008 tot en met 2015 de daggrenswaarde voor PM₁₀ in de in het advies opgesomde zones alsmede de jaargrenswaarde voor PM₁₀ in bepaalde van die zones voortdurend en aanhoudend is overschreden in strijd met artikel 13 van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI daarbij. Aangaande Sicilië heeft de Commissie in het met redenen omkleed advies opgemerkt dat de schending van deze bepalingen had voortgeduurd tot minstens 2014, aangezien er voor 2015 geen gegevens waren meegedeeld.

- 22 In de tweede plaats heeft de Commissie geconcludeerd dat de Italiaanse Republiek met betrekking tot de in het met redenen omkleed advies genoemde zones de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 23 van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in samenhang met bijlage XV bij die richtlijn.
- 23 De Italiaanse Republiek heeft op 29 juni 2017 op het met redenen omkleed advies geantwoord. Op 15 september 2017 heeft zij aanvullende informatie verstrekt over de verschillende luchtkwaliteitsplannen die de regio's hadden gewijzigd en over de maatregelen die zij op het punt stonden te nemen om de PM₁₀-concentratie in de lucht te verminderen.
- 24 Aangezien de Commissie van mening was dat de Italiaanse Republiek de gestelde schendingen van het Unierecht nog steeds niet had verholpen, heeft zij op 13 oktober 2018 besloten het onderhavige beroep wegens niet-nakoming in te stellen.
- 25 De Italiaanse Republiek heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om zitting te houden in Grote kamer.

Beroep

Eerste grief: systematische en voortdurende schending van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI daarbij

Argumenten van partijen

- 26 Met haar eerste grief voert de Commissie aan dat de Italiaanse Republiek, gelet op de overschrijding van de daggrenswaarde voor PM₁₀ sinds 2008 en ten minste tot en met 2016, alsook van de jaargrenswaarde voor PM₁₀ sinds 2008, in de in punt 1 van dit arrest vermelde zones, systematisch en voortdurend de verplichtingen heeft geschonden die op haar rusten krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50, gelezen in samenhang met bijlage XI bij deze richtlijn.
- 27 Om te beginnen verduidelijkt de Commissie de toepassing ratione temporis van richtlijn 2008/50, waarbij zij aanvoert dat artikel 13 van deze richtlijn in bepaalde Italiaanse zones en agglomeraties is geschonden sinds 2008, hoewel deze richtlijn pas in werking is getreden op 11 juni 2008 en de lidstaten krachtens artikel 33, lid 1, ervan de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dienden vast te stellen om aan deze richtlijn te voldoen vóór 11 juni 2010.
- 28 Onder verwijzing naar de punten 43 en 45 van het arrest van 22 februari 2018, Commissie/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), herinnert deze instelling eraan dat richtlijn 2008/50 overeenkomstig overweging 3 ervan vijf Uniehandelingen heeft vervangen, waaronder richtlijn 1999/30, die de grenswaarden voor de luchtkwaliteit bepaalde die vanaf 1 januari 2005 in acht moesten worden genomen. Het Hof heeft er in dit verband met name op gewezen dat de bepalingen van artikel 5 van richtlijn 1999/30 juncto bijlage III erbij, die betrekking hadden op de periode voorafgaand aan die van de uitvoering van richtlijn 2008/50, zijn gehandhaafd door de bepalingen van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn juncto bijlage XI erbij, zodat een grief wegens schending van deze bepalingen ook ontvankelijk is voor perioden tussen 1 januari 2005 en 11 juni 2010.
- 29 De Commissie stelt dat de Italiaanse Republiek hoe dan ook geen uitstel van het uiterste tijdstip voor het bereiken van de PM₁₀-grenswaarden heeft gekregen krachtens artikel 22 van richtlijn 2008/50, zoals werd opgemerkt in het met redenen omkleed advies. Bijgevolg was zij verplicht om de bepalingen van deze richtlijn betreffende deze grenswaarden zonder enige uitzondering na te leven.

- 30 Bovendien herinnert de Commissie eraan dat het Hof reeds heeft vastgesteld dat de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan haar verplichting om ervoor te zorgen dat de PM₁₀-concentraties in de lucht in 2006 en 2007 in veel Italiaanse zones en agglomeraties de in richtlijn 1999/30 vastgestelde dag- en jaargrenswaarden niet overschreden (arrest van 19 december 2012, Commissie/Italië, C-68/11, EU:C:2012:815, punten 55-58 en 67). Het onderhavige beroep betreft dus de aanhoudende overschrijding van de dag- en jaargrenswaarden voor PM₁₀ vanaf 2008 tot op de datum waarop de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn voor naleving is verstreken, namelijk 28 juni 2017.
- 31 Ten slotte geeft de Commissie aan dat zij gegevens voor 2017 heeft ontvangen die bevestigden dat de dag- en jaargrenswaarden voor PM₁₀ in bijna alle betrokken zones nog steeds werden overschreden, en dat zij voornemens is al deze gegevens in de loop van de procedure over te leggen zodra zij technisch gevalideerd zijn, samen met aanvullende informatie over feiten na 28 juni 2017, omdat zij „van dezelfde aard” zijn en „hetzelfde gedrag vormen” als die welke in het met redenen omkleed advies worden genoemd. Evenzo merkt de Commissie op dat zij ook gegevens heeft verstrekt over de PM₁₀-concentratieniveaus in 2016, die door de Italiaanse autoriteiten pas op 15 september 2017 zijn meegedeeld, dat wil zeggen na de in het met redenen omkleed advies gestelde uiterste datum.
- 32 De Commissie wijst erop dat de objectieve vaststelling dat de PM₁₀-grenswaarden, zoals bepaald in artikel 13 van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI erbij, zijn overschreden, blijktens de vaste rechtspraak van het Hof volstaat om te concluderen dat deze bepalingen zijn geschonden.
- 33 Volgens de Commissie leidt het onderzoek van de door de Italiaanse Republiek krachtens artikel 27 van richtlijn 2008/50 ingediende jaarverslagen, waarvan samenvattingen bij haar verzoekschrift zijn gevoegd, tot de conclusie dat er in elk van de 27 onderzochte geografische zones sprake is van een voortdurende overschrijding van de voor PM₁₀ vastgestelde dag- en jaargrenswaarden. Met uitzondering van bepaalde jaren zijn deze grenswaarden nooit in acht genomen en het feit dat zij ook zijn overschreden op de datum waarop het beroep wegens niet-nakoming is ingesteld, is een bewijs van het voortdurende karakter van de niet-naleving.
- 34 Hieruit volgt dat de voor PM₁₀ vastgestelde dag- en jaargrenswaarden systematisch en voortdurend zijn overschreden, aangezien de inbreuk in de in punt 1 van dit arrest vermelde zones nog steeds aan de gang was op het tijdstip van instelling van het beroep wegens niet-nakoming.
- 35 De Italiaanse Republiek betwist de niet-nakoming die haar wordt verweten.
- 36 In de eerste plaats is zij van mening dat een schending van artikel 13 van richtlijn 2008/50, gelezen in samenhang met bijlage XI bij die richtlijn, niet kan worden afgeleid uit een loutere overschrijding van de voor PM₁₀ vastgestelde gemiddelde dag- of jaargrenswaarden over een aantal jaren in een lidstaat. Zij stelt in dit verband dat, in tegenstelling tot wat de Commissie beweert, de door het Hof in soortgelijke zaken vastgestelde beginselen niet toelaten te oordelen dat er een automatisch verband bestaat tussen de overschrijding van de maximale concentratiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen en de niet-nakoming van het Unierecht, aangezien deze richtlijn tot doel heeft de niveaus van blootstelling aan schadelijke factoren geleidelijk te doen dalen binnen de door de richtlijn vastgestelde grenzen.
- 37 Volgens de Italiaanse Republiek kan deze richtlijn derhalve niet worden geacht te zijn geschonden – en in casu niet te zijn nagekomen doordat er niet is voldaan aan de verplichting om de PM₁₀-concentraties te verlagen tot de in bijlage XI vastgestelde maximumwaarden – wanneer uit het onderzoek van de vroegere gegevens over de concentraties van schadelijke bestanddelen een geleidelijke, constante en significante verlaging van de concentratieniveaus blijkt die het mogelijk maakt een niveau te bereiken dat dicht bij het door het Unierecht vastgestelde niveau ligt.

- 38 Bij een juiste uitlegging van richtlijn 2008/50, die rekening houdt met de bewoordingen, de opzet en de doelstellingen ervan, en die wordt bevestigd door de verklaring van de Commissie die bij deze richtlijn is gevoegd, moet artikel 13 van richtlijn 2008/50 volgens de Italiaanse Republiek steeds in samenhang met artikel 23, lid 1, eerste en tweede alinea, van deze richtlijn worden gelezen, zodat de lidstaten bij overschrijding van de in dat artikel 13 en in bijlage XI bij deze richtlijn bedoelde grenswaarden alleen verplicht zijn om luchtkwaliteitsplannen op te stellen die voorzien in passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de overschrijding van deze waarden zo kort mogelijk wordt gehouden. Er kan dus geen sprake zijn van een schending waarvoor krachtens artikel 258 VWEU een sanctie kan worden opgelegd, tenzij er bij overschrijding van de grenswaarden geen luchtkwaliteitsplannen zijn opgesteld, wat in casu niet het geval is. Alleen de tweede grief van de Commissie is dus relevant voor de vaststelling van een eventuele niet-nakoming van de verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2008/50.
- 39 Volgens de Italiaanse Republiek is de aanpassing van de luchtkwaliteit aan de vastgestelde grenzen en doelstellingen een complex proces, waarbij de maatregelen van de lidstaten niet episodisch mogen zijn en noodzakelijkerwijs gepaard moeten gaan met langetermijnplannen. Gezien de diversiteit van de bronnen van verontreiniging en de wisselwerking ertussen moeten de nationale maatregelen worden aangevuld met maatregelen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, met name die welke betrekking hebben op grote stookinstallaties en industriële installaties. Tot slot mag dit geheel van maatregelen geen belemmering vormen voor de economische ontwikkeling, maar moet het ernaar streven de duurzaamheid ervan te waarborgen.
- 40 In de tweede plaats stelt de Italiaanse Republiek subsidiair dat de overschrijding van de in artikel 13 van richtlijn 2008/50 bedoelde grenswaarden niet uitsluitend aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend. De diversiteit van de bronnen van luchtverontreiniging betekent dat de mogelijkheden voor één enkele lidstaat om maatregelen te nemen ten aanzien van deze bronnen en om de concentratie van de verschillende verontreinigende stoffen, waaronder PM₁₀-deeltjes, te verlagen tot onder de grenswaarden, beperkt zijn. Met betrekking tot veel van de bronnen van verontreiniging die in overweging 18 van richtlijn 2008/50 worden genoemd ligt de bevoegdheid om de emissies van verontreinigende stoffen te reguleren immers bij de Unie, niet bij de lidstaten.
- 41 Hoewel uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de procedure van artikel 258 VWEU gebaseerd is op een objectieve vaststelling dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, is het volgens de Italiaanse Republiek toch noodzakelijk dat deze niet-nakoming objectief kan worden toegerekend aan het gedrag van de nationale autoriteiten en niet het gevolg is van andere causale factoren die losstaan van de bevoegdheidssfeer van de lidstaten. Een door de Commissie ingesteld beroep kan slechts worden toegewezen indien deze instelling het bewijs van deze uitsluitende toerekenbaarheid aan de betrokken lidstaat levert, en niet indien de mogelijke niet-naleving van het Unierecht het gevolg is van een veelheid van factoren, waarvan er slechts enkele binnen de bevoegdheidssfeer van deze lidstaat vallen.
- 42 Bijgevolg had de Commissie in casu moeten nagaan of er geen sprake was van natuurlijke externe causale factoren die de nationale autoriteiten niet konden controleren aangezien deze onvoorzienbaar en onvermijdbaar waren, en voorts of dat er geen sprake was van gedragingen van derden die van invloed konden zijn op het nastreven van de beschermingsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de beweerdelijk geschonden wettelijke bepalingen. In dit verband verwijst de Italiaanse Republiek naar causale factoren die volledig buiten de controle van de nationale autoriteiten vallen en die van natuurlijke oorsprong zijn, met name de orografische configuratie van bepaalde Italiaanse territoriale gebieden, die verband houdt met de meteorologische omstandigheden in die zones, of factoren van menselijke oorsprong en de invloed van Europees beleid dat losstaat van het nationale beleid. In deze context verwijst zij onder meer naar het beleid van de Unie inzake biomassa en emissies van verontreinigende stoffen – in het bijzonder de voordelen die worden toegekend aan voertuigen met een dieselmotor en de vaststelling van de PM₁₀-emissies door „Eurodiesel”-voertuigen op basis van theoretische modellen die ver verwijderd zijn van de werkelijke PM₁₀-emissies – alsook naar het landbouwbeleid. Op sommige van deze gebieden zou het beleid, met het doel om andere

emissiebronnen te verminderen, uiteindelijk hebben gezorgd voor een verhoging van de PM₁₀-emissies waarmee rekening wordt gehouden in richtlijn 2008/50, zoals wordt bevestigd door de verslagen in het dossier.

- 43 Bijgevolg heeft de Commissie volgens de Italiaanse Republiek niet aangetoond dat de overschrijding van de in richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden te wijten is aan de ontoereikendheid van de betrokken luchtkwaliteitsplannen. Als die instelling dat bewijs niet hoeft te leveren, zou dat erop neerkomen dat de betrokken lidstaat automatisch of objectief aansprakelijk wordt gesteld, wat onaanvaardbaar zou zijn.
- 44 In de derde plaats stelt de Italiaanse Republiek, eveneens subsidiair, dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de vaststelling van de maximale concentratiegrenswaarde voor PM₁₀ die kan worden aanvaard, voor zover zij de waarden van 50 µg/m³ per dag en 40 µg/m³ per jaar als referentiewaarden neemt, maar geen rekening houdt met de overschrijdingsmarge die is vastgesteld in de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 en in bijlage XI daarbij, gelezen in hun onderlinge samenhang. Uit deze gezamenlijke lezing blijkt dat er bij overschrijding van de in artikel 13 juncto bijlage XI vastgestelde grenswaarden overschrijdingsmarges kunnen worden toegepast overeenkomstig artikel 23, lid 1, van die richtlijn. Aangezien de verplichting om luchtkwaliteitsplannen op te stellen alleen aan de lidstaten wordt opgelegd 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”, moet de grenswaarde worden verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge om te controleren of de krachtens het nationale recht toegestane maximumwaarden zijn overschreden.
- 45 Voor PM₁₀ is deze overschrijdingsmarge vastgesteld op 50 % per dag en 20 % per kalenderjaar, zodat het Unierecht niet wordt geschonden als de maximumwaarde – die voortvloeit uit de verhoging van de grenswaarde door toepassing van de als overschrijdingsmarge vastgestelde coëfficiënt – niet wordt overschreden. Bijgevolg had de Commissie in casu geen rekening mogen houden met waarden van 50 µg/m³ per dag en 40 µg/m³ per jaar, maar had zij moeten uitgaan van waarden van 75 µg/m³ per dag en 48 µg/m³ per jaar.
- 46 De Commissie stelt in het inleidende deel van haar repliek om te beginnen vast dat de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift niet opkomt tegen de benadering volgens welke de onderhavige procedure betrekking heeft op een systematische en voortdurende niet-naleving van een aantal bepalingen van het Unierecht en dus in bepaalde gevallen ziet op de voortdurende overschrijding van de voor PM₁₀ vastgestelde grenswaarden gedurende vrij lange perioden. Deze vaststelling wordt bevestigd door het feit dat de Italiaanse Republiek verwijst naar de PM₁₀-grenswaarden voor 2018.
- 47 Met betrekking tot het argument dat het voor de naleving van de uit richtlijn 2008/50 voortvloeiende verplichtingen volstaat dat de verlaging van de concentratieniveaus van PM₁₀ die deze richtlijn verlangt, geleidelijk is – ook al blijven deze niveaus boven de in deze richtlijn vastgestelde PM₁₀-grenswaarden –, en dat een dergelijke overschrijding dus enkel tot gevolg heeft dat de lidstaten verplicht zijn om een luchtkwaliteitsplan vast te stellen, betoogt de Commissie dat het geen enkele grondslag vindt in de bewoordingen van deze richtlijn en evenmin in de rechtspraak van het Hof.
- 48 Zij benadrukt in dit verband dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de grenswaarden en de streefwaarden, die over een bepaalde periode moeten worden bereikt, maar alleen „voor zover mogelijk” en op voorwaarde dat de maatregelen die daartoe worden genomen geen buitensporige kosten met zich brengen, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 9, juncto de artikelen 16 en 17 van richtlijn 2008/50. Het onderhavige beroep heeft echter geen betrekking op deze artikelen.
- 49 Tegen het argument dat de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden niet aan de Italiaanse Republiek kan worden toegerekend wegens met name de orografische configuratie van bepaalde Italiaanse territoriale gebieden of het Europese beleid, die een belangrijke invloed hebben op de vorming van

voor de gezondheid schadelijke stoffen, brengt de Commissie in dat de verplichting om deze grenswaarden niet te overschrijden duidelijk een resultaatsverplichting is die overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/50 door de lidstaat moet worden nagekomen. Een beroep op het bestaan van specifieke kenmerken van deze lidstaat komt erop neer dat het bestaan van die verplichting wordt ontkend.

- 50 De Commissie stelt ook dat in overweging 16 van richtlijn 2008/50 naar behoren rekening is gehouden met eventuele moeilijkheden om de PM_{10} -grenswaarden in bepaalde delen van het nationale grondgebied in acht te nemen, aangezien die overweging verwijst naar zones waar de omstandigheden „bijzonder moeilijk” zijn en waarvoor het mogelijk moet zijn om de termijn om aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit te voldoen, op te schorten, op voorwaarde dat een verzoek daartoe bij de Commissie wordt ingediend, vergezeld van een uitvoerig plan dat is opgesteld om de grenswaarden binnen de overeenkomstig artikel 22, leden 1 en 3, van die richtlijn vastgestelde nieuwe termijn na te leven. In het kader van de onderhavige procedure heeft de Italiaanse Republiek echter nooit toestemming van de Commissie gekregen om deze periode op te schorten.
- 51 De argumenten van de Italiaanse Republiek dat met name het Europese beleid op het gebied van vervoer, energie en landbouw heeft bijgedragen tot de overschrijding van de PM_{10} -grenswaarden, zijn volgens de Commissie eveneens irrelevant. De Commissie stelt dienaangaande dat in een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 258 VWEU alleen moet worden vastgesteld of een lidstaat een door een bepaling van het Unierecht opgelegde verplichting is nagekomen, en niet of bepaalde omstandigheden van invloed kunnen zijn geweest op de betrokken niet-nakoming.
- 52 Met betrekking tot de verwijzing door de Italiaanse Republiek naar de „overschrijdingsmarge” die is vermeld in de artikelen 13, 22 en 23 van richtlijn 2008/50 en in bijlage XI daarbij, betwist de Commissie de door de Italiaanse Republiek voorgestane uitlegging van deze bepalingen volgens welke er, ten eerste, voor de naleving van de grenswaarden inzake de luchtkwaliteit steeds met een dergelijke overschrijdingsmarge rekening moet worden en dit, ten tweede, wordt bevestigd door de verwijzing naar die marge in die bepalingen, zodat er slechts sprake is van schending van die richtlijn indien het vaststaat dat de overschrijding ook die marge betreft.
- 53 De Commissie stelt dienaangaande dat deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat de toepassing van een overschrijdingsmarge alleen mogelijk is in de twee in artikel 22, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/50 bedoelde gevallen, zoals uitdrukkelijk is vermeld in artikel 22, lid 3, van die richtlijn.
- 54 Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, dat bepaalt dat de concentratiegrenswaarden „in beide gevallen [worden] verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge”, dat wil zeggen niet met een door de Uniewetgever zelf vastgestelde marge, maar met de marge die de Commissie overeenkomstig artikel 22, lid 3, van deze richtlijn en op verzoek van de betrokken lidstaat heeft vastgesteld.
- 55 Bij gebrek aan uitdrukkelijke toestemming van de Commissie op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 kon derhalve geen overschrijdingsmarge worden toegepast. Wat de PM_{10} -concentraties betreft vormde deze marge bovendien in elk geval een overgangsmaatregel die slechts tot 11 juni 2011 kon worden toegepast, zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 22, lid 2, van die richtlijn. Deze bepaling sorteert dus geen rechtsgevolgen meer. Bovendien is aan de Italiaanse Republiek geen enkele overschrijdingsmarge toegekend op grond van artikel 22, leden 3 en 4, van deze richtlijn.
- 56 Wat de gegrondheid van de eerste grief in het licht van de relevante gegevens betreft, stelt de Commissie dat de Italiaanse Republiek zich beperkt tot het aangeven van met name de omvang van elk van de overschrijdingen, zoals die in de verschillende meetstations zijn geregistreerd. In dit verband stelt de Commissie dat de lidstaten krachtens artikel 27, lid 1, van richtlijn 2008/50 informatie moeten verstrekken over de overschrijding van de voor PM_{10} vastgestelde grenswaarden, met vermelding van de geografische zones waar deze overschrijdingen hebben plaatsgevonden. Het

feit dat er binnen dezelfde zone verschillen zijn tussen de verschillende meetstations kan niet van het minste belang zijn, aangezien het hoe dan ook de taak van de lidstaten is om het verzamelen van gegevens zodanig te organiseren en te beheren dat er wordt voldaan aan de in deze bepaling neergelegde verplichting, dat wil zeggen de Commissie tijdig de vereiste gegevens verstrekken. Na toezending van deze gegevens kan de Italiaanse Republiek de inhoud ervan dus niet betwisten.

- 57 Indien de Italiaanse Republiek voornemens was aan te voeren dat de overschrijding van bepaalde PM₁₀-grenswaarden te wijten is aan natuurlijke factoren, was zij bovendien verplicht om de Commissie daarvan overeenkomstig artikel 20, lid 1, van richtlijn 2008/50 in kennis te stellen.
- 58 De Commissie wijst erop dat de Italiaanse Republiek herhaaldelijk benadrukt dat er sprake is van een verbetering en van een waarschijnlijke neerwaartse trend van de PM₁₀-concentraties in de verschillende betrokken zones. Met een beroep op het arrest van 22 februari 2018 in zaak C-336/16, Commissie/Polen (EU:C:2018:94, punt 65), stelt de Commissie echter dat een gedeeltelijke neerwaartse trend die uit de verzamelde gegevens naar voren komt maar er niet toe leidt dat de betrokken lidstaat zich voegt naar de grenswaarden waaraan hij moet voldoen, de constatering van niet-nakoming die aan hem kan worden toegerekend niet ongeldig kan maken.
- 59 Bovendien legt de Commissie met betrekking tot de voor PM₁₀ vastgestelde daggrenswaarde een actualisering over van de gegevens met betrekking tot 2017 om aan te tonen dat, ondanks het feit dat die waarde in acht wordt genomen in zone IT1911 (Palermo) en zone IT1215 (agglomeratie Rome), deze gegevens de in de conclusies van haar verzoekschrift aangevoerde grieven niet ontkrachten. In zoverre de niet-nakoming voor de eerste zone wordt aangevoerd „vanaf 2016”, dat wil zeggen ten minste in 2016, ongeacht de gegevens voor 2017, en voor de tweede zone, in ieder geval „vanaf 2008”, blijven de conclusies die in haar verzoekschrift zijn uiteengezet immers geldig. De Commissie merkt verder op dat uit deze gegevens blijkt dat in 2017 de daggrenswaarde voor PM₁₀ in de andere 25 zones waarop haar beroep betrekking heeft, is overschreden.
- 60 Wat de jaargrenswaarde voor PM₁₀ betreft, erkent de Commissie dat deze waarde in 2017 is nageleefd in de zones IT1212 (zone Valle del Sacco), IT0508 en IT0509 (agglomeratie Venetië-Treviso), IT0511 (voormalige zone IT0503, agglomeratie Vicenza) en IT0306 (agglomeratie Milaan). Een dergelijke bevinding doet evenwel niet af aan de gegrondheid van haar grieven. Voor zover in het geval van de eerste zone de niet-nakoming van de verplichtingen wordt verweten tot „ten minste in 2016” en, voor de andere drie zones, in ieder geval „vanaf 2015”, blijven de conclusies in haar verzoekschrift immers geldig. De Commissie merkt verder op dat uit de gegevens voor 2017 blijkt dat de jaargrenswaarde voor PM₁₀ gedurende dat jaar werd overschreden in de andere vier zones waarop haar beroep betrekking heeft, namelijk de zones IT0308 (agglomeratie Brescia), IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A), IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B) en IT0118 (agglomeratie Turijn).
- 61 In haar dupliek betwist de Italiaanse Republiek om te beginnen dat het arrest van 22 februari 2018, Commissie/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94), op de onderhavige zaak kan worden toegepast, aangezien de feitelijke context van de twee zaken verschilt, met name uit het oogpunt van de betrokken plannen en aanpassingsperioden. Zij weerspreekt ook de vaststelling van de Commissie dat zij instemt met de benadering van die instelling die is toegespitst op een systematische en voortdurende niet-naleving van de bepalingen van richtlijn 2008/50. Voorts merkt zij op dat zij het evenmin eens is met het betoeg van de Commissie over de draagwijdte van de toepasselijkheid van de overschrijdingsmarge.
- 62 Vervolgens wijst de Italiaanse Republiek erop dat zij het bestaan van een resultaatsverplichting op grond van de artikelen 13 en 23 van richtlijn 2008/50 niet ontkent, maar is zij niettemin van mening dat er bij de beoordeling van deze verplichting ook belang moet worden gehecht aan de geleidelijke verlaging van de concentratieniveaus van PM₁₀ in de lucht. Zij stelt bovendien dat de Commissie geen vraagtekens zet bij haar argumenten met betrekking tot de doorslaggevende invloed van oorzakelijke

aard die het Europese landbouw-, energie- en vervoersbeleid en de zeer bijzondere omstandigheden van de configuratie en het reliëf van het nationale grondgebied hebben op het nastreven van de doelstellingen op het gebied van luchtkwaliteit.

- 63 Ten slotte betoogt de Italiaanse Republiek dat het feit dat de gebieden waarop het onderhavige beroep betrekking heeft, slechts 17 % van het gehele nationale grondgebied beslaan, in belangrijke mate illustreert dat het grootste deel van het Italiaanse grondgebied niet het voorwerp is van de door de Commissie aangevoerde grieven, hetgeen de goede kwaliteit van de lucht in het milieu van deze lidstaat aantoon en bijgevolg als zodanig de schending van artikel 13 van richtlijn 2008/50 uitsluit, welke alleen mogelijk is indien de PM_{10} -grenswaarden op het gehele nationale grondgebied worden overschreden.
- 64 De Italiaanse Republiek betoogt in dit verband met name dat de verschillen in waarden tussen de meetstations in dezelfde zone, anders dan de Commissie stelt, relevant zijn en dat veel van de gestelde overschrijdingen hoe dan ook binnen de krachtens artikel 23 van richtlijn 2008/50 toegestane „overschrijdingsmarge” vallen of ten minste een neerwaartse trend vertonen die aan kleine schommelingen onderhevig is.

Beoordeling door het Hof

- 65 Om te beginnen moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de Commissie de Italiaanse Republiek verwijt dat zij in de zones en de agglomeraties waarop het onderhavige beroep betrekking heeft, vanaf 1 januari 2008 tot het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 28 juni 2017, systematisch en voortdurend de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit artikel 13 van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI daarbij. Voor zover een deel van deze periode voorafgaat aan de datum waarop de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moesten doen treden om aan deze richtlijn te voldoen, namelijk 11 juni 2010, of zelfs aan de datum van inwerkingtreding van de richtlijn, namelijk 11 juni 2008, zij erop gewezen dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat op deze bepalingen gebaseerde grieven ook ontvankelijk zijn voor de periode van 1 januari 2005 tot en met 11 juni 2010, aangezien de verplichtingen die uit deze bepalingen voortvloeien hun oorsprong vinden in richtlijn 1999/30 – die door richtlijn 2008/50 is vervangen –, in het bijzonder in de bepalingen van artikel 5 van richtlijn 1999/30 juncto bijlage III daarbij (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 50-55).
- 66 In de tweede plaats dient te worden opgemerkt dat de Commissie zich ter staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de gestelde niet-nakoming in haar verzoekschrift baseert op de gegevens over de luchtkwaliteit in 2016 die haar door de Italiaanse Republiek op 15 september 2017 zijn verstrekt, en in replek op die voor 2017. Deze gegevens betreffen dus weliswaar feiten die hebben plaatsgevonden na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, maar zij zijn van dezelfde aard als die waarop dit met redenen omkleed advies betrekking heeft en leveren dezelfde gedraging op, zodat zij het voorwerp van het onderhavige beroep kunnen vormen (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 42-47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 In de derde plaats heeft de Commissie in haar replek, gelet op de gegevens over de luchtkwaliteit in 2017, een aantal van haar grieven verduidelijkt en, overeenkomstig de rectificatie van die replek, een aantal van haar conclusies aangepast. Met betrekking tot de conclusies over de overschrijdingen van de jaargrenswaarde voor PM_{10} stelt de Commissie aldus in die replek, samen met de rectificatie gelezen, dat in de zones IT0508 en IT0509 (agglomeratie Venetië-Treviso) de overschrijdingen hebben plaatsgevonden in 2009, 2011 en 2015, in zone IT1212 (zone Valle del Sacco) van 2008 tot en met 2016, in zone IT0306 (agglomeratie Milaan) van 2008 tot en met 2013 en in 2015, en in zone IT0511 (agglomeratie Vicenza) in 2011, 2012 en 2015. In het licht van deze geactualiseerde gegevens voegt zij met betrekking tot dezelfde grenswaarde bovendien toe dat deze is overschreden in de zones IT0308

(agglomeratie Brescia), IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakke A) en IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakke B) van 2008 tot en met 2013 alsook in 2015 en 2017, en in zone IT0118 (agglomeratie Turijn) van 2008 tot en met 2012 alsook in 2015 en 2017.

- 68 Wat de overschrijdingen van de daggrenswaarde voor PM_{10} betreft, zet de Commissie uiteen dat deze kunnen worden geconstateerd in zone IT1911 (agglomeratie Palermo) van 2008 tot en met 2012 alsook in 2014 en 2016, en in zone IT1215 (agglomeratie Rome) van 2008 tot en met 2016. Bij het onderzoek van de gegrondheid van de eerste grief van het beroep moet derhalve rekening worden gehouden met deze informatie, aangezien die gewoon meer details verschaft over een grief die de Commissie al op een meer algemene wijze had uiteengezet in het verzoekschrift en derhalve het voorwerp van de gestelde niet-nakoming niet wijzigt, noch de omvang van het geschil beïnvloedt (zie in die zin arrest van 4 juni 2015, Commissie/Polen, C-678/13, niet gepubliceerd, EU:C:2015:358, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 69 Na deze inleidende opmerkingen moet erop worden gewezen dat richtlijn 2008/50 volgens artikel 1, punt 1, ervan in maatregelen voorziet die erop gericht zijn doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen. In dit kader bepaalt artikel 13, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat de niveaus van met name PM_{10} in de lucht in het geheel van hun zones en agglomeraties de in bijlage XI bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden niet overschrijden.
- 70 Er zij aan herinnerd dat de grief betreffende niet-nakoming van de verplichting van artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 moet worden beoordeeld in het licht van de vaste rechtspraak volgens welke de in artikel 258 VWEU neergelegde procedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het VWEU of een handeling van afgeleid recht hem oplegt [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 68, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM_{10}), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 71 Zo heeft het Hof reeds herhaaldelijk benadrukt dat de overschrijding van de grenswaarden voor PM_{10} in de lucht op zich voldoende is om een niet-nakoming van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI bij deze richtlijn te kunnen vaststellen [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 69, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM_{10}), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 72 In casu blijkt uit de jaarverslagen over de luchtkwaliteit die door de Italiaanse Republiek krachtens artikel 27 van richtlijn 2008/50 zijn overgelegd, dat van 2008 tot en met 2017 de dag- en jaargrenswaarden voor PM_{10} in de in punt 1 van het onderhavige arrest genoemde zones zeer regelmatig zijn overschreden.
- 73 Wat in het bijzonder het aantal overschrijdingen van de daggrenswaarde voor PM_{10} betreft, blijkt uit deze verslagen dat in bijna alle 27 zones en agglomeraties waarop dit beroep betrekking heeft, wanneer het maximumaantal van 35 overschrijdingen van die grenswaarde gedurende een bepaald jaar eventueel in acht wordt genomen, dit jaar systematisch wordt voorafgegaan en gevolgd door een of meer jaren van buitensporige overschrijdingen ervan. Het aantal overschrijdingen van de daggrenswaarde voor PM_{10} na een jaar waarin die waarde niet meer dan 35 keer is overschreden, gaat in bepaalde zones tot het dubbele van het aantal overschrijdingen dat werd geconstateerd in het laatste jaar met buitensporige overschrijdingen. Evenzo worden voor overschrijdingen van de jaargrenswaarde voor PM_{10} de jaren waarin de naleving van deze waarde kan worden waargenomen, onderbroken door jaren van overschrijding, waarbij de PM_{10} -concentratie na het jaar waarin een dergelijke naleving wordt vastgesteld, in verschillende betrokken zones soms nog hoger is dan in het laatste jaar waarin een dergelijke overschrijding kon worden geconstateerd.

- 74 Bovendien blijkt uit de gegevens over de luchtkwaliteit in de zones waarop dit beroep betrekking heeft voor 2017 dat, met uitzondering van twee van de 27 betrokken zones en agglomeraties, de daggrenswaarde voor PM₁₀ in dat jaar ofwel opnieuw werd overschreden ofwel nog altijd meer dan 35 keer werd overschreden, en dat in het geval van vier van de negen zones waarop dit beroep betrekking heeft, de jaargrenswaarde voor PM₁₀ in datzelfde jaar opnieuw werd overschreden.
- 75 In die omstandigheden kan het, om te beletten dat een systematische en voortdurende niet-nakoming van artikel 13 van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI erbij wordt vastgesteld, niet volstaan dat de daarin genoemde grenswaarden voor bepaalde jaren in de periode waarop het beroep betrekking heeft, niet zijn overschreden. Zoals blijkt uit de definitie van „grenswaarde” in artikel 2, punt 5, van richtlijn 2008/50, moet deze waarde immers, om schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen, of te verminderen, binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mag zij, wanneer zij eenmaal is bereikt, niet meer worden overschreden. Wat het onderhavige beroep betreft, had de Italiaanse Republiek de in die bepalingen vastgestelde grenswaarden vanaf 1 januari 2008 in acht moeten nemen.
- 76 Hieruit volgt dat de aldus vastgestelde overschrijdingen moeten worden beschouwd als voortdurend en systematisch, zonder dat de Commissie in dit verband aanvullend bewijs hoeft te leveren.
- 77 Ook kan, in tegenstelling tot wat de Italiaanse Republiek stelt, een niet-nakoming systematisch en voortdurend blijven bestaan hoewel uit de verzamelde gegevens blijkt dat er zich mogelijk erwijns een gedeeltelijke neerwaartse trend aftekent, die er evenwel niet toe leidt dat deze lidstaat zich aan de te eerbiedigen grenswaarden houdt [arresten van 22 februari 2018, Commissie/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punt 65, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 70], hetgeen in casu het geval is.
- 78 Ook het argument van de Italiaanse Republiek dat richtlijn 2008/50 slechts voorziet in een verplichting tot geleidelijke verlaging van de PM₁₀-concentratieniveaus, en dat overschrijding van de bij deze richtlijn vastgestelde PM₁₀-grenswaarden derhalve enkel tot gevolg heeft dat de lidstaten verplicht zijn om een luchtkwaliteitsplan vast te stellen, moet worden afgewezen.
- 79 Dit argument vindt immers geen grondslag in de bewoordingen van deze richtlijn, en evenmin in de in punt 71 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof, die bevestigt dat de lidstaten verplicht zijn het in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 en bijlage XI erbij bedoelde resultaat te bereiken, namelijk dat de in deze bepalingen vastgestelde grenswaarden niet worden overschreden.
- 80 Een dergelijke uitlegging zou bovendien de verwezenlijking van de in artikel 1, punt 1, van richtlijn 2008/50 genoemde doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid volledig aan de lidstaten overlaten, hetgeen in strijd is met de bedoelingen van de Uniewetgever die blijken uit de in punt 75 van dit arrest uiteengezette definitie van het begrip „grenswaarde”, welke vereist dat de naleving ervan binnen een bepaalde termijn wordt gewaarborgd en daarna wordt gehandhaafd.
- 81 Bovendien zou het aanvaarden van een dergelijk argument erop neerkomen dat een lidstaat wordt toegestaan om af te zien van de naleving van de in artikel 13 van richtlijn 2008/50 en bijlage XI daarbij gestelde termijn en om aan de PM₁₀-grenswaarden te voldoen onder minder strikte voorwaarden dan die van artikel 22 van die richtlijn – de enige bepaling die uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om een lidstaat van die termijn vrij te stellen –, en zou dit dus afbreuk doen aan het nuttige effect van die bepalingen (zie naar analogie arrest van 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punten 42-44).
- 82 Evenmin kan het door de Italiaanse Republiek aangevoerde argument slagen dat de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden niet uitsluitend aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend omdat de diversiteit van de bronnen van luchtverontreiniging – waarvan sommige natuurlijk zijn en andere worden beheerst door het beleid dat de Unie voert op het gebied van met name vervoer, energie en

landbouw – de mogelijkheden voor één enkele lidstaat om in te grijpen met betrekking tot deze bronnen en om de PM₁₀-grenswaarden in acht te nemen beperkt, en dat de betrokken zones en agglomeraties topografische en klimatologische kenmerken hebben die bijzonder ongunstig zijn voor de verspreiding van verontreinigende stoffen. Volgens deze lidstaat kan de niet-nakoming niet worden vastgesteld zonder dat de Commissie aantoont dat de verweten schending uitsluitend aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend.

- 83 Er dient in dit verband aan te worden herinnerd dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie staat om de gestelde niet-nakoming aan te tonen en dus het bewijs te leveren dat een lidstaat een hem door een bepaling van het Unierecht opgelegde verplichting niet heeft nageleefd, waarbij zij zich niet kan baseren op enig vermoeden [zie met name arrest van 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 84 Wat de in casu gestelde niet-nakoming betreft, moet echter worden benadrukt dat de Uniewetgever blijkens de overwegingen 17 en 18 van richtlijn 2008/50 de in deze richtlijn bepaalde grenswaarden heeft vastgesteld ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, en daarbij ten volle rekening heeft gehouden met het feit dat stoffen die de lucht verontreinigen uit allerlei bronnen en activiteiten komen en dat verschillende beleidsmaatregelen, zowel op nationaal als op Unieniveau, in dit verband gevolgen kunnen hebben.
- 85 Bovendien voorzien de artikelen 20 en 21 van deze richtlijn in de mogelijkheid voor een lidstaat om natuurlijke bronnen en het strooien van zand of zout op de wegen in de winter te laten erkennen als bronnen van verontreiniging die bijdragen tot de gestelde overschrijdingen van de grenswaarden. Voorts stelt artikel 22, lid 2, van de richtlijn de voorwaarden vast waaronder, wegens de bijzondere situatie van een zone of een agglomeratie die met name het gevolg is van de locatiespecifieke dispersiekenmerken of van ongunstige klimaatomstandigheden, tijdelijke vrijstelling van de verplichting om aan deze waarden te voldoen kan worden verleend na een onderzoek dat, zoals blijkt uit lid 4 van dat artikel, ook rekening houdt met de geraamde effecten van bestaande en toekomstige nationale en Unie maatregelen.
- 86 Hieruit volgt dat, voor zover de Commissie gegevens aanlevert op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de dag- en jaargrenswaarden die zijn vastgesteld bij artikel 13 van richtlijn 2008/50, gelezen in samenhang met bijlage XI bij deze richtlijn, zijn overschreden in de zones en de agglomeraties waarop haar beroep betrekking heeft en voor de daarin genoemde perioden, een lidstaat die geen vrijstellingen heeft verkregen op basis van de in het vorige punt geciteerde bepalingen en onder de daarin neergelegde voorwaarden zich niet op dergelijke omstandigheden kan beroepen om de toerekenbaarheid van de gestelde niet-nakoming te betwisten en om zich aldus te onttrekken aan de duidelijke verplichtingen waaraan hij sinds 1 januari 2005 is gehouden, aanvankelijk op grond van artikel 5 van richtlijn 1999/30 en bijlage III daarbij, en vervolgens krachtens artikel 13 van richtlijn 2008/50 en bijlage XI daarbij.
- 87 Wanneer een dergelijke vaststelling is gedaan, zoals in casu, en aangezien de Italiaanse Republiek niet heeft bewezen dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden waarvan de gevolgen ondanks alle genomen maatregelen niet hadden kunnen worden vermeden, is het niet ter zake dienend of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit diens nalatigheid dan wel uit technische of structurele moeilijkheden die deze zou hebben ondervonden [zie in die zin arresten van 19 december 2012, Commissie/Italië, C-68/11, EU:C:2012:815, punten 63 en 64, en 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 42].
- 88 Wat in het bijzonder het argument van de Italiaanse Republiek betreft dat het Europese vervoersbeleid heeft bijgedragen tot de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden in Italië, met name omdat het geen rekening heeft gehouden met de reële stikstofdioxide-emissies van voertuigen, vooral dieselveertuigen,

moet worden vastgesteld dat het onderhavige beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft op de concentratieniveaus van PM₁₀ en niet op die van stikstofdioxide. Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat – naast het feit dat de motorvoertuigen die onderworpen zijn aan de normen van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1) niet de enige oorzaak van stikstofdioxide-emissies en PM₁₀-deeltjes zijn – de Unierechtelijke voorschriften inzake de typegoedkeuring van motorvoertuigen de lidstaten niet kunnen vrijstellen van hun verplichting om te voldoen aan de in richtlijn 2008/50 neergelegde grenswaarden, die zijn vastgesteld op basis van de wetenschappelijke kennis en ervaring van de lidstaten om het niveau te weerspiegelen dat de Unie en de lidstaten passend achten teneinde de schadelijke gevolgen van luchtvervuiling voor de menselijke gezondheid en het milieu in zijn geheel te vermijden, te voorkomen of te beperken [zie in die zin arrest van 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 48].

- 89 Bovendien kunnen de bijzondere topografische en klimatologische kenmerken die zeer ongunstig zijn voor de verspreiding van de verontreinigende stoffen en die de betrokken zones en agglomeraties zouden kunnen vertonen, de lidstaat in kwestie niet ontslaan van de verantwoordelijkheid voor de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden, maar vormen zij integendeel elementen waarmee – zoals blijkt uit punt 2, onder c) en d), van bijlage XV, deel A, bij richtlijn 2008/50 – rekening moet worden gehouden in het kader van de luchtkwaliteitsplannen die deze lidstaat krachtens artikel 23 van die richtlijn voor deze zones of agglomeraties moet opstellen om de grenswaarde, wanneer die is overschreden, te bereiken.
- 90 Wat voorts het argument betreft dat de Commissie de maatregelen die nodig zijn om de doelen van richtlijn 2008/50 te bereiken pas laat heeft genomen, moet worden vastgesteld dat ook dit de Italiaanse Republiek niet kan verschonen voor het niet nakomen van de verplichtingen die krachtens artikel 13, lid 1, van deze richtlijn juncto bijlage XI daarbij op haar rusten [arrest van 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 47].
- 91 Met betrekking tot het argument dat is gebaseerd op de betekenis van de verwijzing naar de „overschrijdingsmarge” in de artikelen 13, 22 en 23 van richtlijn 2008/50 en bijlage XI erbij, namelijk dat de naleving van de concentratiegrenswaarden altijd deze overschrijdingsmarge moet omvatten, zodat er slechts sprake is van een inbreuk op deze richtlijn indien wordt vastgesteld dat de overschrijding groter is dan deze marge, moet worden vastgesteld dat een „overschrijdingsmarge” volgens de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van deze richtlijn het percentage van een grenswaarde vormt waarmee deze waarde „onder de in [richtlijn 2008/50] vastgestelde voorwaarden” mag worden overschreden. De toepassing van een dergelijke marge is slechts mogelijk in de twee in artikel 22, leden 1 en 2, van die richtlijn bedoelde gevallen, zoals uitdrukkelijk is vermeld in lid 3 van dat artikel.
- 92 Artikel 22, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/50 staat toe dat het uiterste tijdstip voor de naleving van de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen met vijf jaar wordt uitgesteld, respectievelijk dat de verplichting tot toepassing van de PM₁₀-grenswaarden, zoals die in bijlage XI bij die richtlijn zijn opgenomen, wordt opgeschort tot 11 juni 2011 vanwege de specifieke situatie in de betrokken zone. In beide gevallen schrijft artikel 22, lid 4, voor dat de lidstaten de Commissie een kennisgeving zenden die in elk geval vergezeld gaat van een luchtkwaliteitsplan, en bepaalt het dat slechts „aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van lid 1 of lid 2 [wordt] geacht te zijn voldaan” wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt.
- 93 Derhalve kan aan een lidstaat slechts een overschrijdingsmarge worden toegekend wanneer de Commissie binnen negen maanden na de in artikel 22, lid 4, tweede alinea, van deze richtlijn bedoelde kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt. Bovendien vormde een dergelijke overschrijdingsmarge

voor PM₁₀-concentraties in ieder geval een overgangsmaatregel die slechts tot 11 juni 2011 kon worden toegepast, zoals blijkt uit de formulering van artikel 22, lid 2, van die richtlijn. Deze bepaling sorteert dus geen rechtsgevolgen meer.

- 94 Er moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek geen enkele overschrijdingsmarge in de zin van artikel 22, leden 3 en 4, van richtlijn 2008/50 heeft gekregen, zodat ook dit argument van de Italiaanse Republiek niet kan slagen.
- 95 Met betrekking tot het argument van de Italiaanse Republiek dat, ten eerste, de door de Commissie aangevoerde bezwaren slechts 17 % van het gehele nationale grondgebied betreffen, hetgeen bijgevolg als zodanig de schending van artikel 13 van deze richtlijn uitsluit, welke alleen denkbaar is indien de PM₁₀-grenswaarden op het gehele nationale grondgebied worden overschreden, en dat, ten tweede, verschillen in de waarden die worden geregistreerd door de meetstations die in dezelfde zone zijn gevestigd, anders dan de Commissie stelt, relevant zijn, moet worden vastgesteld dat de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden, zelfs in één enkele zone, op zich volstaat om een schending van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI erbij te kunnen vaststellen [arrest van 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 96 Schending van deze bepalingen wordt in dit verband onderzocht op het niveau van de zones en de agglomeraties, waarbij de overschrijding voor elke zone of agglomeratie moet worden geanalyseerd op basis van de registraties van elk meetstation. Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat artikel 13, lid 1, en artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 moeten worden uitgelegd in het licht van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan deze bepalingen deel uitmaken, in die zin dat het voor de vaststelling dat een in bijlage XI bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarde met middelingstijd van één kalenderjaar is overschreden, volstaat dat op één bemonsteringspunt, afzonderlijk beschouwd, een niveau van verontreiniging wordt gemeten dat hoger is dan deze grenswaarde [arresten van 26 juni 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, punten 60, 66 en 68, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 73].
- 97 Uit deze rechtspraak blijkt dus dat er geen „de minimis”-drempel bestaat met betrekking tot het aantal zones waarin een overschrijding mag worden waargenomen of met betrekking tot het aantal meetstations in een bepaalde zone waarvoor overschrijdingen worden geregistreerd [arrest van 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 74]. Bovendien blijkt uit het dossier dat de zones waarop het onderhavige beroep betrekking heeft, de grootste agglomeraties in Italië omvatten, die enkele tientallen miljoenen inwoners tellen. Voorbijgaan aan dit feit zou neerkomen op een miskennis van de doelstellingen van richtlijn 2008/50, met name die van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu in zijn geheel.
- 98 Uit het voorgaande volgt dat de eerste grief moet worden aanvaard.

Tweede grief: schending van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in samenhang met deel A van bijlage XV bij deze richtlijn

Argumenten van partijen

- 99 Met haar tweede grief stelt de Commissie dat de Italiaanse Republiek sinds 11 juni 2010 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in samenhang met deel A van bijlage XV bij deze richtlijn, met name de in artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn neergelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden.
- 100 De Commissie stelt om te beginnen dat uit artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 hoofdzakelijk twee verplichtingen voortvloeien, namelijk de verplichting om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de overschrijdingsperiode zo kort mogelijk wordt gehouden, en de verplichting om in de luchtkwaliteitsplannen de in deel A van bijlage XV bij deze richtlijn vastgestelde minimuminhoud op te nemen.
- 101 De Commissie wijst erop dat artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 een rechtstreeks verband legt tussen de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden, dat wil zeggen de niet-nakoming van de krachtens artikel 13, lid 1, van deze richtlijn juncto bijlage XI erbij opgelegde verplichtingen, en de opstelling van de luchtkwaliteitsplannen.
- 102 In dit verband is de Commissie van mening dat een analyse per geval van de door de betrokken lidstaat opgestelde luchtkwaliteitsplannen moet worden uitgevoerd om na te gaan of deze in overeenstemming zijn met artikel 23 van richtlijn 2008/50. In het kader van deze beoordeling moeten de lidstaten, hoewel zij een zekere beoordelingsruimte hebben om te bepalen welke maatregelen zij nemen, in ieder geval de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk houden.
- 103 Om te bepalen of een luchtkwaliteitsplan voorziet in passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de periode waarin de grenswaarden worden overschreden zo kort mogelijk wordt gehouden, moet er volgens de Commissie rekening worden gehouden met verschillende factoren, die met name worden afgeleid uit de relevante rechtspraak van het Hof.
- 104 Ten eerste toont de kwalificatie door het Hof van de overschrijding van de grenswaarden gedurende meerdere jaren als „systematisch en voortdurend”, zonder dat de inhoud van de door de betrokken lidstaat opgestelde luchtkwaliteitsplannen in detail hoeft te worden onderzocht, op zichzelf al aan dat deze lidstaat heeft nagelaten passende en doeltreffende maatregelen ten uitvoer te leggen om ervoor te zorgen dat de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden „zo kort mogelijk” is (arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 115-117).
- 105 Ten tweede wijst een overschrijding over een lange periode er in sterke mate op dat de betrokken lidstaat de krachtens artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 op hem rustende verplichting niet is nagekomen. Zoals het Hof in zijn arrest van 22 februari 2018, Commissie/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, punt 99), heeft aangegeven, moet de duur van toekomstige overschrijdingen van de grenswaarden tevens in beschouwing worden genomen bij de beoordeling van de luchtkwaliteitsplannen en kan een bijzonder lange periode slechts door uitzonderlijke omstandigheden worden gerechtvaardigd.
- 106 Ten derde moet de overschrijding van het absolute niveau van de grenswaarden in aanmerking worden genomen. Hoe langer de duur van een aanzienlijke overschrijding is, hoe meer die wijst op het gebrek aan doeltreffendheid van de maatregelen die reeds zijn genomen met het oog op de verbetering van de luchtkwaliteit.

- 107 Ten vierde vormt een opwaartse trend of het ontbreken van wezenlijke variaties in de concentratieniveaus, die al boven de door richtlijn 2008/50 toegestane grenswaarden liggen, een extra element dat wijst op de ongeschiktheid van de genomen maatregelen.
- 108 Ten vijfde moet er rekening worden gehouden met de formele inhoud van de luchtkwaliteitsplannen, in het bijzonder wat betreft de vraag of deze alle in deel A van bijlage XV bij richtlijn 2008/50 vereiste gegevens bevatten. Het ontbreken van een of meer van deze gegevens vormt een duidelijke aanwijzing dat de plannen niet in overeenstemming zijn met artikel 23 van de richtlijn.
- 109 Ten zesde moet er bij de beoordeling van die luchtkwaliteitsplannen ook rekening worden gehouden met de materiële inhoud ervan, in het bijzonder de overeenstemming van de in die plannen gestelde diagnose en de beoogde maatregelen, de analyse van alle mogelijke maatregelen en hun bindende of uitsluitend stimulerende karakter en de financieringsbronnen voor de uitvoering ervan.
- 110 In dit verband betoogt de Commissie dat de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsruimte hebben bij de keuze van de uit te voeren maatregelen, maar dat die ruimte niettemin ernstig beperkt is omdat zij alle mogelijke maatregelen moeten overwegen en uitvoeren, namelijk die welke het mogelijk maken om bij overschrijding van de grenswaarden doeltreffend en tijdig op te treden.
- 111 Na verificatie van de luchtkwaliteitsplannen voor alle zones waarop haar beroep betrekking heeft, is de Commissie in het licht van de in de punten 104 tot en met 109 van het onderhavige arrest genoemde factoren van oordeel dat deze plannen in strijd met artikel 23 van richtlijn 2008/50 zijn vastgesteld, aangezien zij het niet mogelijk hebben gemaakt om de naleving van de PM₁₀-grenswaarden te waarborgen of om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van deze grenswaarden „zo kort mogelijk” werd gehouden. Bovendien was de vaststelling van deze plannen in strijd met artikel 23 van de richtlijn juncto bijlage XV, deel A, erbij, aangezien bepaalde luchtkwaliteitsplannen van sommige Italiaanse regio's niet de door deze voorschriften vereiste gegevens bevatten.
- 112 De Italiaanse Republiek betoogt dat de Commissie wat de tweede grief betreft de aandacht vestigt op algemene elementen die geen rekening houden met de specifieke situatie van elke betrokken Italiaanse zone of agglomeratie, waarbij zij slechts inductieve, algemene en formele bezwaren uit, zonder de oorzaken van de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden en de technische geschiktheid van de in de luchtkwaliteitsplannen opgenomen maatregelen om daaraan een einde te maken, systematisch te analyseren. In werkelijkheid beperkt de Commissie zich ertoe te betreuren dat deze plannen, hoewel zij ontegensprekelijk geldig zijn, niet voorzien in het einde van deze overschrijding binnen een periode die volgens de subjectieve beoordeling van de Commissie zelf „zo kort mogelijk” wordt gehouden.
- 113 De Italiaanse Republiek stelt in dit verband dat de Commissie zich baseert op extrinsieke en algemene aanwijzingen met betrekking tot de duur en de omvang van de verschillen tussen de geregistreerde concentratieniveaus en de in het Unierecht vastgestelde maximumwaarden. Deze elementen zijn geldig voor elk luchtkwaliteitsplan en zijn als zodanig onverenigbaar met een rigoureuze casuïstische analyse van de oorzaken van de verschillen en de genomen maatregelen.
- 114 Voorts heeft de Commissie de door de nationale autoriteiten genomen maatregelen niet beoordeeld in het licht van de Europese beginselen die van toepassing zijn op het gebied van schone lucht, met name het beginsel van evenwicht tussen openbare en particuliere belangen en het evenredigheidsbeginsel.
- 115 Met betrekking tot dit laatste beginsel stelt de Italiaanse Republiek dat een lidstaat geen maatregelen mag nemen die sociaal en economisch onhoudbaar zijn of afbreuk kunnen doen aan de fundamentele waarden van het Unierecht, zoals het vrije verkeer van goederen en personen, de vrijheid van ondernemerschap of het recht op diensten van openbaar nut zoals de toegang tot huisverwarming, ook al kunnen alleen deze maatregelen ertoe leiden dat de grenswaarden binnen de gestelde termijn worden bereikt.

- 116 De Italiaanse Republiek wijst erop dat de nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de te nemen maatregelen om de door het Unierecht vastgestelde doelstellingen te bereiken, en dat deze nationale keuze slechts kan worden aangevochten indien zij berust op een onjuiste beoordeling van de feiten of kennelijk onredelijk is, voor zover zij duidelijk ongeschikt is om deze doelstellingen te bereiken of indien het mogelijk is om deze maatregelen te vervangen door andere maatregelen die geen afbreuk doen aan de door de Uniewetgever verankerde fundamentele vrijheden.
- 117 Met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel stelt de Italiaanse Republiek dat het aan de nationale autoriteiten is om binnen hun bevoegdheid maatregelen te bestuderen en vast te stellen die de concentraties van verontreinigende stoffen kunnen beperken. De Commissie kan dus niet in de plaats treden van deze autoriteiten, maar kan evenmin gewoon in het algemeen de toereikendheid van de nationale maatregelen ter discussie stellen zonder aan te tonen dat deze kennelijk ongeschikt zijn vanuit technisch oogpunt.
- 118 De Italiaanse Republiek betoogt dat de Commissie in dit verband geen enkel belang heeft gehecht aan het thans in Italië aan de gang zijnde proces om de grenswaarden te bereiken, waarbij duurzame en evenredige maatregelen ten uitvoer worden gelegd, en leidt daaruit af dat, indien de grenswaarden voor de luchtkwaliteit in bepaalde zones wegens het beginsel van evenwicht tussen alle openbare en particuliere belangen pas in de komende jaren in acht kunnen worden genomen, deze omstandigheid noch artikel 23 noch artikel 13 van richtlijn 2008/50 kan schenden.
- 119 In deze context stelt de Italiaanse Republiek dat de evolutie van de vermindering van de PM₁₀-concentraties in de lucht alleen kan worden geanalyseerd in het licht van meerjarige metingen, die een duidelijke neerwaartse trend van de PM₁₀-concentraties tussen 2008 en 2016 laten zien. Een tijdens één jaar vastgestelde anomalie, bijvoorbeeld in 2015, dat een abnormaal jaar was als gevolg van uitzonderlijke klimaatomstandigheden, kan niet leiden tot de conclusie dat er sprake is van een omkering van de trend naar verbetering.
- 120 De Italiaanse Republiek voert in dit verband aan dat artikel 23 van richtlijn 2008/50 in werkelijkheid geen vooraf vastgesteld tijdschema bevat voor het bereiken van de grenswaarden in zones waar die worden overschreden. Dit artikel moet volgens een systematische uitlegging van het Unierecht daarentegen worden toegepast in het licht van het beginsel van evenredigheid en van de „duurzaamheid” van het proces dat leidt tot de naleving van de grenswaarden. Indien het vereiste dat de periode „zo kort mogelijk” wordt gehouden, gepaard ging met vooraf vastgestelde termijnen, zoals de Commissie meent, en de enige geschikte maatregelen om de grenswaarden binnen die termijnen te bereiken, sociaal en economisch onhoudbaar waren of bepaalde fundamentele waarden van het Unierecht ondermijnden, zou de staat zijn algemene plicht om voor een evenwicht tussen die waarden te zorgen, niet nakomen. Het feit dat de luchtkwaliteitsplannen voorzien in het bereiken van de grenswaarden over een relatief lange periode is dus vanuit dat oogpunt niet in strijd met de noodzaak om de periode waarin deze grenswaarden worden overschreden „zo kort mogelijk” te houden.
- 121 Wat in bijzonder de regionale luchtkwaliteitsplannen voor de betrokken zones en agglomeraties betreft, stelt de Italiaanse Republiek dat zij niet alleen een overzicht geven van de aanzienlijke resultaten die zijn geboekt met het tussen 2008 en 2016 in alle betrokken zones ingeleide proces van luchtkwaliteitsverbetering, met inbegrip van de naleving van de grenswaarden in bepaalde zones, maar ook per geval aantonen dat het maatregelenpakket waarin de regionale saneringsplannen voorzien doeltreffend is, dat deze plannen formeel volledig zijn en dat de vermoedens waarop de Commissie haar bewering baseert dat de daarin bedoelde maatregelen niet geschikt zijn om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden, ongegrond zijn.

- 122 In haar repliek betwist de Commissie het argument van de Italiaanse Republiek dat richtlijn 2008/50 geen „vooraf vastgesteld tijdschema” voor de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen bevat en dat voor dergelijke plannen geen „vooraf vastgestelde” termijnen gelden, zodat de bevoegde autoriteiten vrij blijven om het tijdstip te kiezen dat zij geschikt achten voor de vaststelling van die plannen.
- 123 De Commissie betoogt dat het argument van de Italiaanse Republiek erop neerkomt dat op grond van artikel 23 van richtlijn 2008/50 wordt toegestaan dat de naleving van de in artikel 13 van deze richtlijn bedoelde grenswaarden sine die wordt uitgesteld, voor zover het zou volstaan dat de betrokken lidstaat de maatregelen vaststelt die hij naar eigen goeddunken passend acht. Een dergelijke uitlegging ontnemt aan zowel artikel 13 als artikel 23 van deze richtlijn elk nuttig effect.
- 124 In dit verband herinnert de Commissie eraan dat de noodzaak om te zorgen voor schone lucht het fundamentele belang van de bescherming van de menselijke gezondheid dient en dat de manoeuvreerruimte van de bevoegde autoriteiten in overeenstemming moet zijn met deze verplichting.
- 125 De Commissie verzet zich ook tegen het argument van de Italiaanse Republiek dat lange termijnen – variërend van vijf tot tien jaar – van essentieel belang zijn opdat de maatregelen die in de verschillende luchtkwaliteitsplannen zijn opgenomen gevolgen kunnen sorteren. Zij wijst erop dat het hoe dan ook de taak van de betrokken lidstaat is om de aanwijzing die wordt gevormd door de voortdurende overschrijding van de grenswaarden te betwisten en met name aan te tonen dat zijn luchtkwaliteitsplannen voldoen aan de vereisten van artikel 23, lid 1, van die richtlijn en deel A van bijlage XV daarbij.
- 126 Ten slotte verwerpt de Commissie het verwijt van de Italiaanse Republiek dat zij de betrokken luchtkwaliteitsplannen niet per geval heeft geanalyseerd en zich heeft beperkt tot het uiten van loutere vermoedens van niet-nakoming.
- 127 Zelfs na een grondig onderzoek van elk van de regionale luchtkwaliteitsplannen stelt de Commissie immers dat de verplichting van artikel 23 van richtlijn 2008/50 niet is nagekomen, met name omdat de meeste maatregelen van de Italiaanse Republiek pas over verschillende jaren gevolgen zullen sorteren, zodat de grenswaarden niet vóór 2020 of 2025, of zelfs 2030 kunnen worden bereikt.
- 128 De Italiaanse Republiek betoogt in haar dupliek dat de Commissie niet kan volstaan met een zeer algemene betwisting van de buitensporige duur van de in het kader van de regionale planning vastgestelde termijnen. Deze instelling moet veeleer aangeven waarom de maatregelen die door de plaatselijke autoriteiten in de luchtkwaliteitsplannen zijn vastgesteld, in de concrete economische en sociale context kennelijk onredelijk zouden zijn. De door de Commissie gekozen criteria voor de analyse van de naleving van artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 zijn dus duidelijk ongeschikt en kennen te veel gewicht toe aan de duur van de termijnen voor het bereiken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen. Voorts stelt zij dat haar argument met betrekking tot het ontbreken van het „vooraf vastgestelde tijdschema” in richtlijn 2008/50 geen betrekking heeft op de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen, maar op het bereiken van de in dergelijke plannen vastgelegde doelstellingen.
- 129 Zij benadrukt ook dat haar geen vertraging bij de vaststelling van de luchtkwaliteitsplannen kan worden verweten en wijst nogmaals op de doeltreffendheid van de duurzame en evenredige maatregelen waarin elk van deze regionale plannen voorziet, zoals blijkt uit de bewezen neerwaartse trends in de PM₁₀-concentraties in de zones waarop het onderhavige beroep betrekking heeft.

Beoordeling door het Hof

- 130 Uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 volgt dat wanneer de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden plaatsvindt nadat het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, de betrokken lidstaat gehouden is een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten voldoet.
- 131 Zo moet dat plan voorzien in passende maatregelen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden, en kan het bovendien maatregelen omvatten die specifiek gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen. Voorts omvat dit plan volgens artikel 23, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2008/50 ten minste de in bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn genoemde gegevens, kan het maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24 daarvan, en moet het onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding van de grenswaarden is geconstateerd, aan de Commissie worden meegedeeld.
- 132 Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 een algemene strekking omdat het zonder beperking in de tijd van toepassing is op overschrijdingen van elke in deze richtlijn vastgestelde grenswaarde voor verontreinigende stoffen, na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, ongeacht of dat tijdstip voortvloeit uit deze richtlijn dan wel door de Commissie wordt vastgesteld krachtens artikel 22 ervan [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 104, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 133 Er zij ook op gewezen dat artikel 23 van richtlijn 2008/50 een rechtstreeks verband legt tussen de overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden zoals vastgesteld in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI bij die richtlijn en de opstelling van luchtkwaliteitsplannen [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 83, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 134 Deze plannen kunnen alleen worden vastgesteld op basis van een evenwicht tussen de doelstelling van verkleining van het risico van verontreiniging en de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 106, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 135 Uit het feit dat een lidstaat de PM₁₀-grenswaarden overschrijdt, kan dus 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 [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 107, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 136 Uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 volgt echter dat de lidstaten weliswaar over een zekere beoordelingsruimte beschikken om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen, doch dat deze maatregelen hoe dan ook van dien aard moeten zijn dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 109, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 137 In die omstandigheden dient op basis van een beoordeling per geval te worden nagegaan of de door de betrokken lidstaat opgestelde luchtkwaliteitsplannen in overeenstemming zijn met artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 [arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 108, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van grenswaarden voor PM₁₀), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 138 In casu moet om te beginnen worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, zoals blijkt uit het onderzoek van de eerste grief van de Commissie, de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI daarbij tussen 2008 en 2017 systematisch en voortdurend niet is nagekomen in de zones en de agglomeraties waarop het onderhavige beroep betrekking heeft.
- 139 In dit verband zij eraan herinnerd dat de betrokken lidstaat sinds 11 juni 2010 verplicht is om in geval van overschrijding van de in richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden luchtkwaliteitsplannen op te stellen die passende maatregelen bevatten om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden. Voor zover dergelijke overschrijdingen al op of zelfs vóór die datum waren geconstateerd in bijna alle zones en agglomeraties waarop het onderhavige beroep ziet en in ieder geval in ten minste één zone of agglomeratie van elk regionaal luchtkwaliteitsplan dat in het kader van dit beroep wegens niet-nakoming vanaf die datum is ingediend, moest de Italiaanse Republiek, die overeenkomstig artikel 33, lid 1, van richtlijn 2008/50 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moest doen treden om aan deze richtlijn te voldoen, krachtens artikel 23, lid 1, van deze richtlijn zo spoedig mogelijk passende maatregelen vaststellen en ten uitvoer leggen.
- 140 Uit de gegevens in het dossier blijkt ten eerste dat het luchtkwaliteitsplan voor de regio Sicilië is vastgesteld op 18 juli 2018, dat wil zeggen na het verstrijken, op 28 juni 2017, van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, zoals de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift heeft bevestigd, hoewel in een zone van deze regio overschrijdingen van de daggrenswaarde voor PM₁₀ zijn geconstateerd vanaf 2008. Wat de andere regio's betreft waartoe de zones en de agglomeraties behoren waarop dit beroep betrekking heeft, kan uit deze gegevens worden afgeleid dat de Italiaanse Republiek bij het verstrijken van deze termijn wel degelijk luchtkwaliteitsplannen en verschillende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit had vastgesteld.
- 141 Ten tweede moet worden onderstreept dat de luchtkwaliteitsplannen krachtens artikel 23, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2008/50 ten minste de in deel A van bijlage XV bij die richtlijn genoemde gegevens moeten bevatten. Uit de gegevens in het dossier blijkt echter dat de regionale plannen voor de regio's Umbrië, Latium, Campanië en Apulië geen enkele aanwijzing bevatten over de termijn waarbinnen de luchtkwaliteitsdoelstellingen naar verwachting zullen worden bereikt. Bovendien kan aan de hand van deze gegevens voor veel van de door de Italiaanse Republiek genoemde maatregelen niet altijd worden vastgesteld of zij gericht zijn op de zones en de agglomeraties waarop het onderhavige beroep betrekking heeft, wat het tijdschema ervan is of wat de invloed ervan is op de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit.
- 142 Ten derde kondigen de regionale plannen waarin termijnen voor het bereiken van de luchtkwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld, een uitvoeringstermijn aan die kan oplopen tot meerdere jaren of soms zelfs twee decennia na de inwerkingtreding van de PM₁₀-grenswaarden. Voor de regio's Emilia-Romagna en Toscane wordt namelijk verwacht dat die doelstellingen zullen worden bereikt in 2020, voor de regio's Veneto en Lombardije in 2025 en voor de regio Piemonte in 2030.
- 143 Ten vierde blijkt uit het onderzoek van de inhoud van de in het kader van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingediende regionale luchtkwaliteitsplannen, die weliswaar laten zien dat er thans in de Italiaanse Republiek een proces aan de gang is dat gericht is op het bereiken van de grenswaarden, dat de daarin vastgestelde maatregelen – met name die welke specifiek beogen structurele veranderingen teweeg te brengen met betrekking tot de belangrijkste verontreinigingsfactoren in de zones en de agglomeraties waar deze grenswaarden vanaf 2008 worden overschreden – voor de overgrote meerderheid pas zijn opgenomen in recente actualiseringen van deze plannen, dus net vóór of zelfs na de uiterste datum voor het beantwoorden van het met redenen omkleed advies, of nog steeds in behandeling zijn voor vaststelling of planning. Deze maatregelen zijn

dus vastgesteld na verloop van ten minste zes jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om te voorzien in passende maatregelen om die overschrijdingen binnen een zo kort mogelijke periode te beëindigen en voorzien bovendien vaak in bijzonder lange uitvoeringstermijnen.

- 144 Ten vijfde moet er, voor zover de Italiaanse Republiek zich ten bewijze van de geschiktheid van de in de regionale plannen vastgestelde maatregelen beroept op een duidelijke trend naar een betere luchtkwaliteit op het gehele Italiaanse grondgebied, met name in de afgelopen jaren, en stelt dat voor de vaststelling van een dergelijke trend de gegevens voor 2017 in aanmerking kunnen worden genomen, om te beginnen op worden gewezen dat veel van de elementen die deze lidstaat ter ondersteuning van zijn argumenten heeft aangevoerd, niet zien op de zones en de agglomeraties waarop het onderhavige beroep betrekking heeft.
- 145 Wat deze zones en agglomeraties betreft, laat er zich in sommige daarvan op lange termijn weliswaar een zekere verlaging in het niveau van de overschrijdingen van de grenswaarden optekenen, maar moet allereerst in herinnering worden gebracht dat, zoals in punt 74 van dit arrest is opgemerkt, de daggrenswaarde voor PM_{10} die niet meer dan 35 keer per jaar mag worden overschreden, in 2017 slechts is nageleefd in twee van de 27 zones en agglomeraties waarop dit beroep betrekking heeft. Vervolgens blijkt uit deze gegevens dat het aantal overschrijdingen van die grenswaarde in 2017 in een grote meerderheid van de betrokken zones en agglomeraties is toegenomen ten opzichte van 2016, waarin hoe dan ook geen naleving van dat aantal kon worden waargenomen. Het aantal overschrijdingen van de daggrenswaarde voor PM_{10} als zodanig was in verschillende van de betrokken zones en agglomeraties in 2017 bijna even hoog als in 2010, en kon in sommige zones twee of zelfs drie keer zo hoog zijn als het toegestane aantal overschrijdingen. Bovendien blijkt met betrekking tot de jaargrenswaarde voor PM_{10} uit dezelfde gegevens dat bijna alle betrokken zones in de regio's Piemonte en Lombardije een toename van de PM_{10} -concentraties hebben gekend en dat alleen de betrokken zones in de regio's Latium en Veneto en één zone in de regio Lombardije deze waarde in 2017 niet meer overschreden.
- 146 In het licht van de in de punten 138 tot en met 145 van dit arrest uiteengezette elementen moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek kennelijk niet tijdig passende maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van de PM_{10} -grenswaarden in de betrokken zones en agglomeraties zo kort mogelijk werd gehouden. De dag- en jaargrenswaarden voor PM_{10} zijn in die zones dus gedurende ten minste acht jaar systematisch en voortdurend overschreden, ondanks de verplichting van die lidstaat om alle passende en doeltreffende maatregelen te nemen om te voldoen aan het vereiste dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk werd gehouden.
- 147 Zonder dat de inhoud van de door de Italiaanse Republiek opgestelde luchtkwaliteitsplannen in meer detail hoeft te worden onderzocht, blijkt uit deze situatie op zich al dat die lidstaat in casu geen passende en doeltreffende maatregelen ten uitvoer heeft gelegd om de periode van overschrijding van de PM_{10} -grenswaarden „zo kort mogelijk” te houden in de zin van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 [zie in die zin arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 117, en 30 april 2020, Commissie/Roemenië (Overschrijding van grenswaarden voor PM_{10}), C-638/18, niet gepubliceerd, EU:C:2020:334, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 148 Met betrekking tot het betoog van de Italiaanse Republiek dat het voor de betrokken lidstaat van essentieel belang is om over een lange termijn te beschikken zodat de in de verschillende luchtkwaliteitsplannen opgenomen maatregelen hun effect kunnen sorteren en dat richtlijn 2008/50 in dit verband niet voorziet in een vooraf vastgesteld tijdschema, moet worden geoordeeld dat deze overweging in elk geval niet een bijzonder lange termijn voor de beëindiging van een overschrijding van de grenswaarden zoals in casu aan de orde kan rechtvaardigen, aangezien die termijn hoe dan ook moet worden beoordeeld in het licht van de in richtlijn 2008/50 vastgestelde tijdsverwijzingen om aan de verplichtingen van deze richtlijn te voldoen, of, zoals in casu, rekening houdend met het arrest van 19 december 2012, Commissie/Italië (C-68/11, EU:C:2012:815) – dat wil zeggen 1 januari 2008 voor de

PM₁₀-grenswaarden en 11 juni 2010 voor de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen –, alsook met het belang van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen inzake de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.

- 149 In dit verband moet worden opgemerkt dat de gepastheid van de in een luchtkwaliteitsplan genoemde maatregelen volgens de bewoordingen van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 moet worden beoordeeld aan de hand van het vermogen van die maatregelen om ervoor te zorgen dat de overschrijdingsperiode „zo kort mogelijk” wordt gehouden. Dit vereiste is strenger dan het vereiste dat van toepassing was op grond van richtlijn 96/62, dat enkel verlangde dat de lidstaten „binnen een redelijke termijn” maatregelen vaststelden om de luchtkwaliteit in overeenstemming te brengen met de PM₁₀-grenswaarden (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punten 88-90).
- 150 In die optiek schrijft artikel 23 van richtlijn 2008/50 voor dat een situatie waarin een overschrijding van de PM₁₀-grenswaarden is vastgesteld, ertoe moet leiden dat de betrokken lidstaat zo spoedig mogelijk passende maatregelen neemt én die in het kader van een luchtkwaliteitsplan ten uitvoer legt, zodat de beleidsruimte waarover deze lidstaat bij overschrijding van die grenswaarden beschikt in deze context door dit vereiste wordt beperkt.
- 151 Met betrekking tot het argument van de Italiaanse Republiek dat de door haar vastgestelde termijnen volledig zijn toegesneden op de omvang van de structurele veranderingen die noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de overschrijdingen van de PM₁₀-grenswaarden in de lucht, waarbij met name wordt gewezen op de moeilijkheden die de te verrichten investeringen opleveren op sociaal-economisch en budgettair vlak en die voortvloeien uit plaatselijke tradities, zij erop gewezen dat deze lidstaat moet aantonen dat de door hem aangevoerde moeilijkheden om een einde te maken aan de overschrijdingen van de PM₁₀-grenswaarden, van dien aard zijn dat er geen kortere termijnen hadden kunnen worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 22 februari 2018, Commissie/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punt 101).
- 152 Het Hof heeft, in antwoord op argumenten die perfect vergelijkbaar zijn met die welke in casu door de Italiaanse Republiek zijn aangevoerd, reeds geoordeeld dat structurele moeilijkheden op sociaal-economisch en budgettair vlak als gevolg van de omvangrijke investeringen die moeten worden gedaan, als zodanig niet uitzonderlijk zijn en niet van dien aard zijn dat er geen kortere termijnen hadden kunnen worden vastgesteld [zie in die zin arresten van 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 85, en naar analogie 22 februari 2018, Commissie/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punt 101]. Voor plaatselijke tradities kan dat niet anders zijn.
- 153 Evenzo moeten in dit kader in het licht van het voorgaande de argumenten van de Italiaanse Republiek worden verworpen die op de beginselen van evenredigheid, subsidiariteit en evenwicht tussen openbare en particuliere belangen zijn gebaseerd, welke het volgens haar mogelijk maken om de naleving van de in richtlijn 2008/50 neergelegde grenswaarden zelfs voor zeer lange duur uit te stellen. Het Hof heeft reeds verduidelijkt dat luchtkwaliteitsplannen overeenkomstig artikel 23, lid 1, van die richtlijn moeten worden vastgesteld op basis van een evenwicht tussen de doelstelling van de verkleining van het risico van verontreiniging en de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen [zie in die zin arresten van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, EU:C:2017:267, punt 106, en 24 oktober 2019, Commissie/Frankrijk (Overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide), C-636/18, EU:C:2019:900, punt 79].
- 154 Hoewel artikel 23, lid 1, dus niet kan vereisen dat de maatregelen die bij overschrijding van de grenswaarden van richtlijn 2008/50 door een lidstaat met het oog op dat evenwicht worden genomen de onmiddellijke naleving van deze grenswaarden garanderen opdat zij passend kunnen worden geacht, volgt daaruit niet dat artikel 23, lid 1, uitgelegd in het licht van dat beginsel, een aanvullend geval zou kunnen vormen van een algemene verlenging – in voorkomend geval sine die – van de

termijn om deze waarden, die ertoe strekken de menselijke gezondheid te beschermen, na te leven, aangezien artikel 22 van die richtlijn de enige bepaling is die in een mogelijke verlenging van die termijn voorziet, zoals in punt 81 van dit arrest werd opgemerkt.

- 155 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de argumenten van de Italiaanse Republiek als zodanig geen rechtvaardiging kunnen vormen voor lange termijnen om een einde te maken aan geconstateerde overschrijdingen van de grenswaarden in het licht van het vereiste ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden.
- 156 Wat ten slotte de stelling van de Italiaanse Republiek betreft dat de grieven van de Commissie te algemeen zijn en dat de verschillende luchtkwaliteitsplannen niet per geval zijn geanalyseerd, zodat deze instelling slechts vermoedens van niet-nakoming heeft aangevoerd, kan worden volstaan met de vaststelling dat de Commissie blijkens het aan het Hof voorgelegde dossier tot de conclusie is gekomen dat de betrokken luchtkwaliteitsplannen niet in overeenstemming zijn met richtlijn 2008/50 na rekening te hebben gehouden met de verschillende factoren die in de punten 138 tot en met 145 van dit arrest zijn vermeld.
- 157 Mitsdien moet de tweede grief van de Commissie worden aanvaard.
- 158 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek,
- door de PM₁₀-grenswaarden systematisch en voortdurend te hebben overschreden en dat te blijven doen,
 - wat betreft de daggrenswaarde, van 2008 tot en met 2017 in de volgende zones: IT1212 (zone Valle del Sacco); IT1507 (voorheen zone IT1501, saneringszone – Napels en Caserta); IT0892 [Emilia-Romagna, Pianura Ovest (westelijke vlakte)]; IT0893 (Emilia-Romagna, Pianura Est (oostelijke vlakte)]; IT0306 (agglomeratie Milaan); IT0307 (agglomeratie Bergamo); IT0308 (agglomeratie Brescia); IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A); IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B); IT0312 (Lombardije, vallei D); IT0119 (vlakte van Piemonte); IT0120 (heuvel van Piemonte);
 - van 2008 tot en met 2016 in zone IT1215 (agglomeratie Rome);
 - van 2009 tot en met 2017 in de volgende zones: IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso); IT0510 (voorheen zone IT0502, agglomeratie Padua); IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza); IT0512 (voorheen zone IT0504, agglomeratie Verona); IT0513 en IT0514 (voorheen zone IT0505, A1 – provincie Veneto);
 - van 2008 tot en met 2013 en opnieuw van 2015 tot en met 2017 in zone IT0907 (zone Prato-Pistoia);
 - van 2008 tot en met 2012 en opnieuw van 2014 tot en met 2017 in de zones IT0909 (zone Valdarno Pisano en Piana Lucchese) en IT0118 (agglomeratie Turijn);
 - van 2008 tot en met 2009 en van 2011 tot en met 2017 in de zones IT1008 [zone Conca Ternana (Ternibekken)] en IT1508 (voorheen zone IT1504, Benevento – heuvelachtig kustgebied);
 - in 2008 en van 2011 tot en met 2017 in zone IT1613 (Apulië – industriezone), en van 2008 tot en met 2012 alsook in 2014 en 2016 in zone IT1911 (agglomeratie Palermo), en

- wat betreft de jaargrenswaarde, in de volgende zones: IT1212 (zone Valle del Sacco), vanaf 2008 tot en met 2016; IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso), in 2009 en 2011 en vanaf 2015; IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza), in 2011, 2012 en 2015; IT0306 (agglomeratie Milaan), van 2008 tot en met 2013 en in 2015; IT0308 (agglomeratie Brescia), IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A) en IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B), van 2008 tot en met 2013 alsook in 2015 en 2017; IT0118 (agglomeratie Turijn), van 2008 tot en met 2012 alsook in 2015 en 2017,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 13 van richtlijn 2008/50 juncto bijlage XI bij deze richtlijn,

en

– door na te laten om vanaf 11 juni 2010 passende maatregelen te nemen teneinde de naleving van de PM₁₀-grenswaarden in al deze zones te waarborgen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in samenhang met bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn, en inzonderheid niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn om ervoor te zorgen dat de luchtkwaliteitsplannen voorzien in passende maatregelen teneinde de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden.

Kosten

- ¹⁵⁹ Krachtens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek op de wezenlijke punten in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De Italiaanse Republiek is, door de grenswaarden voor de concentraties van PM₁₀-deeltjes systematisch en voortdurend te hebben overschreden en dat te blijven doen,**
 - **wat betreft de daggrenswaarde,**
 - **van 2008 tot en met 2017 in de volgende zones: IT1212 (zone Valle del Sacco); IT1507 (voorheen zone IT1501, saneringszone – Napels en Caserta); IT0892 [Emilia-Romagna, Pianura Ovest (westelijke vlakte)]; IT0893 [Emilia-Romagna, Pianura Est (oostelijke vlakte)]; IT0306 (agglomeratie Milaan); IT0307 (agglomeratie Bergamo); IT0308 (agglomeratie Brescia); IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A); IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B); IT0312 (Lombardije, vallei D); IT0119 (vlakte van Piemonte); zone IT0120 (heuvel van Piemonte);**
 - **van 2008 tot en met 2016 in zone IT1215 (agglomeratie Rome);**
 - **van 2009 tot en met 2017 in de volgende zones: IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso); IT0510 (voorheen zone IT0502, agglomeratie Padua); IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza), IT0512 (voorheen zone IT0504, agglomeratie Verona); IT0513 en IT0514 (voorheen zone IT0505, A1 – provincie Veneto);**
 - **van 2008 tot en met 2013 en opnieuw van 2015 tot en met 2017 in zone IT0907 (zone Prato-Pistoia);**

- van 2008 tot en met 2012 en opnieuw van 2014 tot en met 2017 in de zones IT0909 (zone Valdarno Pisano en Piana Lucchese) en IT0118 (agglomeratie Turijn);
- van 2008 tot en met 2009 en van 2011 tot en met 2017 in de zones IT1008 (zone Conca Ternana [Ternibekken]) en IT1508 (voorheen zone IT1504, Benevento – heuvelachtig kustgebied);
- in 2008 en van 2011 tot en met 2017 in zone IT1613 (Apulië – industriezone), en van 2008 tot en met 2012 alsook in 2014 en 2016 in zone IT1911 (agglomeratie Palermo), en
- wat betreft de jaargrenswaarde, in de volgende zones: IT1212 (Valle del Sacco), vanaf 2008 tot en met 2016; IT0508 en IT0509 (voorheen zone IT0501, agglomeratie Venetië-Treviso), in 2009 en 2011 en vanaf 2015; IT0511 (voorheen zone IT0503, agglomeratie Vicenza), in 2011, 2012 en in 2015; IT0306 (agglomeratie Milaan), van 2008 tot en met 2013 en in 2015; IT0308 (agglomeratie Brescia), IT0309 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte A) en IT0310 (Lombardije, sterk verstedelijkte vlakte B), van 2008 tot en met 2013 alsook in 2015 en 2017; IT0118 (agglomeratie Turijn), van 2008 tot en met 2012 alsook in 2015 en 2017,

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 13 van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa juncto bijlage XI bij deze richtlijn,

en

door na te laten om vanaf 11 juni 2010 passende maatregelen te nemen teneinde de naleving van de PM₁₀-grenswaarden in al deze zones te waarborgen, de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50, zowel afzonderlijk beschouwd als in samenhang met bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn, en heeft inzonderheid niet voldaan aan de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn om ervoor te zorgen dat de luchtkwaliteitsplannen voorzien in passende maatregelen teneinde de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen