



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 10 november 2016¹

Mål C-488/15

**Europeiska kommissionen
mot**

Republiken Bulgarien

”Fördragsbrott — Direktiv 2008/50/EG — Omgivningsluftens kvalitet — Koncentration av findamm (PM₁₀) i omgivningsluften — Överskridande av gränsvärden — Allmän och varaktig överträdelse — Luftkvalitetsplaner”

I – Inledning

1. I förevarande överträdelseförfarande riktar kommissionen kritik mot överträdelse av unionens normer för luftkvalitet i Bulgarien. Mer specifikt är det fråga om för höga värden av partiklar med en storlek på upp till 10 µm (nedan kallat PM₁₀) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.² Med avseende på denna förorening har Bulgarien de sämsta värdena bland alla medlemsstater enligt Europeiska miljöbyrån (EEA).³

2. Luftföroreningar har stora negativa effekter på vår hälsa. Både det kardiovaskulära systemet och andningsvägarna skadas särskilt av PM₁₀.⁴ Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) kan över tre miljoner förtida dödsfall under 2012 härledas till luftföroreningar i hela världen, i Europa 479 000,⁵ varav 8 634 i Bulgarien.⁶ Globalt har Bulgarien det näst högsta antalet dödsfall i förhållande till invånare (118 per 100 000 invånare) och ligger därmed efter Ukraina och före Vitryssland och Kina. Denna siffra relativiseras dock något när de aktuella åldersstrukturerna tas i beaktande.⁷

1 — Rättegångsspråk: tyska.

2 — EUT L 152, 2008, s. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, s. 22.

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

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

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

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

3. Särskilt för PM_{10} verkar det inte finnas några tidigare beräkningar, men under 2009 konstaterade EEA att man för 2005 kan anta cirka 1 600 förtida dödsfall per en miljon invånare i Bulgarien och att denna siffra skulle kunna sänkas till omkring 1 000 om gränsvärdena beaktades. Motsvarande beräkningar för de dåvarande 27 medlemsstaterna visade däremot bara omkring 850 och 650 förtida dödsfall per en miljon invånare.⁸
4. Föreliggande fördragsbrottsförfarande är därmed av stor betydelse för skyddet av människors hälsa mot negativ miljöpåverkan. Det är mellan parterna otvistigt att Bulgarien inte har uppnått gränsvärdena sedan 2007 då de blev tillämpliga.
5. Trots detta är den rättsliga bedömningen av det aktuella förfarandet inte enkel. Det är av principiellt viktig betydelse hur skyldigheten att iaktta gränsvärdena förhåller sig till skyldigheten att, om dessa överskrids, utarbeta luftkvalitetsplaner vars syfte inte är att omedelbart uppnå luftkvaliteten som krävs, utan bara att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt.
6. Dessutom uppkommer en rad processuella frågor, särskilt huruvida kommissionen kan styrka ett allmänt och varaktigt fördragsbrott, huruvida Bulgarien kan göra gällande ett tillfälligt undantag från gränsvärdena och huruvida kommissionen utifrån en varaktig överträdelse av gränsvärdena kan härleda att luftkvalitetsplanerna är bristfälliga.

II – Relevanta bestämmelser

7. Enligt artikel 2 i protokollet om villkoren och bestämmelserna för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen⁹ ska från och med dagen för anslutningen – alltså den 1 januari 2007 – särskilt bestämmelserna i rättsakter som antagits före anslutningen vara bindande för Bulgarien och Rumänien och ska tillämpas i dessa stater på de villkor som anges i fördragen och i protokollet. Något undantag för bestämmelserna om luftkvalitet avtalades inte.
8. I artikel 2.18 i direktiv 2008/50 definieras de små partiklarna som tvisten avser:
- ” PM_{10} : partiklar som passerar genom ett storleksselektivt intag enligt definitionen i referensmetoden för provtagning och mätning av PM_{10} , EN 12341, som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 μm .”
9. Genom artikel 13.1 i direktiv 2008/50 föreskrivs en skyldighet att iaktta gränsvärdena för PM_{10} :
- ”Medlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM_{10} , bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse överskrider gränsvärdena i bilaga XI.”
10. Enligt bilaga XI till direktiv 2008/50 fastställs för PM_{10} ett årsmedelvärde på 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ och ett dagligt gränsvärde på 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ som inte får överskridas mer än 35 dagar per kalenderår.
11. Enligt artikel 5.1 och avsnitt I i bilaga III till rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften¹⁰ gällde samma skyldighet redan från den 1 januari 2005.

8 — Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, s. 20.

9 — EUT L 157, 2005, s. 29.

10 — EGT L 163, 1999, s. 41

12. Artikel 22 i direktiv 2008/50 stadgar ett förfarande enligt vilket en medlemsstat under vissa förutsättningar kan ansöka om att tillfälligt undantas från bland annat skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för PM_{10} till senast den 11 juni 2011:

”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_{10} 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. ...

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.”

13. Enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 ska medlemsstaterna upprätta luftkvalitetsplaner om gränsvärdena överskrids:

”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. ...

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

...”

14. I artikel 7.3 första meningen i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten¹¹ fastställdes en liknande skyldighet:

”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.”

15. I avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50 anges de krav som dessa planer ska uppfylla. Enligt punkt 6 ska planerna innehålla en analys av situationen:

a) Närmare upplysningar om de faktorer som har orsakat överskridandet (t.ex. transport av luftföroreningar, inbegripet gränsöverskridande transport, bildning av sekundära föroreningar i atmosfären).

b) Precisering av åtgärder som kan vidtas för att förbättra luftkvaliteten.”

16. Enligt punkt 8 föreskrivs att luftkvalitetsplanerna ska innehålla information om åtgärder och projekt med syfte att minska luftföroreningarna:

a) Förteckning över och beskrivning av alla åtgärder som anges i projektet.

b) Tidsplan för genomförandet.

c) Bedömning av de planerade förbättringarna av luftkvaliteten och angivelse av hur lång tid det beräknas ta att uppnå dessa mål.”

17. Enligt artikel 33 i direktiv 2008/50 skulle direktivet införlivas till senast den 11 juni 2010.

18. Artikel 31 i direktiv 2008/50 innehåller följande bestämmelser om upphävande av direktiven 96/62 och 99/30:

”Direktiven 96/62/EG, 1999/30/EG, 2000/69/EG och 2002/3/EG ska upphöra att gälla från och med den 11 juni 2010 utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter i fråga om tidsfristerna för genomförande eller tillämpning av dessa direktiv.

...”

III – Sakförhållanden, det administrativa förfarandet och yrkanden

19. Det är otvistigt mellan parterna att både dygnsgränsvärdena och årsgränsvärdena för PM₁₀ sedan 2007 åtminstone fram till 2015 har överskridits inom alla zoner och tätbebyggelse i Bulgarien. Det är endast i zon BG0003 Varna som årsgränsvärdet inte uppnåddes 2009.

20. På grund av att dessa gränsvärden har överskridits har Bulgarien ansökt hos kommissionen om en förlängning av fristerna för att iaktta gränsvärdena (om detta under A), medan kommissionen har drivit förevarande fördragsbrottsförfarande (om detta under B).

¹¹ — EGT L 296, 1996, s. 55.

A – Arbetet för att få till stånd en fristförlängning

21. Kommissionen tog den 14 april 2009 emot ett meddelande från Bulgarien, enligt vilket gränsvärdena för PM₁₀ inte kunde iakttas i landets sex tätbebyggda områden. Därför förlängde medlemsstaten tidsfristen för att iaktta gränsvärdena enligt artikel 22 i direktiv 2008/50/EG.
22. Kommissionen beslutade emellertid den 11 december 2009 att invända mot detta meddelande.
23. Den 9 juni 2011 skickade Bulgarien på nytt ett meddelande till kommissionen i syfte att få till stånd en fristförlängning. Kommissionen avvisade emellertid meddelandet, eftersom fristen som mest kunde förlängas till den 11 juni 2011 och kommissionens prövningstid enligt artikel 22.4 andra stycket i direktiv 2008/50 är nio månader.

B – Fördragsbrottsförfarandet

24. Under tiden krävde kommissionen den 1 oktober 2010 att Bulgarien skulle ta ställning till en överträdelse av artikel 13 i direktiv 2008/50/EG. Kommissionen kompletterade detta krav den 25 januari 2013 med att dessutom göra gällande att inga lämpliga planer enligt artikel 23 hade upprättats. Kommissionen avsåg härvidlag perioden 2007–2011.
25. Bulgarien bestred inte överträdelsen av gränsvärdena, men var emellertid av uppfattningen att överskridandena var på avtagande.
26. Kommissionen vidhöll sin uppfattning och avgav den 11 juli 2014 ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen nu dessutom stödde sig på värdena för 2012 och gav Bulgarien en slutgiltig frist på två månader.
27. Bulgarien vidhöll i sina svar att läget förbättrades gradvis. Överskridandena berodde huvudsakligen på användningen av vissa bränslen för uppvärmning av lägenheter under vintern.
28. Då kommissionen ansåg att dessa svar var otillfredsställande, väckte kommissionen den 14 september 2015 förevarande talan och har yrkat att domstolen ska
- fastställa att Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1, jämförd med bilaga XI i direktiv 2008/50/EG, genom att systematiskt och från och med 2007 till och med i vart fall 2013 överskrida såväl års- som dygnsgränsvärdena för PM₁₀ inom följande zoner och tätbebyggelser: BG0001 tätbebyggelsen Sofia, BG0002 tätbebyggelsen Plovdiv, BG0004 norra Bulgarien, BG0005 sydvästliga Bulgarien och BG0006 sydostliga Bulgarien,
 - genom att systematiskt och från och med 2007 till och med i vart fall 2013 överskrida dygnsgränsvärdena för PM₁₀ och, under åren 2007, 2008 och 2010, årsgränsvärdena för PM₁₀ inom zonen BG0003 Varna, och
 - i avsaknad av närmare uppgifter som visar att situationen med överskridande av dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ inom ovannämnda zoner och tätbebyggelser har förändrats, samt
 - fastställa att Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50/EG, särskilt skyldigheten att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt, och att Bulgarien fortsätter att åsidosätta sina skyldigheter, med beaktande av att utslutandet av den senaste årsrapporten om luftkvalitet för 2013 medför att såväl års- som dygnsgränsvärdena för PM₁₀ inom samtliga ovannämnda zoner och tätbebyggelser fortsätter att överskridas, samt
 - förplikta Republiken Bulgarien att ersätta rättegångskostnaderna.

29. Republiken Bulgarien yrkar att domstolen antingen ska avvisa eller ogilla talan samt förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

30. Parterna har utvecklat sin talan skriftligen samt muntligt vid förhandlingen den 29 september 2016. Vid förhandlingen biträdde Republiken Polen Bulgarien som intervenient.

IV – Rättslig bedömning

31. Kommissionen gör genom sin talan gällande att Bulgarien har åsidosatt två skyldigheter som följer av direktiv 2008/50/EG, nämligen för det första skyldigheten att iaktta gränsvärdena för PM₁₀ (nedan avsnitt A) och för det andra skyldigheten att utarbeta luftkvalitetsplaner på grund av att gränsvärdena har överskridits, vilka syftar till att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt (nedan avsnitt B).

A – Artikel 13 i direktiv 2008/50 – överträdelse av gränsvärdena

32. Det första yrkandet avser överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀ enligt artikel 13 i direktiv 2008/50 och dess bilaga XI. Där fastställs två typer av PM₁₀-gränsvärden: För det första dygnsgränsvärdet på 50 µg/m³, som inte får överskridas mer än 35 gånger om året, och för det andra årsgränsvärdet på 40 µg/m³ som inte får överskridas över huvud taget.

33. Det är ostridigt att det sedan Bulgariens tillträde endast är i område BG003 Varna som ett av dessa gränsvärden, årsgränsvärdet, har iakttagits under ett enda år, nämligen 2009. I övrigt har båda gränsvärdena överskridits kontinuerligt. De sista värdena som omnämndes i det skriftliga förfarandet avser 2015.

34. Visserligen är det alltså otvistigt att gränsvärdena har överskridits, men det är ändå förenat med svårigheter att exakt fastställa föremålet för förfarandet på denna punkt, vilket också ligger till grund för Bulgariens invändningar mot talans upptagande till sakprövning (se nedan under 1). Dessutom måste det klargöras huruvida Bulgarien kan göra gällande ett tillfälligt undantag från gränsvärdena (se nedan under 2 a) och huruvida skyldigheten att iaktta gränsvärdena innebär en skyldighet att uppnå ett visst resultat, eller bara ålägger en skyldighet att arbeta för att iaktta gränsvärdena (se nedan under 2 b).

1. Föremålet för förfarandet och upptagande till sakprövning av vad kommissionen gör gällande

35. Vid första anblick framstår det som om kommissionen yrkar fastställelse av att gränsvärdena har överskridits under de angivna åren i de berörda zonerna och tätbebyggelserna. Såsom Bulgariens invändningar visar skulle emellertid ett sådant yrkande åtminstone delvis uppenbart inte kunna tas upp till sakprövning.

36. Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas nämligen genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Talan kan således inte grunda sig på andra anmärkningar än de som angetts under det administrativa förfarandet. Syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels framföra anmärkningar mot klagomål framställda av kommissionen.¹²

12 — Se, exempelvis, dom av den 22 september 2005, kommissionen/Belgien (C-221/03, EU:C:2005:573, punkterna 36 och 38), och dom av den 15 mars 2012, kommissionen/Cypern (C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 21).

37. Kommissionen skulle kränka dessa principer om man i sin talan skulle yrka fastställelse av förhållanden som avser 2013 och i repliken till och med förhållanden som avser 2014, fastän det motiverade yttrandet nämner 2012 som sista år. Redan det motiverade yttrandet går ett år utöver vad som anges i den kompletterande uppmaningen att inkomma med synpunkter.
38. Jag är ändå av uppfattningen att detta i princip ska tillåtas.
39. En förvaltningspraxis kan nämligen utgöra föremål för en fördragsbrottsalan om den är tillräckligt utbredd och allmängiltig,¹³ eller utgör ett allmänt och varaktigt fördragsbrott.¹⁴
40. I denna mening förstår jag kommissionens talan, såvitt den med avseende på ”systematiskt” och ”fortsatt” överskridande av gränsvärdena yrkar fastställelse av att Bulgarien ”fortfarande” bryter mot artikel 13 och bilaga XI till direktiv 2008/50/EG.
41. På samma sätt förstår jag kommissionens hänvisningar till överskridna gränsvärden under år som inte var föremål för det administrativa förfarandet eller den ursprungliga talan förklaras på samma sätt. Nyare information är ägnad att underbygga den allmänna och varaktiga karaktären hos den påstådda överträdelsen när förfarandet nått EU-domstolen.¹⁵
42. Det är därför inte fråga om en otillåten ändring av föremålet för talan, eftersom det fortfarande är fråga om anklagelsen att Bulgarien varaktigt överträder gränsvärdena för PM₁₀.
43. Emellertid följer det av den avgränsning som sker under det administrativa förfarandet att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet och att domstolen inte ska beakta senare förändringar.¹⁶ Denna frist löpte ut i september 2014 i förevarande förfarande.
44. Därför kan domstolen endast göra fastställanden med avseende på tiden innan denna frist löpte ut. Kommissionens påståenden om vad som skett under tiden efter det att nämnda frist löpte ut är endast intressant i den utsträckning som de möjliggör slutsatser om tillståndet som förelåg dessförinnan.
45. Bulgariens invändning om att talan är otydligt formulerad och därmed ett åsidosättande av artikel 120 c i rättegångsreglerna vilar väsentligen på ett missförstånd från Bulgariens sida med avseende på möjligheten att få ett allmänt och varaktigt fördragsbrott fastslaget.
46. Det hade visserligen varit önskvärt att kommissionen hade uttryckt föremålet för sin talan tydligare, till exempel genom att hänvisa till relevant rättspraxis från domstolen, men det går emellertid inte att anse att föremålet för talan inte skulle framgå.
47. Till sist ska det nämnas att gränsvärdena under perioden 2007–2010 grundades på artikel 5 och avsnitt I i bilaga III till direktiv 1999/30, medan kommissionen uteslutande stöder sig på direktiv 2008/50 som då ännu inte trätt i kraft.

13 — Dom av den 29 april 2004, kommissionen/Tyskland (C-387/99, EU:C:2004:235, punkt 42), dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 28).

14 — Dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkterna 170, 171, 184 och 193), dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 45), och dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 33).

15 — Dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 37), och dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 33).

16 — Se, exempelvis, dom av den 6 november 2014, kommissionen/Belgien (C-395/13, EU:C:2014:2347, punkt 39), och dom av den 28 januari 2016, kommissionen/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, punkt 49).

48. I ett förfarande enligt artikel 258 FEUF har kommissionen genom en talan om fördragsbrott möjlighet att få fastställt att skyldigheter som härrör från den ursprungliga versionen av en unionsrättsakt, som senare ändrats eller upphävts, och som kvarstår genom de nya bestämmelserna, har åsidosatts.¹⁷

49. Det gäller även i det aktuella fallet, eftersom artikel 13 och bilaga XI till direktiv 2008/50 innehåller samma gränsvärden för PM_{10} som artikel 5 och avsnitt I i bilaga III till direktiv 1999/30 för tiden innan förstnämnda direktiv trädde i kraft. Detta bekräftas av artikel 31.3 i direktiv 2008/50/EG, enligt vilken hänvisningar till de upphävda direktiven, alltså särskilt direktiv 1999/30, ska anses som hänvisningar till det nya direktivet.

50. Därför är det inte heller nödvändigt att kommissionen i sin talan uttryckligen nämner den tidigare regleringen.¹⁸ Det räcker att kommissionen i grunderna för talan tydligt har visat gränsvärdenas fortlöpande giltighet samt motsvarande rättsliga grunder.

51. Yrkandet som avser överträdelse av gränsvärdena och vad kommissionen gör gällande med avseende på överträdelse fram till dess att fristen i det motiverade yttrandet löpte ut i september 2014 kan följaktligen tas upp till sakprövning.

2. Prövning av det första yrkandet

52. Kommissionens talan är i vart fall motiverad för perioden 2007–2013 som nämns yrkandet i ansökan.

53. I Bulgarien överskreds gränsvärdena för PM_{10} under denna tidsperiod, med undantag för ett år, i alla tätbebyggelser och zoner, vilket alltså är sedan dessa gränsvärden trädde i kraft i Bulgarien enligt anslutningsprotokollet. Överträdelsen är därmed både allmän och varaktig.

54. Vad däremot gäller 2014 som ytterligare omnämns i yrkandena i repliken så löpte fristen i det motiverade yttrandet ut redan i september detta år. Gränsvärdena avser emellertid hela året, nämligen antalet överskridanden av dygnsgränsvärdet under året och årsmedelvärdet. Kommissionen visar inte huruvida en överträdelse av gränsvärdena kan konstateras redan på grundval av de mätdata som inhämtats fram till denna tidpunkt. Även om det vore möjligt att räkna om gränsvärdena för den period av året som gått fram till dess att fristen löpte ut, krävs emellertid att kommissionen framlägger motsvarande beräkningar. Det har emellertid inte skett. Därför kan en överträdelse inte fastställas med avseende på 2014, och talan ska ogillas på den punkten.

a) Ansökningarna om tillfälligt undantag

55. Kommissionens talan skulle emellertid sakna grund i stor utsträckning om Bulgarien med framgång hade utverkat ett tillfälligt undantag från skyldigheten att iaktta gränsvärdena för PM_{10} fram till den 11 juni 2011 enligt artikel 22 i direktiv 2008/50/EG. Därigenom skulle inga överskridanden av gränsvärdena som skett fram till tidpunkten då den kompletterande uppmaningen att inkomma med synpunkter gjordes vara relevanta.¹⁹

17 — Dom av den 9 november 1999, kommissionen/Italien ("San Rocco", C-365/97, EU:C:1999:544, punkt 36), dom av den 17 juni 2010, kommissionen/Frankrike (C-492/08, EU:C:2010:348, punkt 31), och dom av den 19 december 2013, kommissionen/Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, punkt 37).

18 — Dom av den 14 januari 2016, kommissionen/Bulgarien ("Kaliakra", C-141/14, EU:C:2016:8, punkt 83). Jämför begäran om förhandsavgörande med domen av den 16 april 2015, Gruber (C-570-13, EU:C:2015:231, punkterna 26–28).

19 — Se om konsekvenserna för upptagande till sakprövning dom av den 27 oktober 2005, kommissionen/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, punkt 7), och dom av den 21 juli 2016, kommissionen/Rumänien (C-104/15, EU:C:2016:581, punkt 35, se dock även punkterna 36 och 37).

56. Parterna är emellertid eniga om att Bulgariens ansökan från 2009 inte kunde leda till ett undantag. Kommissionen invände nämligen mot ansökan i tid, vilket innebär att Bulgarien hade behövt lämna in en ändrad ansökan enligt artikel 22.4 tredje stycket i direktiv 2008/50/EG.

57. Bulgarien anser emellertid att dess ansökan av den 9 juni 2011 var en sådan ändring av ansökan som kommissionen inte gjorde en verksam invändning mot.

58. Kommissionen har visserligen inte fattat något formellt beslut om att invända mot ansökan, men i dess skrivelse av den 11 juli 2011 framför kommissionen otvivelaktigt att den enligt kommissionens uppfattning gjordes för sent.

59. I denna skrivelse finns en invändning som Bulgarien inte har bestridit. Bulgarien gör också rätt i att inte göra gällande att detta beslut är en nullitet, eftersom en sådan förklaring av rättssäkerhetsskäl förbehålls ytterst extrema fall.²⁰ Förevarande fall illustrerar för övrigt de rättssäkerhetsrisker som skulle vara förbundna med en nullitetsförklaring. Följaktligen måste Bulgarien acceptera att invändningen mot deras meddelande i det aktuella förfarandet är giltigt mot dem. Redan på den grunden är ett undantag enligt artikel 22 i direktiv 2008/50 uteslutet.

60. På samma grund är det i förevarande förfarande inte nödvändigt att besluta huruvida kommissionen har åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU, genom att inte pröva ansökan av den 9 juni 2011 i sak. Detta påstående från Bulgariens sida skulle visserligen möjligtvis kunna ifrågasätta lagenligheten hos meddelandet av den 11 juli 2011. Eftersom Bulgarien emellertid inte har angripit nämnda skrivelse får inte medlemsstaten utgå från att den undantagits från sin skyldighet att iaktta gränsvärdena.²¹

61. Om domstolen inte delar denna uppfattning blir det nödvändigt att pröva huruvida kommissionen har gjort rätt i att avvisa ansökan som för sent inkommen.

62. Kommissionen är av uppfattningen att den har gjort rätt i att avvisa ansökan, eftersom kommissionen inte med retroaktiv verkan kan legalisera ett tillstånd som strider mot ett direktiv.

63. Artikel 22 i direktiv 2008/50 utesluter emellertid inte ett retroaktivt undantagande. Tvärtom är denna bestämmelse avsedd just för retroaktivt undantagande för PM₁₀. Motsvarande gränsvärden gäller sedan 2005, men det var först 2008 som möjligheten att medge undantag gavs. Dessutom kan det inte uteslutas att det finns ett legitimt intresse av att inte utesluta retroaktiva undantag, till exempel för att undanröja varje grund för skadeståndsanspråk.

64. Det stämmer dock att ett undantag endast kan komma i fråga om förutsättningarna för undantag föreligger. Artikel 22.1 i direktiv 2008/50 kräver emellertid att medlemsstaten lämnar in en luftkvalitetsplan som visar hur överensstämmelse med gränsvärdena kommer att uppnås före den nya tidsfristen, för PM₁₀ senast den 11 juni 2011.²²

65. Ansökan av den 9 juni 2011 skulle alltså ha behövt visa att gränsvärdena iakttogs senast två dagar senare. Detta resultat kan uteslutas på grund av de faktiskt meddelade värdena. Tvärtom överskreds gränsvärdena i zonerna och tätbebyggelserna i Bulgarien både före och efter ansökan nästan kontinuerligt. Det enda tillfället då det årliga gränsvärdet inte överskreds i zonen Varna några år tidigare skedde i förening med för många överskridanden av dygnsgränsvärdet.

20 — Dom av den 5 oktober 2004, kommissionen/Grekland (C-475/01, EU:C:2004:585, punkt 20), och dom av den 18 oktober 2012, kommissionen/Tjeckien (C-37/11, EU:C:2012:640, punkt 49).

21 — Så förstår jag särskilt domen av den 1 juni 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, punkt 36) som Bulgarien anför. Se även dom av den 15 december 2011, kommissionen/Spanien (C-560/08, EU:C:2011:835, punkt 75).

22 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkterna 45 och 47).

66. Det kan därför uteslutas att Bulgariens ansökan uppfyller förutsättningarna för ett undantag. Följaktligen skulle kommissionen även vid en grundlig prövning ha gjort rätt i att inte godkänna Bulgariens ansökan.

67. Om Bulgarien ändå hade lämnat in ett meddelande om undantag med ett tillkännagivande om att de iakttar gränsvärdena från den 11 juni 2011, vore det oskäligt att medlemsstaten i dag skulle åberopa detta med hänsyn till deras varaktiga överskridande av gränsvärdena.

68. Sammanfattningsvis kan det därför konstateras att Bulgarien fram till den 11 juni 2011 inte var föremål för något undantag från skyldigheten att iaktta gränsvärdena för PM₁₀.

b) Karaktären av skyldigheten att iaktta gränsvärdena

69. Dessutom försöker Bulgarien tillbakavisa kommissionens kritik med hänvisning till sitt arbete för en förbättring av luftkvaliteten och dess påstådda förbättring, liksom landets ekonomiska situation.

70. Dessa argument kan inte användas för att ifrågasätta konstaterandet av en allmän och varaktig överträdelse av gränsvärdena. Domstolen har nämligen upprepade gånger konstaterat att blotta överskridandet av gränsvärdena utgör ett åsidosättande av artikel 13 och bilaga XI till direktiv 2008/50/EG²³, om inte force majeure kan styrkas.²⁴ Det handlar därmed om en resultatförpliktelse (*obligation de résultat*) och inte bara om en skyldighet att arbeta för att iaktta gränsvärdena.

71. Antagandet av en resultatförpliktelse står inte heller i strid med att medlemsstaterna enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 inte har en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra varje överskridande av gränsvärdena eller omedelbart få sådana att upphöra, utan det handlar om att bara hålla överskridandena så korta som möjligt.

72. Om man skulle förstå artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 på så sätt att denna skyldighet att upprätta luftkvalitetsplaner är den enda rättsföljden som fastställs för en överträdelse av luftkvalitetsnormerna, är det vara tveksamt om det är fråga om en resultatförpliktelse. Det skulle nämligen innebära en mildring gentemot den allmänna unionsrättsliga skyldigheten att få överträdelser av unionsrätten att upphöra så snabbt som möjligt och under vissa omständigheter ersätta den skada som åsamkas.²⁵ Även betydelsen av överträdelsens varaktighet relativiseras. Planeringsskyldigheten antyder att en överträdelse i regel inte kan få att upphöra omedelbart, utan endast över en längre tidsperiod. En sådan tolkning ligger nära till hands på grund av svårigheterna vid genomförandet av luftkvalitetsnormer, vilken även präglade översynen av luftkvalitetsdirektivet.

73. Som domstolen emellertid riktigt har konstaterat är det endast i artikel 22.1 i direktiv 2008/50 som det uttryckligen föreskrivs en möjlighet för en medlemsstat att förlänga den tidsfrist som anges i bilaga XI till direktivet för iakttagandet av de i bilagan föreskrivna gränsvärdena.²⁶ Det vore inkonsekvent att utöver denna uttryckligen föreskrivna fristförlängning som omfattas av stränga villkor

23 — Dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Slovenien (C-365/10, EU:C:2011:183, punkt 24), dom av den 10 maj 2011, kommissionen/Sverige (C-479/10, EU:C:2011:287, punkterna 13–16), och dom av den 15 november 2012, kommissionen/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, punkt 52). Se även Eftadomstolens dom av den 2 oktober 2015, Eftas övervakningsmyndighet/Norge (E-7/15, *Efta Court Reports* 2015, 568, punkterna 33–36).

24 — Dom av den 19 december 2012, kommissionen/Italien (C-68/11, EU:C:2012:815, punkterna 41 och 59–66).

25 — Se dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 35), dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 31), och dom av den 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 45).

26 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 43).

och gränser²⁷ även tolka in ett ytterligare, endast antytt, men i tiden obegränsat²⁸ undantag från skyldigheten att upprätta luftkvalitetsplaner enligt artikel 23.1 andra stycket. Det skulle innebära en försämring av ändamålsenligheten hos luftkvalitetsnormerna,²⁹ som är oacceptabel redan på grund av deras stora betydelse för människors hälsa.

74. Direktiv 2008/50 innehåller för övrigt även luftkvalitetsmål som helt klart inte är utformade som resultatförpliktelser. Enligt artikel 15 ska medlemsstaterna endast vidta alla nödvändiga åtgärder som inte medför oproportionerliga kostnader för att uppnå exponeringsmålen för PM_{2,5}, alltså ännu mindre partiklar. Om lagstiftaren inte hade avsett att fastställa en resultatförpliktelse för gränsvärdena för PM₁₀, skulle den valt en liknande formulering.

75. Direktiv 2008/50 fastställer därför med avseende på PM₁₀ två olika men sammanhörande skyldigheter. Nämligen å ena sidan den förebyggande och ovillkorliga resultatförpliktelsen att iaktta gränsvärdena och å andra sidan de återställande skyldigheterna vid överskridande.

76. Likväl är det troligt att rättsföljderna för överträdelse av gränsvärdena påverkas av luftkvalitetsplanerna. Särskilt finns det mycket som talar för att en luftkvalitetsplan som uppfyller kraven enligt direktiv 2008/50 och genomförande av densamma kan minska överträdelsens allvar. En sådan plan skulle eventuellt till och med kunna motivera att vite inte åläggs i ett förfarande enligt artikel 260 FEUF eller utesluta att överträdelsen av gränsvärdena är skadeståndsrättsligt kvalificerad.³⁰ Dessa frågor måste visserligen inte besvaras i det aktuella förfarandet, men mot denna bakgrund stärker det kommissionens andra yrkande.

77. Att gränsvärdenas iakttagande ska tolkas som en resultatförpliktelse påverkas inte heller av den något oklara formuleringen i domen ClientEarth. I nämnda dom underströk domstolen i fråga om svaveldioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid att medlemsstaterna enligt artikel 13.1 första stycket i direktiv 2008/50 ”ska se till” att gränsvärdena inte överskrids, men att det i andra stycket i denna bestämmelse anges att gränsvärdena för kvävedioxid och bensen ”inte [får] överskridas” efter den tidsfrist som fastställts, vilket motsvarar en resultatförpliktelse.³¹

78. Enligt min mening ville domstolen därmed inte fastställa en motsättning mellan skyldigheterna med avseende på svaveldioxid, PM₁₀, bly och kolmonoxid å ena sidan och kvävedioxid och bensen å andra sidan. Tvärtom handlar det om en något oklar bekräftelse av hittillsvarande rättspraxis. De båda formuleringarna uttrycker med andra ord samma skyldighet.³²

79. För övrigt kan inte ett konstaterande av en allmän och varaktig överträdelse av gränsvärdena ifrågasättas på grund av att ett av de båda gränsvärdena i en av sex zoner, zonen Varna, inte överskreds 2009. Tvärtom handlar det uppenbart om ett atypiskt fall som endast kan förklaras genom särskilda omständigheter. Därefter överskreds till sist även detta gränsvärde i den nämnda zonen. Dygnsgränsvärdet överskreds också där för många gånger under 2009.

3. Preliminär slutsats

80. Det kan därför fastställas att Bulgarien med avseende på PM₁₀ från 2007 till 2013 allmänt och varaktigt i alla tätbebyggelser och zoner har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 om luftkvalitet och renare luft i Europa i förening med bilaga XI till detta direktiv.

27 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkterna 44 och 45).

28 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 48).

29 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 44).

30 — Se, exempelvis, dom av den 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkterna 51 och 52).

31 — Dom av den 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 30).

32 — Så även slutsatsen i Eftadomstolens dom av den 2 oktober 2015, Eftas övervakningsmyndighet/Norge (E-7/15, *Efta Court Reports* 2015, 568, punkt 36).

B – Artikel 23 i direktiv 2008/50 – luftkvalitetsplaner

81. Kommissionens andra yrkande avser skyldigheten att upprätta luftkvalitetsplaner enligt artikel 23 i direktiv 2008/50/EG.

82. Om föroreningarna i luften överstiger ett gränsvärde i vissa zoner eller tätbebyggelser ska medlemsstaterna enligt artikel 23.1 första stycket i direktiv 2008/50 se till att luftkvalitetsplaner upprättas för dessa zoner eller tätbebyggelser för att iaktta gränsvärdena. Enligt artikel 23.1 andra stycket första meningen ska det vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut i luftkvalitetsplanerna, föreskrivas lämpliga åtgärder så att överskridandeperioden kan hållas så kort som möjligt. Artikel 23.1 tredje stycket första meningen föreskriver att dessa luftkvalitetsplaner ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV.

83. Sedan gränsvärdena överskridits är Bulgarien alltså enligt artikel 23.1 första stycket i direktiv 2008/50 skyldigt att upprätta luftkvalitetsplaner. I avsaknad av ett undantag från skyldigheten att iaktta gränsvärdena ska det enligt artikel 23.1 andra stycket första meningen i dessa planer föreskrivas lämpliga åtgärder så att överskridandeperioden kan hållas så kort som möjligt.

84. Parterna är eniga om att Bulgarien har upprättat luftkvalitetsplaner.

85. Kommissionen drar emellertid av det fortsatta överskridandet av gränsvärdena slutsatsen att Bulgarien har underlåtit att hålla överskridandeperioden så kort som möjligt. Bulgarien har inte vidtagit alla nödvändiga och vetenskapligt möjliga åtgärder för att få överskridandet av gränsvärdena att upphöra. Dessutom påtalar kommissionen att de föreskrivna åtgärderna ännu inte har vidtagits och att de bulgariska planerna inte innehåller vissa upplysningar.

86. Även med avseende på detta yrkande är det först nödvändigt att precisera föremålet för yrkandet (nedan under 1) innan kommissionens bevis kan tas upp till prövning (nedan under 2) och de bulgariska luftkvalitetsplanernas kvalitet kan prövas (nedan under 3).

1. Yrkandets föremål och upptagande till sakprövning av kommissionens yrkande

87. För detta yrkandes upptagande till sakprövning gäller principiellt detsamma som för det första yrkandets upptagande till sakprövning. Kommissionen inskränker sig visserligen inte till information som redan var föremål för uppmaningen att inkomma med synpunkter eller det motiverade yttrandet, men de senare omständigheterna ska endast förstås som bevis för en allmän och varaktig praxis vid upprättandet och genomförandet av luftkvalitetsplaner.

88. Även den del av yrkandet som kan tas upp till sakprövning begränsas dock i tiden av fristen i det motiverade yttrandet, den 11 september 2014.

89. Dessutom uppkommer frågan huruvida även detta yrkande inkluderar överträdelsen av de skyldigheter som var i kraft före direktiv 2008/50/EG. Dessa skyldigheter föreskrevs i direktiv 96/62 i samband med direktiv 99/30.

90. I denna utsträckning är läget annorlunda jämfört med gränsvärdena. Här är frågan huruvida de tidigare bestämmelserna innehöll liknande krav som de som i dag föreskrivs enligt artikel 23.1 och avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50/EG. Kommissionen företräder själv uppfattningen att artikel 23.1 i direktiv 2008/50 är strängare än direktiv 96/62/EG. Sistnämnda direktiv kräver endast att gränsvärdena iakttas inom en skäligen tidsperiod, medan förstnämnda direktiv kräver att perioden hålls så kort som möjligt. En skärpning av kraven utesluter emellertid en kontinuitet.

91. Därför kan kommissionen inte åberopa att planeringsskyldigheterna enligt direktiv 96/62 har en kontinuerlig giltighet. Tvärtom kan en överträdelse av artikel 23.1 i direktiv 2008/50 inte fastställas förrän tidsfristen för att införliva sistnämnda direktiv har löpt ut, alltså tidigast från den 11 juni 2010.

92. Det är alltså endast i denna del som kommissionens yrkande kan tas upp till sakprövning.

2. Gränsvärdesöverträdelsens varaktighet

93. Kommissionens slutsats att överskridandets varaktighet utgör underlåtelse att hålla det så kort som möjligt, implicerar att överskridandet ska fås att upphöra inom en viss tidsperiod. En sådan tidsperiod fastställs dock inte uttryckligen i direktiv 2008/50 och kan inte heller härledas från direktivet.

94. Tvärtom har domstolen med avseende på luftkvalitetsplanerna hittills endast konstaterat att medlemsstaterna enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 vid fastställelse av vilka åtgärder som ska föreskrivas visserligen har ett visst utrymme för skönmässig bedömning, men att de i vart fall måste göra det möjligt att överskridandeperioden hålls så kort som möjligt.³³

95. Detta konstaterande ska förstås mot bakgrund av den tidigare domen *Janecek* med avseende på handlingsplaner som ska utarbetas på grund av en risk för överträdelse av gränsvärdena enligt artikel 7.3 i direktiv 96/62/EG. Domstolen konstaterade att det framgår av systematiken i direktivet, vars syfte är att minska miljöförstöringen i dess helhet, att det ankommer på medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är lämpliga för att minimera risken för att värdena överskrids och att minimera överträdelsens varaktighet med hänsyn taget till samtliga omständigheter och samtliga relevanta intressen.³⁴ I detta sammanhang har domstolen fastställt att medlemsstaterna, när de utövar sin befogenhet för skönmässig bedömning, utöver målet att minimera överskridandet, ska säkerställa en balans mellan detta mål och olika relevanta allmänna och enskilda intressen.³⁵

96. Även luftkvalitetsplanerna enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 kan endast utarbetas på grundval av en sådan avvägning mellan intressen. Den stora betydelsen som luftkvaliteten har för skyddet av liv och hälsa lämnar visserligen ett väldigt litet utrymme för beaktande av andra intressen. Det krävs därför även en sträng prövning av den aktuella avvägningen.³⁶ Det finns dock utan tvivel övervägande intressen som kan utgöra hinder för vissa lämpliga åtgärder.

97. Bulgarien har framhållit att den huvudsakliga orsaken till överskridandet av gränsvärdena är lägenhetsuppvärmning under vintern med fasta bränslen som trä och kol. Därför framstår ett förbud mot sådan uppvärmning som lämpligt för att åstadkomma att gränsvärdena iakttas. Denna åtgärd kan dock inte vidtas så länge inga andra uppvärmningsmetoder finns redo, eftersom det skulle innebära ännu större negativ påverkan på människors hälsa att vara utan uppvärmning.

98. Bulgarien har alltså rätt i sitt påpekande att vilken tidsperiod som avses med ”så kort som möjligt” endast kan avgöras på grundval av en individuell prövning. Endast överskridandets varaktighet kan inte vara tillräckligt, eftersom det inte ger någon möjlighet att dra slutsatser huruvida avvägningen mot andra intressen varit felaktig.

99. Kommissionens argument kan därför inte godtas omedelbart. Huruvida gränsvärdena överskridits under ett bestämt antal år, oavsett om det är sju, åtta eller nio år, kan inte ensamt vara avgörande för huruvida denna tidsperiod varit ”så kort som möjligt”.

33 — Dom av den 19 november 2014, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 57).

34 — Dom av den 25 juli 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 45).

35 — Dom av den 25 juli 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 46).

36 — Se, i detta avseende för kontrollen av allvarliga ingrepp i privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter, dom av den 8 april 2014, *Digital Rights Ireland m.fl.* (C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 48), och dom av den 6 oktober 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 78).

100. Av detta följer emellertid inte att kommissionens argument skulle vara irrelevant.

101. Domstolen borde snarare orientera sig efter sin rättspraxis på det avfallsrättsliga området. På detta område gäller en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa hantering av avfall på ett sådant sätt att det inte har en negativ inverkan på människors hälsa eller miljön som numera föreskrivs i artikel 13 i avfallsdirektivet³⁷. En faktiskt bestående situation som är oförenlig med detta mål, till exempel en illegal avfallsdeponi, tyder på en överträdelse av dessa skyldigheter, i synnerhet om detta leder till en avsevärd negativ inverkan på miljön under en längre tidsperiod, utan att behöriga myndigheter ingriper.³⁸

102. Detsamma gäller i föreliggande förfarande. I Bulgarien åsidosätts sedan en längre tid gränsvärdena för PM₁₀, vilket har svåra följder för den bulgariska befolkningens hälsa. Det är ett viktigt tecken på att Bulgarien inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50/EG.

103. Visserligen företräder Bulgarien uppfattningen att överskridandet av gränsvärdena inte samtidigt kan vara grund för en överträdelse av både artikel 13.1 och av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50/EG, eftersom en överträdelse av den förstnämnda skyldigheten är det som utlöser den sistnämnda skyldigheten.

104. Detta påstående är emellertid ett missförstånd av att överträdelse av gränsvärdena inte utgör grunden för ett brott mot artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50/EG, utan endast är ett indicium på att luftkvalitetsplanerna inte uppfyller de nödvändiga kraven. Detta kan visserligen inte härledas från första gången gränsvärdena överskreds, men ju längre överskridandena varar, desto tydligare framgår hur effektiva – eller ineffektiva – de redan vidtagna åtgärderna för att förbättra luftkvaliteten varit.

105. Vid bedömningen av detta indiciums betydelse är även de otvistiga överträdelserna efter att tidsfristen i det motiverade yttrandet löpt ut, alltså under åren 2014 och 2015, av intresse. De bekräftar att de luftkvalitetsplaner som fanns innan fristen löpte ut inte var tillräckliga för att iakttä gränsvärdena.

106. Betydelsen av överskridandets varaktighet minskas inte heller genom att tvistens föremål endast omfattar den skyldighet som trädde i kraft den 11 juni 2010. Bulgariens skyldighet att vidta åtgärder mot luftföroreningar trädde inte i kraft för första gången vid denna tidpunkt, utan var i kraft sedan anslutningen i januari 2007 då artikel 7.3 i direktiv 96/62 blev tillämplig. Ändamålsenligheten hos de åtgärder som vidtogs mellan den 11 juni 2010 och den 11 september 2014 måste därför vägas mot bakgrund av över tre års tidigare arbete för att förbättra luftkvaliteten. Eftersom dessa ansträngningar inte var tillräckliga, fanns alltså desto större anledning att vidta verksamma åtgärder efter den 11 juni 2010.

107. Bulgarien måste följaktligen motbevisa detta indicium på varaktigt överskridande av gränsvärdena. Därför måste medlemsstaten särskilt visa att dess luftkvalitetsplaner uppfyller de krav som följer av artikel 23.1 i direktiv 2008/50 och avsnitt A i dess bilaga XV.

37 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, EUT L 312, 2008, s. 3.

38 — Se, exempelvis, dom av den 9 november 1999, kommissionen/Italien (”San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, punkt 68), dom av den 18 november 2004, kommissionen/Grekland (C-420/02, EU:C:2004:727, punkt 22), dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Italien (C-297/08, EU:C:2010:115, punkt 97), dom av den 11 december 2014, kommissionen/Grekland (C-677/13, EU:C:2014:2433, punkt 78), dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Slovenien (C-140/14, EU:C:2015:501, punkt 69), och dom av den 21 juli 2016, kommissionen/Rumänien (C-104/15, EU:C:2016:581, punkt 81).

3. De bulgariska luftkvalitetsplanernas kvalitet

108. Enligt vad både Bulgarien och kommissionen lagt fram är emellertid de planer som upprättats hittills bristfälliga.

109. Parterna är eniga om att dessa planer visserligen innehöll olika måldatum för att iaktta gränsvärdena, men att dessa mål inte uppnåddes. Kommissionen har utan invändning från motparten även framhållit att den fullständiga omfattningen av möjliga åtgärder inte har tagits i övervägande, vilket till exempel vore strängare kvalitetskrav för fasta bränslen som används till lägenhetsuppvärmning eller begränsningar i gatutrafiken.

110. Därutöver lider de bulgariska planerna av strukturella brister.

111. Kommissionen gör vidare gällande att Bulgarien inte har lämnat några uppgifter om planernas exakta geografiska omfattning, under vilka tidsperioder som de ska genomföras, om de förbättringar i luftkvaliteten som de planerade åtgärderna förväntas leda till, eller om tidpunkten då gränsvärdena iakttas.

112. Kommissionen hänvisar i detta avseende till de nödvändiga uppgifterna enligt avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50/EG. I synnerhet ska enligt punkt 6 b i nämnda avsnitt en precisering av åtgärder som kan vidtas för att förbättra luftkvaliteten anges. Enligt punkt 8 krävs en förteckning över och beskrivning av alla åtgärder som anges i projektet (punkt a), en tidsplan för genomförande (punkt b) och en bedömning av de planerade förbättringarna av luftkvaliteten och angivelse av hur lång tid det beräknas ta att uppnå dessa mål (punkt c).

113. Dessa uppgifter är av central betydelse, eftersom de är nödvändiga för att pröva huruvida luftkvalitetsplanerna faktiskt säkerställer att överskridandeperioden hålls så kort som möjligt. Det är på grundval av dessa uppgifter som det är möjligt att pröva huruvida medlemsstaten har identifierat alla åtgärder för att förbättra luftkvaliteten och vilka åtgärder som valts ut. Då går det därefter att bedöma hur mycket och under vilken tidsperiod som luftkvaliteten har förbättrats. I slutändan är det med ledning dessa uppgifter möjligt att dra slutsatser om huruvida och när gränsvärdena kan iakttas enligt dessa planer.

114. Bulgarien beskriver visserligen många åtgärder och planer, men bestrider inte att de ovannämnda uppgifterna i huvudsak saknas.

115. Bulgarien påvisar emellertid en motstridighet i vad kommissionen gör gällande. Kommissionen gör å ena sida gällande att Bulgarien inte har angett när man kan räkna med att gränsvärdena iakttas, men riktar å andra sidan kritik för att vissa planer innehöll sådana datum, som dock har passerat utan att gränsvärdena har iakttagits.

116. Denna motsägelse är dock inte av någon avgörande betydelse, eftersom ett tillkännagivande av iakttagelsen av gränsvärden som inte förverkligas endast är ett ytterligare bevis på en bristande luftkvalitetsplan.

117. Följaktligen uppfyller de luftkvalitetsplaner som Bulgarien har upprättat för att minska luftföroreningar av PM₁₀ inte kraven enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 och innehåller i synnerhet inte alla uppgifter som är nödvändiga enligt avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50/EG.

118. Bulgarien har därmed inte heller kunnat styrka att man, trots gränsvärdenas fortsatta överskridande, har vidtagit nödvändiga åtgärder för att överskridandet ska hållas så kort som möjligt.

4. Preliminär slutsats

119. Sammanfattningsvis ska med avseende på det andra yrkandet fastställas att Bulgarien från den 10 juni 2010 till och med den 11 september 2014 allmänt och varaktigt i alla tätbebyggelser och zoner åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 att upprätta och genomföra luftkvalitetsplaner enligt avsnitt A i bilaga XV för att minska luftföroreningar av PM_{10} så att perioden av överträdelse av gränsvärdena enligt artikel 13.1 och bilaga XI kan hållas så kort som möjligt.

V – Rättegångskostnader

120. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen är vinnande part ska Bulgarien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

121. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska vidare medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina egna rättegångskostnader. Polen ska därför bära sina egna rättegångskostnader.

VI – Förslag till avgörande

122. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

- 1) Republiken Bulgarien har med avseende på PM_{10} från år 2007 till år 2013 allmänt och varaktigt i alla tätbebyggelser och zoner åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 om luftkvalitet och renare luft i Europa i förening med direktivets bilaga XI.
- 2) Republiken Bulgarien har från den 11 juni 2010 till och med den 11 september 2014 allmänt och varaktigt i alla tätbebyggelser och zoner åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 att upprätta och genomföra luftkvalitetsplaner enligt avsnitt A i bilaga XV för att minska luftföroreningar av PM_{10} så att perioden av överträdelse av gränsvärdena enligt artikel 13.1 och bilaga XI kan hållas så kort som möjligt.
- 3) Talan ogillas i övrigt.
- 4) Republiken Bulgarien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för de kostnader som avser Republiken Polen, som bär sina egna rättegångskostnader.