



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 22 februari 2018\*

”Fördragsbrott – Direktiv 2008/50/EG – Luftkvalitet – Artikel 13.1 – Artikel 22.3 – Bilaga XI – Koncentration av PM<sub>10</sub>-partiklar i luften – Överskridande av gränsvärdena i vissa zoner och tätbebyggelser – Artikel 23.1 – Luftkvalitetsplaner – Perioden av överskridande ska hållas ’så kort som möjligt’ – Avsaknad av lämpliga åtgärder i programmen för skydd av luftkvaliteten – Felaktigt införlivande”

I mål C-336/16,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 15 juni 2016,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av K. Herrmann, K. Petersen och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna, D. Krawczyk och K. Majcher, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský (referent), M. Safjan, D. Šváby och M. Vilaras,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 september 2017,

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

följande

\* Rättegångsspråk: polska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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, 2008, s. 1) jämförd med bilaga XI till det direktivet, enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 samt enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet,
  - genom att mellan år 2007 och åtminstone år 2013 överskrida dygnsgränsvärdena för koncentration av  $PM_{10}$ -partiklar (nedan kallade  $PM_{10}$ ) i luften i 35 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, och årsgränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften i 9 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, och underlåta att inkomma med uppgifter som visade att situationen förbättrats,
  - genom att underlåta att i luftkvalitetsplaner föreskriva lämpliga åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften hålls så kort som möjligt,
  - genom att överskrida dygnsgränsvärdena jämte toleransmarginalen mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011 i zonerna 14.17 – Radom, 14.18 – Pruszków-Żyrardów och 16.15 – Kędzierzyn-Koźle samt mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011 i zon 30.3 – Ostrów-Kępnó, och
  - genom att inte införliva artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 på ett korrekt sätt.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

##### *Direktiv 96/62/EG*

- 2 I artikel 7 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, 1996, s. 55), med rubriken ”Förbättrad luftkvalitet – Allmänna krav”, föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras.

...

3. Medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan, beroende på det enskilda fallet, innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, däri inbegripet biltrafiken.”
- 3 I artikel 11 i nämnda direktiv föreskrevs att medlemsstaterna varje år till kommissionen skulle överlämna rapporter om efterlevnaden av de dagliga och årliga gränsvärden för luftföroreningar, däribland  $PM_{10}$ .

*Direktiv 1999/30/EG*

- 4 I artikel 5.1 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, 1999, s. 41) föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM<sub>10</sub> 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.

...”

- 5 Beträffande PM<sub>10</sub> angavs i direktivet att gränsvärdena skulle iakttas från och med den 1 januari 2005.

- 6 I artikel 5.4 i direktiv 1999/30 föreskrevs följande:

”Där de gränsvärden för PM<sub>10</sub> som avses i avsnitt I i bilaga III överskrids på grund av koncentrationer av PM<sub>10</sub> 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] 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] endast när de gränsvärden som avses i avsnitt I i bilaga III överskrids på grund av andra orsaker än naturfenomen.”

- 7 Enligt artikel 12 i direktiv 1999/30 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*

- 8 Direktiv 2008/50 trädde i kraft den 11 juni 2008 och utgör en kodifiering av fem tidigare rättsakter avseende utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, däribland direktiv 96/62 och direktiv 1999/30.

- 9 Genom artikel 31 i direktiv 2008/50 upphävdes de nyss nämnda direktiven med verkan från och med den 11 juni 2010, utan att detta påverkade medlemsstaternas skyldigheter i fråga om tidsfristerna för genomförande och tillämpning av dem.

- 10 I artikel 2 leden 5, 8, 16, 17 och 18 i direktiv 2008/50 föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

- 5) *gränsvärde*: en nivå, fastställd på vetenskaplig grund i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, som ska uppnås inom en viss tid och som därefter inte får överskridas,

...

- 8) *luftkvalitetsplaner*: planer där åtgärder fastställs för att uppnå gräns- eller målvärdena,

...

- 16) *zon*: del av en medlemsstats territorium som har avgränsats av medlemsstaten i avsikt att utvärdera och säkerställa luftkvaliteten,
- 17) *tätbebyggelse*: zon som utgör ett tätortsområde med mer än 250 000 invånare eller, om befolkningen uppgår till högst 250 000 invånare, med en viss befolkningstäthet per km<sup>2</sup> som fastställs av medlemsstaterna,
- 18) *PM<sub>10</sub>*: partiklar som passerar genom ett storleksselektivt intag enligt definitionen i referensmetoden för provtagning och mätning av PM<sub>10</sub>, EN 12 341, som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm.”

- 11 Artikel 13 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”. I artikel 13.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM<sub>10</sub>, 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.”

- 12 Artikel 22 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Förlängning av tidsfristen för att uppfylla kraven och undantag från skyldigheten att tillämpa vissa gränsvärden” och där föreskrivs följande:

”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 PM<sub>10</sub> 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.

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrider med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI.

...”

- 13 Artikel 23 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Luftkvalitetsplaner”. I artikel 23.1 föreskrivs:

”Om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV.

Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Luftkvalitetsplanerna får även innehålla särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn.

Dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och kan innehålla sådana åtgärder som avses i artikel 24. Planerna ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.

Om luftkvalitetsplaner måste utarbetas eller genomföras med avseende på flera föroreningar, ska medlemsstaterna vid behov utarbeta och genomföra integrerade luftkvalitetsplaner som omfattar alla berörda föroreningar.”

- 14 Bilaga XI till direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden för skydd av människors hälsa”. Vad beträffar  $PM_{10}$  anges där att det dagliga gränsvärdet är  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , vilket inte får överskridas mer än 35 gånger per kalenderår, och att det årliga gränsvärdet är  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , vilket inte får överskridas alls.

### *Polsk rätt*

- 15 Direktiv 2008/50 har införlivats med polsk rätt genom Prawo Ochrony Środowiska (miljöskyddslagen) av den 27 april 2001 (Dz. U. 2001, nr 62, position 627), i den lydelse som är tillämplig i målet (nedan kallad miljöskyddslagen). I artikel 91.1 i miljöskyddslagen föreskrivs följande:

”I zoner som avses i artikel 89.1 led 1 [där ämneshalterna i luften överskrider gränsvärdet] ska vojvodskapets administration inom 15 månader från den dag den fick kännedom om resultaten av bedömningen av ämneshalterna i luften och om klassificeringen av zoner, i den mening som avses i artikel 89.1, utarbeta ett utkast till resolution för att upprätta en luftkvalitetsplan med syftet att uppnå gränsvärdena för ämneshalter i luften och att fastställa exponeringskoncentrationskyldigheten. Utkastet ska översändas till borgmästare i städer och byar, till stadsförvaltningschefer och behöriga starostes för yttrande.”

- 16 I artikel 91.3 a i denna lag föreskrivs följande:

”Vad gäller zoner där ämneshalterna överskrider gränsvärdena, ska vojvodskapets administration utarbeta ett utkast till resolution för att upprätta eller uppdatera luftkvalitetsplanen, som i sin helhet ska utgöra den handlingsplan på kort sikt som avses i artikel 92.”

- 17 I artikel 92.1 i miljöskyddslagen föreskrivs följande:

”Om det i en viss zon finns risk för överskridande av ett tröskelvärde för larm avseende ett gränsvärde eller ett målvärde för ett ämne i luften, ska vojvodskapets administration inom 15 månader från den dag den fick kännedom om denna risk från vojvodskapets miljöskyddsinspektion utarbeta en handlingsplan och översända den till borgmästare i städer och byar, till stadsförvaltningschefer och behöriga starostes för yttrande. Handlingsplanen ska ha som mål

- 1) att minska risken för att sådana överskridanden sker, och
- 2) att begränsa verkningarna och varaktigheten av befintliga överskridanden.”

- 18 Den 11 september 2012 antog den polska miljöministern förordningen om luftkvalitetsplaner och handlingsplaner på kort sikt. I denna förordning fastställs i detalj vilka krav som luftkvalitetsplaner och handlingsplaner på kort sikt ska uppfylla samt vilken form de ska ha och vilka uppgifter de ska innehålla.

### **Det administrativa förfarandet**

- 19 PM<sub>10</sub>-partiklar består av en blandning av organiska och oorganiska ämnen som finns i luften. De kan innehålla giftiga ämnen, såsom polycykliska aromatiska kolväten, tungmetaller, dioxiner och furaner. De innehåller beståndsdelar med en diameter på mindre än 10 mikrometer som kan ta sig in i de övre luftvägarna och lungorna.
- 20 Genom en anmälan till kommissionen av den 12 november 2008 begärde Republiken Polen med stöd av artikel 22.2 i direktiv 2008/50 en förlängning av tidsfristen för att uppfylla gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften.
- 21 Den 2 februari 2009 skickade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Polen, i vilken den uppmanade medlemsstaten att upphöra med överträdelsen av skyldigheten att inte överskrida gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften, vilken följer av artikel 5.1 i direktiv 1999/30. I den formella underrättelsen identifierade kommissionen dessutom nio zoner där det under åren 2006 och 2007 hade skett överskridanden av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften och beträffande vilka Republiken Polen inte hade begärt någon förlängning av tidsfristen för att tillämpa dessa gränsvärden.
- 22 De polska myndigheterna besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse av den 31 mars 2009. I denna informerade de kommissionen om sin avsikt att skicka en kompletterande anmälan angående tillämpningen av förlängningen av tidsfristen och om ett åtgärdspaket som utformats för att tillhandahålla en heltäckande lösning på problemet med luftkvaliteten.
- 23 Republiken Polen skickade därefter en kompletterande anmälan, i vilken medlemsstaten angav att den ansåg att den hade rätt till undantag från skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 83 zoner. Den 11 december 2009 beslutade kommissionen att inte framställa några invändningar mot tillämpningen av ett sådant undantag i fråga om tre zoner, nämligen Radom, Prusków-Żyrardów och Ostrów-Kęпно, och ansåg att undantaget även kunde tillämpas – på vissa villkor – i fråga om två andra zoner, nämligen Oleski och Kędzierzyn-Koźle.
- 24 Den 4 och den 12 januari 2010 skickade Republiken Polen en andra anmälan till kommissionen och begärde ett undantag med stöd av artikel 22.2 i direktiv 2008/50. I beslut av den 22 oktober 2010 framställde kommissionen invändningar mot det begärda undantaget.
- 25 Den 15 juni 2010 skickade Republiken Polen en tredje anmälan till kommissionen och begärde ett undantag med stöd av artikel 22.2 i direktiv 2008/50. I beslut av den 22 mars 2011 framställde kommissionen invändningar även mot det undantaget.
- 26 Den 1 oktober 2010 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den konstaterade att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50, på grund av den bristande efterlevnaden av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i flera zoner och tätbebyggelser.
- 27 Den 30 november 2010 besvarade de polska myndigheterna det motiverade yttrandet och anförde att det var svårt att inte överskrida dessa gränsvärden. I det avseendet hänvisade myndigheterna till faktorer som särskilda klimatförhållanden, betydande luftföroreningskällor, den socioekonomiska situationen i Polen samt landets historiska och kulturella bakgrund.



- 28 Den 26 april 2013 riktade kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Republiken Polen, i vilken den angav att den ansåg att medlemsstaten hade åsidosatt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 och bilaga XI till det direktivet samt artiklarna 22.3 och 23.1 i samma direktiv.
- 29 Kommissionen beslutade även att på nytt inleda ett förfarande om fördragsbrott, eftersom indelningen av Polens territorium i zoner i den mening som avses i artikel 2 led 16 i direktiv 2008/50 hade ändrats under år 2010.
- 30 De polska myndigheterna svarade den 26 juni 2013 på den kompletterande formella underrättelsen från kommissionen.
- 31 Genom en skrivelse av den 31 mars 2014 riktade kommissionen ytterligare en formell underrättelse till Republiken Polen, i vilken den angav att den ansåg att medlemsstaten hade åsidosatt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50. I det avseendet framställde kommissionen en ny anmärkning, som avsåg att de skyldigheter som följer av den nyss nämnda bestämmelsen inte hade införlivats med polsk rätt på ett korrekt sätt
- 32 Den 5 maj 2014 besvarade de polska myndigheterna den andra kompletterande formella underrättelsen från kommissionen.
- 33 Den 27 februari 2015 avgav kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande, i vilket den angav att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 och bilaga XI till det direktivet samt enligt artikel 22.3 i samma direktiv, genom att mellan åren 2007 och 2013, och även efter detta, överskrida dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 35 zoner och årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 9 zoner samt genom att överskrida dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen i 3 zoner, mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011, och i en zon, mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011. Kommissionen ansåg vidare att Republiken Polen hade åsidosatt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och bilaga XV.A till det direktivet, genom att inte säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften hölls så kort som möjligt och genom att inte införliva de skyldigheter som föreskrivs däri med polsk rätt på ett korrekt sätt.
- 34 Den 27 april 2015 besvarade Republiken Polen det kompletterande motiverade yttrandet och angav att det hade skett en systematisk förbättring av luftkvaliteten i Polen. Den hänvisade i det avseendet till en nedåtgående trend i överskridandena av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften. De polska myndigheterna medgav att kriterierna för luftkvalitet visserligen ännu inte iakttoogs, men angav att de försökte förbättra denna situation och att en rad lagförslag med detta syfte var på väg att antas.
- 35 Under dessa omständigheter väckte kommissionen förevarande talan.

## Prövning av talan

### *Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet*

#### *Upptagande till prövning*

#### *– Parternas argument*

- 36 Republiken Polen har bestritt att den första anmärkningen kan tas upp till prövning, eftersom den inte uppfyller de krav på klarhet och precision som uppställs i domstolens praxis.

- 37 Den första anmärkningen avser nämligen överskridanden av dygns- och årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i de angivna zonerna, inte bara för åren 2007–2013, utan även för perioden efter år 2013, såsom framgår av den formulering som kommissionen använt, det vill säga ”åtminstone år 2013”. Vad därefter gäller den argumentation som kommissionen anfört till stöd för den första anmärkningen, där uttrycket ”bibehållande av ett överskridande”, används, har Republiken Polen gjort gällande att det råder tvivel om huruvida det påstådda fördragsbrottet även avser eventuella överskridanden under åren 2014, 2015 och 2016.
- 38 Kommissionen anser för sin del att den tidsram som anges i ansökan är tillräckligt klar, särskilt eftersom den syftar till att framhålla att det varit fråga om ett generellt och systematiskt fördragsbrott. Det finns stöd i domstolens praxis för en underlåtenhet att följa de skyldigheter som följer av EU-direktiv på området för miljöskydd av nyss nämnt slag.
- 39 Kommissionen har vidare påpekat att uttrycket ”åtminstone 2013” ska förstås på så sätt att det omfattar överskridanden av dygns- och årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften som varit generella och bestående över tid. Detta stöds både av uppgifter avseende år 2014, vilka i sig anges i motiveringen till den första anmärkningen i punkterna 50–53 i ansökan, och av uppgifter avseende år 2015 i sin helhet, vilka anges i repliken. Dessa uppgifter visar att överskridandena inte hade upphört och bestod vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 27 april 2015.
- 40 Republiken Polen har dessutom gjort gällande att kommissionen inte har visat att de polska myndigheterna inte har vidtagit några åtgärder för att uppfylla kraven i direktiv 2008/50, vilket utgör en förutsättning för att det eventuellt ska kunna slås fast att fördragsbrottet varit generellt och bestående över tid.

– *Domstolens bedömning*

- 41 Enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 ska medlemsstaterna se till att nivåerna av bland annat PM<sub>10</sub> i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelser överskrider de gränsvärden som fastställs i bilaga XI till direktivet.
- 42 Innan Republiken Polens argument bemöts anser domstolen att det finns skäl att ex officio pröva huruvida villkoren i artikel 258 FEUF är uppfyllda och därmed att pröva huruvida den första anmärkningen kan tas upp till prövning i den mån som den syftar till att få fastställt att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter från och med år 2007.
- 43 I det avseendet gör domstolen följande bedömning. Enligt artikel 34 i direktiv 2008/50, som är den enda rättsakt som kommissionen har åberopat till stöd för sin talan, trädde direktivet i kraft den 11 juni 2008, och enligt artikel 33.1 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet före den 11 juni 2010. Såsom anges i skäl 3 i direktiv 2008/50 ersatte det direktivet emellertid fem unionsrättsakter, däribland direktiv 1999/30, i vilket det angavs gränsvärden som skulle iakttas från och med den 1 januari 2005.
- 44 Enligt domstolens praxis kan en anmärkning tas upp till prövning om den syftar till att få fastställt att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla skyldigheter som följde av den ursprungliga versionen av en senare ändrad eller upphävd unionsrättsakt och som består enligt bestämmelserna i en ny unionsrättsakt. Däremot får inte saken i målet utvidgas till att omfatta skyldigheter som följer av nya bestämmelser och som saknar motsvarighet i den ursprungliga versionen av den aktuella rättsakten, eftersom detta strider mot de väsentliga formkrav som måste vara uppfyllda för att förfarandet för fastställelse av en medlemsstats fördragsbrott ska vara korrekt (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 52, och där angiven rättspraxis).



- 45 Domstolen har särskilt slagit fast att bestämmelserna i artikel 5 i direktiv 1999/30 jämförd med bilaga III till det direktivet – som omfattade perioden före perioden för genomförande av direktiv 2008/50 – överfördes i oförändrat skick till direktiv 2008/50, närmare bestämt till artikel 13.1 i det direktivet jämförd med bilaga XI till detsamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkterna 53 och 54).
- 46 Mot bakgrund av denna rättspraxis finner domstolen att den första anmärkningen kan tas upp till prövning i den mån den syftar till att få fastställt att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter från och med år 2007.
- 47 Vad gäller det ovan i punkt 37 angivna argumentet från Republiken Polen, kan det konstateras att det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas (se, bland annat, dom av den 27 november 1990, kommissionen/Grekland, C-200/88, EU:C:1990:422, punkt 13).
- 48 I ett fall som det nu aktuella, där en talan som väckts enligt artikel 258 FEUF syftar till att få fastställt att medlemsstaten gjort sig skyldig till ett åsidosättande av de aktuella bestämmelserna som är systematiskt och bestående över tid, godtar domstolen dock att kommissionen under handläggningen av fördragsbrottmålet ger in kompletterande uppgifter som syftar till att styrka att det påstådda fördragsbrottet varit generellt och varaktigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 42, och där angiven rättspraxis).
- 49 Domstolen har redan haft tillfälle att särskilt klargöra att i ett fall som det nyss nämnda, får en talan som rör ett fördragsbrott som påstås ha varit bestående över tid omfatta faktiska omständigheter som inträffat efter det att det motiverade yttrandet avgavs, under förutsättning att dessa omständigheter är av samma slag och legat till grund för samma beteende som de i yttrandet påtalade omständigheterna (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 43).
- 50 I det nu aktuella målet konstaterar domstolen att den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet – som är det enda som är relevant – löpte ut den 27 april 2015.
- 51 Vad beträffar år 2015 utgör de uppgifter om luftkvaliteten som de polska myndigheterna översände i september 2016 visserligen till viss del faktiska omständigheter som inträffade efter det att det kompletterade motiverade yttrandet hade avgetts. Dessa omständigheter måste dock anses vara av samma slag som de omständigheter som påtalades i det yttrandet och därmed ha legat till grund för samma beteende från den berörda medlemsstatens sida.
- 52 Av detta följer att kommissionen hade rätt att lägga nyss nämnda uppgifter – som den fick kännedom om först efter det att det kompletterande motiverade yttrandet hade avgetts – till grund för ståndpunkten att Republiken Polen på ett systematiskt sätt hade åsidosatt bestämmelserna i artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet och att åsidosättandet varit bestående över tid. Vid sådant förhållande kan inte enbart den omständigheten att kommissionen inte har angett fram till och med vilken tidpunkt den anser att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelser anses innebära att den första anmärkningen ska avvisas.
- 53 Vad gäller det ovan i punkt 40 angivna argumentet från Republiken Polen, är det tillräckligt att erinra om att den del av det påstådda fördragsbrottet som omfattas av den första anmärkningen avser att gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften har överskridits på ett sätt som strider mot artikel 13.1 i direktiv 2008/50 och bilaga XI till det direktivet, och att det inte är fråga om eventuella åtgärder som vidtagits för att efterleva dessa bestämmelser.

54 Mot denna bakgrund finner domstolen att den första anmärkningen, som rör åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet, är tillräckligt klar och precis och att den därför kan tas upp till prövning såvitt avser perioden från och med år 2007 till och med år 2015.

*Prövning i sak*

*– Parternas argument*

55 Genom sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet, med den preciseringen att nämnda skyldigheter började gälla den 1 januari 2005, i enlighet med bestämmelserna i artikel 5.1 i direktiv 1999/30 jämförd med bilaga III till det direktivet, och har överförts i oförändrat skick till artikel 13.1 i direktiv 2008/50.

56 Till stöd för anmärkningen har kommissionen åberopat ett överskridande dels av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften, dels av årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften.

57 Enligt kommissionen förelåg i Polen, ännu i slutet av 2014, nämligen ett överskridande av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 42 zoner och tätbebyggelser samt ett överskridande av årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 16 zoner och tätbebyggelser. Republiken Polen bestred för övrigt inte dessa uppgifter från kommissionen i sitt svar på det kompletterande motiverade yttrandet.

58 Republiken Polen har gjort gällande att det saknas stöd för den första anmärkningen. Medlemsstaten har i det avseendet anfört att luftkvalitetsplaner har antagits som ett led i de lagändringar som infördes för att införliva bestämmelserna i direktiv 2008/50 med polsk rätt. Som en följd av detta visar resultaten av de senaste övergripande utvärderingarna av luftkvaliteten som har genomförts av den nationella miljötillsynsmyndigheten att halten av föroreningar minskade mellan åren 2010 och 2015. Detta illustreras bland annat av en jämförelse med insamlade uppgifter för åren 2014 och 2015.

59 Kommissionen har i sin replik medgett att det fanns en sådan nedåtgående trend mellan år 2014 och år 2015. Den har dock påpekat att denna trend beror på de synnerligen höga procentuella överskridanden som registrerades år 2014. Kommissionen har vidare anfört att det fortsatt föreligger halter av PM<sub>10</sub>-koncentration i luften som överskrider de gränsvärden som fastställs i bilaga XI till direktiv 2008/50 inte bara i samma zoner, utan även i ett antal ytterligare zoner, utöver dem som identifierades i det kompletterande motiverade yttrandet, på grundval av uppgifter från år 2013.

60 Republiken Polen har i sin duplik gjort gällande att kommissionen inte har lagt fram bevis för ett överskridande av tillåtna gränsvärden för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften som varit bestående över tid.

*– Domstolens bedömning*

61 Anmärkningen avseende åsidosättande av den skyldighet som föreskrivs i artikel 13.1 första stycket i direktiv 2008/50 ska bedömas mot bakgrund av domstolens fasta praxis enligt vilken förfarandet enligt artikel 258 FEUF grundas på ett objektivt fastställande av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördraget eller enligt en sekundärrättsakt (se dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 68, och där angiven rättspraxis).

- 62 Av detta följer, vad gäller det nu aktuella fallet, att den omständigheten att gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften har överskridits är tillräcklig i sig för att fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 69).
- 63 Uppgifter från de årliga rapporter om luftkvaliteten som lagts fram av Republiken Polen, i enlighet med artikel 27 i direktiv 2008/50, visar att medlemsstaten mellan år 2007 och år 2015 regelbundet överskred dels dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 35 zoner, dels årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 9 zoner.
- 64 De överskridanden som konstaterats ska således anses vara bestående över tid utan att kommissionen behöver lägga fram ytterligare bevis för detta.
- 65 Den omständigheten att de insamlade uppgifterna visar på en eventuell delvis nedåtgående trend, vilken dock inte medfört att Republiken Polen har hållit sig inom de gränsvärden som medlemsstaten är skyldig att iaktta, kan inte – i motsats till vad medlemsstaten har gjort gällande – föranleda någon annan bedömning än att Republiken Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i detta avseende.
- 66 Vid sådana förhållanden ska talan bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

***Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50***

*Upptagande till prövning*

*– Parternas argument*

- 67 Republiken Polen har bestritt att den andra anmärkningen kan tas upp till prövning av det skälet att den är formulerad på ett osammanhängande, vagt och otydligt sätt. Domstolen skulle därför inte kunna pröva huruvida det finns stöd för anmärkningen utan att därvid anses döma utöver vad som har yrkats (ultra petita).
- 68 För det första anser Republiken Polen närmare bestämt att kommissionen inte har förklarat varför åtgärderna i de planer som avses med den andra anmärkningen inte var lämpliga. Den har endast ansett att förekomsten av överskridanden av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i en viss zon eller tätbebyggelse innebär att de åtgärder som anges i dessa planer är ineffektiva.
- 69 För det andra anser Republiken Polen att den andra anmärkningen avser en period som inte omfattas av direktiv 2008/50. Den skyldighet som föreskrivs i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 föreskrevs nämligen för första gången i det direktivet och hade inte någon motsvarighet vare sig i direktiv 1999/30 eller i direktiv 96/62, vilka upphävts genom direktiv 2008/50.
- 70 Enligt Republiken Polen kan artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 inte tillämpas retroaktivt på omständigheter som inträffade innan fristen för införlivande av det direktivet löpte ut, det vill säga före den 11 juni 2010.
- 71 Kommissionen anser att det saknas stöd för dessa argument.
- 72 Inledningsvis anser kommissionen att det framgår av det administrativa förfarandet och kommissionens skriftväxling med de polska myndigheterna att de planer som antagits på regional nivå var ineffektiva på grund av att det inte hade antagits några rättsliga bestämmelser på nationell nivå.

- 73 Kommissionen anser vidare att det förhållandet att åsidosättandet av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet varit generellt och bestående över tid utgör ett indicium på – eller till och med en förutsättning för – ett åsidosättande av artikel 23.1 andra stycket i direktivet. Den andra anmärkningen avser således att det saknades lämpliga åtgärder och att samtliga program som fastställts för de zoner där det regelbundet förekom överskridanden av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften var ineffektiva.
- 74 Vad slutligen beträffar argumentet om den påstått retroaktiva tillämpningen av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50, anser kommissionen att det mycket riktigt är så, att en underlåtenhet att uppfylla skyldigheten enligt den bestämmelsen inte kan läggas en medlemsstat till last, för första gången, förrän tidsfristen för införlivande av det direktivet har löpt ut. Kommissionen har dessutom gjort gällande att de skyldigheter som åläggs i nämnda bestämmelse inte utvärderas varje år och att den andra anmärkningen därför inte avser vissa bestämda år då åsidosättandet ska ha ägt rum, utan ett generellt åsidosättande av bestämmelsen.

*– Domstolens bedömning*

- 75 I artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 föreskrivs att vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitetsplanerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt.
- 76 I bestämmelsen görs en direkt koppling mellan å ena sidan överskridandet av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften, vilka anges i artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet, och å andra sidan utarbetandet av luftkvalitetsplaner.
- 77 Republiken Polen har i huvudsak kritiserat kommissionen för att ha grundat sin bedömning att det inte vidtagits några lämpliga åtgärder, i den mening som avses i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50, enbart på det förhållandet att gränsvärdena överskridits.
- 78 Domstolen finner emellertid att även om det antas att denna omständighet är relevant för prövningen av huruvida den andra anmärkningen kan tas upp till prövning, kan det konstateras att kommissionen ändå inte begränsat sig till att styrka ett sådant schematiskt orsakssamband. Kommissionen har anfört flera konkreta faktorer till stöd för sin bedömning.
- 79 Vad gäller den påstått retroaktiva tillämpningen av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 gör domstolen följande bedömning. I den andra anmärkningen, såsom den återges i punkt 1 i ovan, har kommissionen inte har angett någon tidpunkt då den aktuella tidsperioden började löpa. Kommissionen kan således inte anses ha låtit denna anmärkning avse perioden före den tidpunkt från och med vilken medlemsstaterna hade att uppfylla den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse. Såsom framgår av punkt 74 ovan har kommissionen för övrigt själv angett att en sådan utvidgning av anmärkningen inte är möjlig.
- 80 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att den andra anmärkningen, som avser åsidosättande av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50, kan tas upp till prövning.

*Prövning i sak*

*– Parternas argument*

- 81 Genom sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50.

- 82 Den har till utveckling av anmärkningen anfört följande. Vid genomförandet av denna artikel har den berörda medlemsstaten visserligen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vilka åtgärder som ska föreskrivas i luftkvalitetsplanerna. Detta utrymme begränsas emellertid av villkoret att dessa åtgärder måste vara lämpliga och effektiva för att så snabbt som möjligt lösa problemet med utsläpp av PM<sub>10</sub> i en viss zon och därigenom få åsidosättandet av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 att upphöra.
- 83 För det första är de åtgärder som föreskrivits av Republiken Polen ineffektiva, vilket visas av de överskridanden av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften som ägt rum i 35 zoner och de överskridanden av årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften som ägt rum i 9 zoner, vilka varit systematiska och bestående över tid.
- 84 För det andra framgår det av analysen av de luftkvalitetsplaner som lämnats in av Republiken Polen att det i dessa inte föreskrivs lämpliga åtgärder som säkerställer att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt.
- 85 I synnerhet fastställs i luftkvalitetsplanerna tidsfrister som löper ut vid olika tidpunkter – beroende på vilken zon det är fråga om – mellan år 2020 och år 2024 för att få överskridandena av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften att upphöra. Detta går tydligt utöver det handlingsutrymme som Republiken Polen förfogar över.
- 86 Härtill kommer att trots att individuell uppvärmning av byggnader var den främsta källan till PM<sub>10</sub>-relaterade luftföroreningar i många zoner, var det osäkert om planen för att ersätta gamla värmepannor kunde ha någon verkan, eftersom det saknades kvalitetskrav för värmepannor som installerades för att ersätta gamla värmepannor.
- 87 Slutligen har kommissionen riktat kritik mot luftkvalitetsplanerna för vissa bestämda zoner. Kommissionen har som exempel nämnt att i Warszawas tätbebyggelse, där transporter utgör den främsta utsläppskällan, fanns det i luftkvalitetsplanen inga uppgifter om åtgärder – av något slag – som genomförts på transportområdet.
- 88 Republiken Polen har i första hand gjort gällande att kommissionens tolkning av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 – det vill säga att nationella avhjälpande åtgärder kan presumeras vara ineffektiva på grund av påstådda åsidosättanden av artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet – är felaktig. Om så var fallet skulle nämligen endast åtgärder som leder till att överskridandena omedelbart upphör anses vara effektiva.
- 89 I andra hand anser Republiken Polen att de avhjälpande åtgärder som medlemsstaten är tvungen att vidta skulle få betydande socioekonomiska konsekvenser, bland annat genom att de skulle tvinga människor att använda dyrare bränslen, vilket bland annat skulle påverka deras hälsa. På samma sätt utgör den osäkra situation som råder i det polska samhället hinder för en användning på bred front av förnybara energikällor.
- 90 I detta sammanhang har Republiken Polen påpekat att på grund av de betydande ekonomiska resurser som måste ställas till förfogande för att minska förorenande utsläpp, har de lokala myndigheterna med fog ansett att tidsfristerna för de aktuella planerna, som löper ut mellan år 2020 och år 2024, är så korta som det är möjligt.
- 91 Härtill kommer att trots att Republiken Polen med stöd av sitt utrymme för skönsmässig bedömning hade rätt att ta hänsyn till dessa parametrar, har kommissionen begränsat sig till att generellt prioritera skyddet av människors hälsa utan att – vilket den borde ha gjort – göra en konkret bedömning av de nationella avhjälpande åtgärderna.



92 Republiken Polen har i tredje hand bestritt kommissionens påstående att programmet för utbyte av värmepannor inte innehåller några kvalitetskrav. För finansieringen av inköp av värmeanläggningar uppställs nämligen redan delvis urvalskriterier för värmepannor som uppfyller vissa utsläppsnormer.

– *Domstolens bedömning*

93 Domstolen har slagit fast att luftkvalitetsplanerna endast kan fastställas på grundval av en avvägning mellan å ena sidan målet att minska risken för föroreningar och å andra sidan de olika allmänna och enskilda intressen som berörs (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 106).

94 Det förhållandet att en medlemsstat överskrider gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften är följaktligen inte i sig tillräckligt för att medlemsstaten ska anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 107).

95 Det framgår nämligen av artikel 23.1 i direktiv 2008/50 att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönmässig bedömning för att fastställa de åtgärder som ska vidtas, måste dessa åtgärder i vart fall säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 109 och där angiven rättspraxis).

96 Mot denna bakgrund måste det prövas, genom en bedömning i varje enskilt fall, om de planer som fastställts av den berörda medlemsstaten är förenliga med artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 108).

97 I förevarande fall kan det inledningsvis konstateras att den berörda medlemsstaten sedan den 11 juni 2010 har en skyldighet att vid överskridanden av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften upprätta luftkvalitetsplaner.

98 Såsom framgår av punkt 63 ovan hade överskridanden av gränsvärdena redan konstaterats i Polen vid den tidpunkten.

99 Det är emellertid utrett att det i de planer som därefter antagits av Republiken Polen har angetts att de tidsfrister som gäller för att få dessa överskridanden att upphöra löper ut – beroende på vilken zon det är fråga om – mellan år 2020 och 2024, vilket innebär att Republiken Polen kan få överskridandena att upphöra först tio år, eller till och med fjorton år, efter det att överskridandena konstaterades.

100 I det sammanhanget har Republiken Polen gjort gällande att de tidsfrister som har fastställts är helt anpassade till omfattningen av de strukturella förändringar som behövs för att få överskridandena av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften att upphöra och har därvid framhållit svårigheter med avseende på de socioekonomiska och budgetpolitiska utmaningarna kring de omfattande tekniska investeringar som ska genomföras.

101 Domstolen konstaterar att sådana faktorer visserligen får beaktas vid den avvägning som avses i punkt 93 ovan. Faktum kvarstår dock att det inte har visats att de svårigheter som åberopats av Republiken Polen, vilka inte är exceptionella, innebär att det inte skulle ha varit möjligt att fastställa kortare tidsfrister, särskilt eftersom en stor del av de planerade åtgärderna avser att individuella och kollektiva värmepannor ska bytas ut mot effektivare anläggningar.

102 Härav följer att detta argument från Republiken Polen inte i sig kan anses motivera så långa tidsfrister för att få överskridandena att upphöra, mot bakgrund av kravet på att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt.



- 103 Vad beträffar det av Republiken Polen åberopade förhållandet att ytterligare åtgärder vidtagits gör domstolen följande bedömning. Det är ostridigt att nämnda åtgärder inte i sig själva på ett effektivt sätt kan få överskridandena av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften att upphöra, och det förhållandet att Republiken Polen vidtagit dessa åtgärder räcker således inte för att medlemsstaten ska anses ha uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50.
- 104 Av det ovan anförda följer att talan ska bifallas såvitt avser den andra anmärkningen.

***Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet***

*Parternas argument*

- 105 Genom sin tredje anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet, genom att överskrida dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011 i tre zoner, nämligen Radom, Pruszków-Żyrardów och Kędzierzyn-Koźle, samt mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011 i zonen Ostrów-Kęпно.
- 106 Under den period som det ovan i punkt 23 angivna undantaget som beviljats av kommissionen gällde var Republiken Polen nämligen skyldig, enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50, att beträffande dessa fyra zoner se till att dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen på 50 % enligt bilaga XI till det direktivet inte överskreds. Det framgår dock av de sifferuppgifter som Republiken Polen lämnat att gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen överskreds i de fyra aktuella zonerna fram till dess att nyss nämnda undantag upphörde att gälla.
- 107 Republiken Polen har för sin del gjort gällande att det saknas stöd för den tredje anmärkningen. Medlemsstaten har därvid anført att de uppgifter som kommissionen har gett in är oprecisa och har hänvisat till andra uppgifter som inte avser dygnsgränsvärdena, utan årsgränsvärdena.
- 108 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att Republiken Polens argument är verkningslösa, eftersom de sifferuppgifter som medlemsstaten har lämnat avser årsvärdena, och inte dygnsvärdena, för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften. Det är dock endast dygnsvärdena som avses med den tredje anmärkningen.

*Domstolens bedömning*

- 109 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av artikel 22.2 i direktiv 2008/50 att om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena i bilaga XI för PM<sub>10</sub> 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 artikel 22.1 i direktivet är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.
- 110 I artikel 22.3 i direktiv 2008/50 föreskrivs att en medlemsstat som tillämpar artikel 22.2 ska se till att gränsvärdet för varje förorening inte överskrids med mer än den maximala toleransmarginal som anges för var och en av de berörda föroreningarna i bilaga XI till direktivet. För PM<sub>10</sub> är toleransmarginalen 50 % jämfört med gränsvärdena.

- 111 Inledningsvis finner domstolen att det av Republiken Polen åberopade argumentet som nämns i punkt 107 ovan är verkningslöst, eftersom det avser uppgifter om överskridande av årsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften, trots att kommissionens tredje anmärkning rent faktiskt enbart avser överskridande av dygnsgränsvärdena. Domstolen ska därför endast pröva påståendet om överskridande av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften.
- 112 I det avseendet ska det erinras om att Republiken Polen under år 2008 gav in en ansökan enligt artikel 22.2 i direktiv 2008/50, som avsåg gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften i 83 zoner. Den 11 december 2009 beslutade kommissionen att inte framställa några invändningar mot att undantaget från skyldigheten att iaktta dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften tillämpades fram till den 11 juni 2011 i fyra zoner, nämligen Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle och Ostrów-Kęпно.
- 113 Beträffande dessa fyra zoner innebar kommissionens beslut att Republiken Polen enligt artikel 22.2 i direktiv 2008/50 var skyldig att fram till och med den 11 juni 2011 se till att dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen på 50 % enligt bilaga XI till det direktivet inte överskreds.
- 114 Av de uppgifter som Republiken Polen lämnade till kommissionen den 26 juni 2013, som svar på den kompletterande formella underrättelsen av den 26 april 2013, framgår dock att överskridanden av dygnsgränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften jämte toleransmarginalen på 50 % hade konstaterats mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011 i zonerna Radom, Pruszków-Żyrardów och Kędzierzyn-Koźle och att sådana överskridanden hade konstaterats mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011 i zonen Ostrów-Kęпно.
- 115 Vid sådana förhållanden finner domstolen – mot bakgrund av den rättspraxis som angetts i punkt 62 ovan och som i detta sammanhang ska tillämpas analogt – att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet.
- 116 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen.

***Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 på grund av felaktigt införlivande av den bestämmelsen***

*Parternas argument*

- 117 Genom den fjärde anmärkningen har kommissionen gjort gällande att det varken i artiklarna 91 och 92 i miljöskyddslagen eller i förordningen om luftkvalitetsplaner och handlingsplaner på kort sikt uttryckligen anges att det vid överskridande av gränsvärden ska föreskrivas lämpliga åtgärder i luftkvalitetsplanerna, så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt, trots att detta krävs enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50.
- 118 Kommissionen har särskilt gjort gällande att det förhållandet att det inte har tagits in ett uttryckligt villkor om att luftkvalitetsplanerna ska innehålla åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM<sub>10</sub>-koncentration i luften hålls så kort som möjligt i en viss zon gör det omöjligt att uppfylla skyldigheten att i luftkvalitetsplanerna föreskriva åtgärder som är ägnade att så fort som möjligt få överskridandena att upphöra.
- 119 Republiken Polen har bestritt den fjärde anmärkningen och avser att visa att trots att det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver nämnda villkor, är de åtgärder som faktiskt föreskrivs i luftkvalitetsplanerna och i handlingsplanerna på kort sikt av sådant slag att de uppfyller kraven för ett korrekt införlivande av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50.

### *Domstolens bedömning*

- 120 Det följer av fast rättspraxis att införlivandet med nationell rätt av ett direktiv inte nödvändigtvis kräver att dess bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik bestämmelse i lag eller annan författning, utan det kan vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram, under förutsättning att det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt (dom av den 30 juni 2016, kommissionen/Polen, C-648/13, EU:C:2016:490, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 121 Mot bakgrund av att det ovan har slagits fast att kommissionens talan ska bifallas såvitt avser de tre första anmärkningarna, finner domstolen att Republiken Polen inte säkerställer att direktiv 2008/50 tillämpas fullt ut. Medlemsstaten har visserligen åberopat inslag i den allmänna nationella rättsliga ramen till stöd för att det genom denna ram säkerställs att direktivet tillämpas på ett korrekt sätt med avseende på kravet i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50. Den har emellertid inte gett in någon bevisning som stöder denna argumentation.
- 122 Vidare kan det konstateras att ingen av de luftkvalitetsplaner som antagits av Republiken Polen, på både nationell och regional nivå, innehöll ett uttryckligt angivande av ett krav på att dessa planer måste göra det möjligt att hålla perioden av överskridande av gränsvärden så kort som möjligt.
- 123 Vid sådana förhållanden finner domstolen att Republiken Polens införlivande med nationell rätt av direktiv 2008/50 inte, med hänsyn till den allmänna rättsliga ramen i nämnda medlemsstat, kan anses säkerställa att det direktivet tillämpas fullt ut.
- 124 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser kommissionens fjärde anmärkning.
- 125 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet, enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 samt enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet,
- genom att sedan år 2007 och fram till år 2015 överskrida dygnsgränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften i 35 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten och årsgränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften i 9 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten,
  - genom att underlåta att i luftkvalitetsplaner föreskriva lämpliga åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften hålls så kort som möjligt,
  - genom att överskrida dygnsgränsvärdena för  $PM_{10}$ -koncentration i luften jämte toleransmarginalen mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011 i zonerna Radom, Pruszków-Żyrardów och Kędzierzyn-Koźle samt mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011 i zonen Ostrów-Kępnó, och
  - genom att inte införliva artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 på ett korrekt sätt.

### **Rättegångskostnader**

- 126 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen i allt väsentligt har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa jämförd med bilaga XI till det direktivet, enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 samt enligt artikel 22.3 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till det direktivet,**
  - genom att sedan år 2007 och fram till år 2015 överskrida dygnsgränsvärdena för koncentration av PM<sub>10</sub>-partiklar i luften i 35 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten och årsgränsvärdena för koncentration av PM<sub>10</sub>-partiklar i luften i 9 zoner för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten,
  - genom att underlåta att i luftkvalitetsplaner föreskriva lämpliga åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för koncentration av PM<sub>10</sub>-partiklar i luften hålls så kort som möjligt,
  - genom att överskrida dygnsgränsvärdena för koncentration av PM<sub>10</sub>-partiklar i luften jämte toleransmarginalen mellan den 1 januari 2010 och den 10 juni 2011 i zonerna Radom, Pruszków-Żyrardów och Kędzierzyn-Koźle samt mellan den 1 januari 2011 och den 10 juni 2011 i zonen Ostrów-Kępnó, och
  - genom att inte införliva artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 på ett korrekt sätt.
- 2) **Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter