



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

19 december 2012*

”Fördragsbrott — Miljö — Direktiv 1999/30/EG — Utsläppskontroll — Gränsvärden för koncentrationerna av PM10 i luften”

I mål C-68/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF som väckts den 16 februari 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Alcover San Pedro och S. Mortoni, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Varone, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (referent) och M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41), nu artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1), genom att, under flera på varandra följande år, i ett stort antal zoner och tätbebyggelser i Italien, underlåta att se till att koncentrationerna av PM_{10} i luften inte överskrider de gränsvärden som slås fast i punkt 1 i nämnda artikel 5.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 96/62/EG

- 2 Enligt artikel 11 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) ska medlemsstaterna lägga fram årliga rapporter för kommissionen om hur gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} har iakttagits.

- 3 I artikel 8 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider gränsvärdet plus toleransmarginalen.

...

3. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 skall medlemsstaterna se till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts.

Planen eller programmet, till vilken eller vilket allmänheten skall ha tillgång, skall innehålla åtminstone de uppgifter som räknas upp i bilaga IV.

4. I zoner och tätbebyggelse enligt punkt 1 där nivån för mer än en förorening överskrider gränsvärdet skall medlemsstaterna utarbeta en samordnad plan som omfattar samtliga aktuella föroreningar.

...”

Direktiv 1999/30

- 4 PM_{10} definieras i artikel 2 led 11 i direktiv 1999/30 som partiklar (”particulate matter”) som passerar genom ett selektivt intag som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 μm .

- 5 I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM_{10} i luften vid utvärdering enligt artikel 7 inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III från och med de datum som fastställs i bilagan.

...”

6 I artikel 5.4 i direktivet föreskrivs följande:

”Där de gränsvärden för PM₁₀ som avses i avsnitt I i bilaga III överskrids på grund av koncentrationer av PM₁₀ i luften som beror på naturfenomen och detta får till följd koncentrationer som avsevärt överskrider normal bakgrundsnivå från naturliga källor, skall medlemsstaterna informera kommissionen i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 96/62/EG tillsammans med nödvändiga bevis för att visa att dessa överskridanden beror på naturliga orsaker. I sådana fall skall medlemsstaterna vara skyldiga att genomföra handlingsplaner i enlighet med artikel 8.3 i direktiv 96/62/EG endast när de gränsvärden som avses i avsnitt I i bilaga III överskrids på grund av andra orsaker än naturfenomen.”

- 7 För att säkerställa skyddet för människors hälsa fastställs i bilaga III till direktiv 1999/30 två slags gränser för PM₁₀, och två olika etapper anges som i sin tur är uppdelade i två tidsperioder. Beträffande tidsperioderna för etapp 1, som sträcker sig mellan den 1 januari 2005 och den 31 december 2009, får dygnsgränsvärdet 50 µg/m³ inte överskridas mer än 35 gånger per år, och det årsgränsvärde som inte får överskridas är 40 µg/m³. Beträffande tidsperioderna för etapp 2, som inleds den 1 januari 2010, får dygnsgränsvärdet 50 µg/m³ inte överskridas mer än 7 gånger per år och årsgränsvärdet är 20 µg/m³.
- 8 Vid den utvärdering av koncentrationerna av PM₁₀ som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 1999/30 ska zoner skiljas från tätbebyggelse.
- 9 Enligt artikel 2 led 8 i direktiv 1999/30 avser en zon en ”del av medlemsstaternas territorium som avgränsats av dessa”.
- 10 I artikel 2 led 9 i detta direktiv definieras tätbebyggelse som en ”zon som utmärks av en befolkningkoncentration på mer än 250 000 invånare eller, om befolkningkoncentrationen är högst 250 000 invånare, en sådan befolkningstäthet per km² att utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten från medlemsstaternas sida är motiverad”.
- 11 Enligt artikel 12 skulle medlemsstaterna senast den 19 juli 2001 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv.

Direktiv 2008/50

- 12 Direktiv 2008/50 trädde i kraft den 11 juni 2008, och enligt dess artikel 31 upphörde direktiv 96/62 och 1999/30 att gälla från och med 11 juni 2010, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter i fråga om tidsfristerna för genomförande eller tillämpning av dessa direktiv.
- 13 Artikel 13 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”. I artikel 13.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.

...

Efterlevnaden av dessa krav ska bedömas i enlighet med bilaga III.

De toleransmarginaler som anges i bilaga XI ska tillämpas i enlighet med artiklarna 22.3 och 23.1.”

- 14 Bilaga XI till direktiv 2008/50 har inte ändrat de gränsvärden för PM₁₀ som fastställs i bilaga III till direktiv 1999/30 för etapp 1.

15 I artikel 22 i direktiv 2008/50 fastslås däremot regler avseende förlängning av tidsfristen för att uppnå gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀, och bland annat villkoren för undantaget från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden.

16 Artikel 22 i direktiv 2008/50 har följande lydelse:

”1. Om det i en viss zon eller tätbebyggelse inte är möjligt att klara gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen inom de tidsfrister som anges i bilaga XI, får en medlemsstat förlänga dessa tidsfrister med högst fem år i den berörda zonen eller tätbebyggelsen på villkor att en luftkvalitetsplan enligt artikel 23 upprättas för den zon eller tätbebyggelse för vilken den förlängda tidsfristen ska gälla. En sådan luftkvalitetsplan ska åtföljas av den information som förtecknas i avsnitt B i bilaga XV, beträffande de berörda föroreningarna och ska visa hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen.

2. Om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena i bilaga XI för PM₁₀ i en viss zon eller tätbebyggelse, ska en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att villkoren i punkt 1 är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.

...

4. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de anser att punkt 1 eller 2 är tillämplig och ska överlämna den luftkvalitetsplan som avses i punkt 1 inklusive all information som kommissionen behöver för att kunna bedöma om villkoren är uppfyllda. I sin bedömning ska kommissionen beakta beräknade effekter på både den nuvarande och den framtida luftkvaliteten i medlemsstaterna, av åtgärder som har vidtagits av medlemsstaterna och även beräknade effekter på luftkvaliteten av nuvarande gemenskapsåtgärder och planerade gemenskapsåtgärder som ska föreslås av kommissionen.

Om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits ska villkoren för tillämpning av punkt 1 eller 2 anses vara uppfyllda.

Om invändningar framförs får kommissionen kräva att medlemsstaten ändrar eller lämnar in nya luftkvalitetsplaner.”

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

17 Republiken Italien lade i enlighet med artikel 11 i direktiv 96/62 fram rapporter för kommissionen om hur gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ i luften hade iakttagits för åren 2005–2007.

18 När kommissionen bedömde dessa rapporter fann den att de gränsvärden som fastställs i avsnitt I i bilaga III till direktiv 1999/30 hade överskridits under en lång period i ett stort antal zoner i Italien.

19 Kommissionen underrättade genom skrivelse av den 30 juni 2008 Republiken Italien om sin avsikt att inleda ett sådant förfarande som avses i artikel 226 EG, för det fall den inte senast den 31 oktober 2008 mottagit en begäran om undantag i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50.

20 Republiken Italien underrättade genom skrivelser av den 3 och den 16 oktober 2008 kommissionen om de åtgärder som planerats eller beslutats om av fjorton regioner och två autonoma provinser för att förhindra att gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ överskreds i de zoner som är belägna inom deras respektive områden.

- 21 Eftersom kommissionen inte den 14 januari 2009 hade mottagit någon begäran om undantag från medlemsstaten fann institutionen att artikel 22 i direktiv 2008/50 inte var tillämplig.
- 22 Eftersom kommissionen bedömde att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i direktiv 1999/30, skickade den följaktligen, den 2 februari 2009, en formell underrättelse till denna medlemsstat. Bifogad denna underrättelse fanns en förteckning över 55 zoner och tätbebyggelser i Italien, inom vilka dygnsgränsvärdet och/eller årsgränsvärdet för koncentrationer av PM₁₀ hade överskridits under åren 2006 och 2007.
- 23 Republiken Italien besvarade den formella underrättelsen genom skrivelser av den 1 och den 30 april, den 22 oktober och den 11 november 2009. Republiken Italien anförde i dessa skrivelser att medlemsstaten den 27 januari och den 5 maj 2009 hade begärt två undantag i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50 gällande dels 67 zoner i 12 regioner och 2 autonoma provinser, dels 12 zoner i 3 andra regioner.
- 24 Efter att ha gått igenom respektive begäran om undantag, fattade kommissionen den 28 september 2009 respektive den 1 februari 2010 två beslut gällande dessa.
- 25 Kommissionen framförde i beslutet av den 28 september 2009 invändningar mot den begäran som hade lämnats in av Republiken Italien den 27 januari 2009, avseende 62 av de 67 zoner som Republiken Italien räknade upp, i regionerna Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Ligurien, Lombardiet, Marche, Umbrien, Piemonte, Toskana och Venetien och i den autonoma provinsen Trento.
- 26 Kommissionen framförde i beslutet av den 1 februari 2010 invändningar mot den begäran som hade lämnats in av Republiken Italien den 5 maj 2009, avseende 11 av de 12 zoner som Republiken räknade upp, i regionerna Kampanien, Apulien och Sicilien.
- 27 Republiken Italien lämnade sedan inte in någon ny begäran om undantag i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50.
- 28 Eftersom kommissionen fann att Republiken Italien, under flera på varandra följande år i ett stort antal zoner i Italien, hade överskridit gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ i luften, avgav den, den 7 maj 2010, ett motiverat yttrande, där den slog fast att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i direktiv 1999/30. Kommissionen uppmanade följaktligen medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter inom två månader från mottagandet av nämnda yttrande.
- 29 Republiken Italien anförde i sitt svar av den 6 juli 2010 att en nationell strategi utarbetades, vilken innebar att ett antal lagstiftnings- och regleringsåtgärder på nationell nivå, samt riktlinjer för de verksamhetssektorer som huvudsakligen är ansvariga för utsläpp av PM₁₀ och förorenande ämnen som kan omvandlas till PM₁₀, skulle antas. Republiken Italien begärde även ett möte med kommissionen för att diskutera de planerade lagstiftnings- och regleringsåtgärderna. Detta möte ägde rum i Bryssel (Belgien) den 26 juli 2010.
- 30 Republiken Italien medgav i skrivelse av den 25 augusti 2010 att vid utgången av den tidsfrist som denna tilldelats för att besvara det motiverade yttrandet överskreds fortfarande gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ i luften i ett stort antal zoner och tätbebyggelser i Italien. Denna medlemsstat skickade även andra uppgifter till kommissionen angående de nationella åtgärder som skulle antas under hösten 2010 och överlämnas före november 2010, tillsammans med en konsekvensbedömning för de zoner och tätbebyggelser där gränsvärdena fortfarande överskreds, i avsikt att ett undantag enligt artikel 22 i direktiv 2008/50 skulle meddelas.

- 31 Kommissionen underrättades sedan inte om huruvida dessa nationella åtgärder antogs. Kommissionen mottog inte heller någon konsekvensbedömning angående de zoner och tätbebyggelser som berördes av den nya begäran om undantag i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50.
- 32 Under dessa omständigheter väckte kommissionen förevarande talan.

Talan

Parternas argument

- 33 I sin ansökan har kommissionen gjort gällande att de rapporter för år 2005 och de därpå följande åren som lagts fram av Republiken Italien i enlighet med artikel 11 i direktiv 96/62 visar att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} i luften överskridits för en lång period och i ett stort antal zoner i Italien.
- 34 Enligt uppgifterna från Republiken Italien avseende år 2009 har dessutom överskridandet av gränsvärdena fortgått i 70 zoner i regionerna Kampanien, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Ligurien, Lombardiet, Marche, Umbrien, Piemonte, Apulien, Sicilien, Toscana och Venetien samt i den autonoma provinsen Trento.
- 35 Republiken Italien har inte vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} iaktas, och har inte heller framställt en ny begäran om undantag i enlighet med artikel 22 i direktiv 2008/50.
- 36 Republiken Italien har anfört att utsläppen av PM_{10} kommer såväl från mänskliga källor, såsom uppvärmning, och naturliga källor, såsom vulkaner, som från kemiska reaktioner i atmosfären mellan vissa föroreningar, så kallade prekursorer (utgångsämnen). Koncentrationerna av PM_{10} i luften påverkas vidare starkt av meteorologiska förhållanden och av den omfattning med vilken partiklar som fallit till marken lyfts igen.
- 37 Sedan det år 2001 konstaterades att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} i luften överskreds, har de italienska regionerna antagit sådana planer som föreskrivs i artikel 8 direktiv 96/62, med avsikt att minska utsläppen av dessa partiklar. Dessa planer har i huvudsak gällt transportsektorn. Vidare har åtgärder gradvis vidtagits från och med år 2006 för samhällsinstitutioner, jordbruk och uppfödning.
- 38 På nationell nivå har myndigheterna vidtagit åtgärder för samhällsinstitutioner och för industri-, jordbruks- och transportsektorn, med avsikt att minska koncentrationerna av PM_{10} i luften.
- 39 Sammantaget har dessa åtgärder resulterat i en tydlig förbättring av luftkvaliteten mellan åren 1990 och 2009, med en minskning av antalet dagar där dygnsgränsvärdet för PM_{10} överskridits. Denna förbättring har emellertid inte varit tillräcklig för att inom den föreskrivna fristen säkerställa att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} iaktas.
- 40 Enligt Republiken Italien var detta mål omöjligt att uppnå. För att uppnå det skulle det krävas att det vidtogs drastiska åtgärder på det ekonomiska och sociala planet och att grundläggande fri- och rättigheter åsidosattes, såsom den fria rörligheten för varor och personer, näringsfriheten och medborgarnas rätt till allmännyttiga tjänster.
- 41 Republiken Italien har anfört att det finns åtminstone fem skäl till att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} inte iakttagits inom den föreskrivna tidsfristen. För det första: komplexiteten i hur PM_{10} bildas. För det andra: den meteorologiska påverkan på koncentrationerna av PM_{10} i atmosfären. För det tredje: otillräcklig kunskap om hur PM_{10} bildas, vilket har resulterat i att

alltför korta tidsfrister har satts upp. För det fjärde: det faktum att Europeiska unionens olika åtgärdsprogram för att minska prekursorerna för PM_{10} inte har gett de förväntade resultaten. För det femte: avsaknaden av samband mellan unionens politik för luftkvalitet och, i synnerhet, den som avser att minska växthusgaserna.

- 42 Kommissionen har i sin replik anført att inom ramen för direktiven 96/62, 1999/30 och 2008/50 får institutionen, vid kontrollen av huruvida gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} iakttas, endast stödja sig på de uppgifter som lagts fram av den berörda medlemsstaten, vilken bestämmer zonerna för mätning av koncentrationerna av PM_{10} och ansvarar för att genomföra mätningarna. Under dessa omständigheter kände Republiken Italien väl till det faktum att gränsvärdena överskridits under flera på varandra följande år och i ett stort antal zoner.
- 43 Angående argumentet att det fanns övergripande skäl för att Republiken Italien inte kunde iakttå gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} inom de föreskrivna tidsfristerna, har kommissionen anført att artikel 22 i direktiv 2008/50 föreskriver att det på vissa villkor kan medges ett undantag från skyldigheten att tillämpa gränsvärdena. Republiken Italien har emellertid inte framställt någon ny begäran om undantag, efter det att kommissionen framfört sina invändningar i besluten av den 28 september 2009 respektive den 1 februari 2010.
- 44 Kommissionen pekade i sitt beslut av den 28 september 2009 dessutom på att argumentet att utsläpp av PM_{10} är globala och kontinentala endast kan tas i beaktande i vissa specifika fall och inte på ett generellt sätt. Vad gäller floden Pos avrinningsområde har kommissionen understrukit att "det uppskattade gränsöverskridande bidraget av föroreningar i floden Pos avrinningsområde inte kan anses vara representativt på grund av regionens specifika geografiska placering, då den är omgärdad av berg och hav. Kommissionen slår fast att de gränsöverskridande bidragen i vart fall är av begränsad betydelse i denna zon."
- 45 Kommissionen har i besluten av den 28 september 2009 respektive den 1 februari 2010 anført att Republiken Italien inte lämnat några uppgifter i enlighet med artikel 20 i direktiv 2008/50 beträffande bidrag från naturliga källor till att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} i de berörda zonerna överskridits. Även om Republiken Italien har lagt fram regionala planer för kommissionen, har medlemsstaten ännu inte lagt fram någon nationell luftkvalitetsplan.
- 46 Kommissionen har beträffande argumentet att Republiken Italien skulle vara tvungen att vidta drastiska åtgärder på det ekonomiska och sociala planet och åsidosätta grundläggande rättigheter uppgett att ingen medlemsstat har väckt talan om ogiltigförklaring av direktiv 1999/30 och 2008/50.
- 47 Kommissionen har tillagt att Republiken Italien i sitt svaromål har medgett att gränsvärdena för koncentrationerna av PM_{10} ännu inte iakttas och att denna situation inte kommer att lösas på kort eller medellång sikt. Kommissionen har härav dragit slutsatsen att det är fråga om ett långvarigt och systematiskt överskridande av gränsvärdena.
- 48 Om domstolen under dessa omständigheter skulle begränsa sig till att fastställa ett fördragsbrott för åren 2005–2007, skulle en sådan dom inte ha någon ändamålsenlig verkan. Fördragsbrottet skulle fortgå, och kommissionen skulle vara skyldig att väcka en ny talan för åren 2008–2010 och så vidare. Kommissionen har därför yrkat att domstolen även ska uttala sig om den aktuella situationen, eftersom talan gäller huruvida medlemsstaten förlöpande följer direktiven 1999/30 och 2008/50.

Domstolens bedömning

- 49 Trots att Republiken Italien inte har framställt någon invändning om rättegångshinder i målet, erinrar domstolen inledningsvis om att den ex officio kan pröva huruvida de villkor som anges i artikel 258 FEUF för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda (se, bland annat, dom av den 31 mars 1992 i

mål C-362/90, kommissionen mot Italien, REG 1992, s. I-2353, punkt 8, av den 26 januari 2012 i mål C-185/11, kommissionen mot Slovenien, punkt 28, och av den 15 november 2012 i mål C-34/11, kommissionen mot Portugal, punkt 42).

- 50 Domstolen ska härvid undersöka huruvida det motiverade yttrandet och talan innehåller en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten, vilket är nödvändigt för att domstolen ska kunna kontrollera huruvida det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007 i mål C-199/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2007, s. I-1221, punkterna 20 och 21, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 43).
- 51 Såsom framgår av bland annat artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler, i den lydelse som gällde när talan väcktes, och av rättspraxis avseende denna bestämmelse, ska en ansökan genom vilken en talan väcks innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och domstolen kunna utöva sin kontroll. Av detta följer att de väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 52 Kommissionen har i förevarande fall inte – vare sig i yrkandena eller i de rättsliga grunderna – preciserat beträffande vilka år fördragsbrott görs gällande. Kommissionen har begränsat sig till att anföra att Republiken Italien har överskridit gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ ”under flera på varandra följande år”. Kommissionen har gjort gällande att det är fråga om ett pågående fördragsbrott och att domstolens avgörande ska avse nutid och inte förfluten tid. Kommissionen har emellertid inte preciserat vilken tidsperiod som avses.
- 53 En nödvändig del saknas således i den ansökan genom vilken talan har väckts – nämligen en uppgift om den tidsperiod beträffande vilken kommissionen har påstått att Republiken Italien har åsidosatt unionsrätten. Detta innebär att kraven på konsekvens, klarhet och precision inte är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 47).
- 54 Kommissionen har inte angett exakt vilken tidsperiod som det påstådda fördragsbrottet avser. Kommissionen har i övrigt underlåtit att lägga fram relevant bevisning och har kortfattat förklarat att den inte har något intresse av att domstolen meddelar ett avgörande avseende tidigare sakförhållanden, eftersom kommissionen inte har någon nytta av en dom som fastställer att ett visst förhållande förelegat. Kommissionen har därigenom inte bara uppenbart åsidosatt de skyldigheter som gäller för både domstolen och kommissionen enligt den rättspraxis som anges ovan i punkterna 50 och 51, utan institutionen har även fråntagit domstolen möjligheten att pröva förevarande talan om fördragsbrott.
- 55 En kontroll av de årliga rapporterna för åren 2005–2007 som Republiken Italien gett in till kommissionen visar emellertid att gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ överskridits i ett flertal zoner och tätbebyggelser. På grundval av dessa rapporter ansåg kommissionen att Republiken Italien inte iakttog de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5.1 i direktiv 1999/30, genom att dygnsgränsvärdet och/eller årsgränsvärdet för koncentrationerna av PM₁₀ överskridits under åren 2006 och 2007 i 55 zoner och tätbebyggelser i Italien, vilka angetts i en bilaga till den formella underrättelsen.
- 56 Utifrån dessa omständigheter kan den slutsatsen dras att underlåtelsen att uppfylla skyldigheterna i artikel 5.1 i direktiv 1999/30 i vart fall omfattar åren 2006 och 2007 och avser 55 zoner och tätbebyggelser i Italien.

- 57 Under dessa omständigheter kan förevarande talan om fördragsbrott prövas i sak inom de sålunda angivna gränserna. För den del talan avser år 2005 och tiden efter år 2007, ska talan däremot avvisas.
- 58 Vad gäller frågan huruvida talan kan bifallas i sak, erinrar domstolen om att Republiken Italien i sitt yttrande har medgett att gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ överskridits inom de gränser som slagits fast ovan i punkt 56.
- 59 Republiken Italien har anfört att dessa gränsvärden inte kan iaktas inom de tidsfrister som föreskrivits i direktiv 1999/30 av åtminstone fem anledningar, vilka angetts ovan i punkt 41. Enligt Republiken Italien skulle medlemsstaten mot denna bakgrund vara tvungen att vidta drastiska åtgärder på det ekonomiska och sociala planet samt åsidosätta grundläggande fri- och rättigheter, såsom fri rörlighet för varor och personer, näringsfriheten och medborgarnas rätt till allmännyttiga tjänster, för att garantera att gränsvärdena iaktas.
- 60 I detta hänseende ska det understrykas att för det fall unionslagstiftaren inte har ändrat ett direktiv för att förlänga genomförandefristerna, är medlemsstaterna skyldiga att iaktta de frister som ursprungligen föreskrivits.
- 61 Det ska påpekas att Republiken Italien inte påstår sig ha yrkat att bland annat artikel 5.4 i direktiv 1999/30 ska tillämpas. Den artikeln avser det fall gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ i luften överskridits på grund av naturfenomen och detta medför koncentrationer som avsevärt överskrider normal bakgrundsnivå från naturliga källor.
- 62 Det förfarande som avses i artikel 258 FEUF grundas på ett objektiva fastställande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt EUF-fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten (se dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien, REG 1983, s. 467, svensk specialutgåva, volym 7, s. 39, punkt 8, och av den 4 mars 2010 i mål C-297/08, kommissionen mot Italien, REU 2010, s. I-1749, punkt 81).
- 63 När ett sådant fastställande, såsom i förevarande fall, har gjorts, är det inte relevant huruvida detta fördragsbrott beror på den ansvariga medlemsstatens vilja, på dess oaktsamhet eller på tekniska svårigheter vilka denna har stött på (dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-5991, punkt 15, och av den 4 mars 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 82).
- 64 Under alla förhållanden kan en medlemsstat som tillfälligt stöter på oöverstigliga svårigheter som hindrar den från att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten inte åberopa force majeure för en längre period än den som varit nödvändig för att den skulle övervinna dessa svårigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2001 i mål C-1/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-9989, punkt 131).
- 65 I förevarande fall är emellertid de argument som framförts av Republiken Italien för generella och oprecisa för att kunna utgöra ett fall av force majeure som motiverar att gränsvärdena för koncentrationerna av PM₁₀ i de 55 zoner och tätbebyggelser som angetts av kommissionen inte iakttagits.
- 66 Talan ska därför bifallas med de begränsningar som anges ovan i punkt 56.
- 67 Av vad som anförts följer att Republiken Italien har – beträffande de 55 zoner och tätbebyggelser i Italien som angetts i kommissionens formella underrättelse av den 2 februari 2009 – underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 1999/30 genom att under åren 2006 och 2007 underlåta att se till att koncentrationerna av PM₁₀ i luften inte överskred de gränsvärden som slås fast i punkt 1 i den artikeln.

Rättegångskostnader

- 68 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 första meningen i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.
- 69 I förevarande mål ska det emellertid beaktas att kommissionens talan avvisas vad avser påståendet om underlåtelse att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 5 i direktiv 1999/30, nu artikel 13 i direktiv 2008/50, beträffande år 2005 och tiden efter år 2007.
- 70 Kommissionen och Republiken Italien ska därför förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Italien har – beträffande de 55 zoner och tätbebyggelser i Italien som angetts i Europeiska kommissionens formella underrättelse av den 2 februari 2009 – underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften genom att under åren 2006 och 2007 underlåta att se till att koncentrationerna av PM₁₀ i luften inte överskred de gränsvärden som slås fast i punkt 1 i den artikeln.**
- 2) **Talan avvisas i övriga delar.**
- 3) **Europeiska kommissionen och Republiken Italien ska bära sina egna rättegångskostnader.**

Underskrifter