



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 november 2020*

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 2008/50/EG – Luftkvalitet – Artikel 13.1 och bilaga XI – Systematiskt och över tid bestående överskridande av gränsvärdena för mikropartiklar (PM₁₀) i vissa italienska zoner och tätbebyggelser – Artikel 23.1 – Bilaga XV – Perioden av överskridande ska hållas ’så kort som möjligt’ – Lämpliga åtgärder”

I mål C-644/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 13 oktober 2018,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av G. Gattinara och K. Petersen, därefter av G. Gattinara och E. Manhaeve, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. De Luca och P. Gentili, avvocati dello Stato,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra och A. Kumin (referent) samt domarna E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och P.G. Xuereb,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

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

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 jämförd med bilaga XI till 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),
 - genom att på ett systematiskt och över tid bestående sätt ha överskridit gränsvärdena för koncentration av PM₁₀-partiklar i luften (nedan kallade gränsvärdena för PM₁₀), och genom att ha fortsatt att överskrida dem,
 - vad beträffar dygnsgränsvärdet,
 - från och med år 2008 inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1215 (Roms tätbebyggelse), IT1507 (före detta zon IT1501, dräneringszon – Neapel och Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [västra slätten]), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [östra slätten]), IT0306 (Milanos tätbebyggelse), IT0307 (Bergamos tätbebyggelse), IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A), IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B), IT0312 (Lombardiet, dalbotten D), IT0119 (Piemonte, slättland), IT0120 (Piemonte, högländ),
 - från och med år 2009 inom följande zoner: IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), IT0510 (före detta zon IT0502, Paduas tätbebyggelse), IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), IT0512 (före detta zon IT0504, Veronas tätbebyggelse), IT0513 och IT0514 (före detta zon IT0505, zon A1 – Venetos provinser),
 - från år 2008 till år 2013, därefter på nytt från och med år 2015, i zon IT0907 (zonen Prato-Pistoia),
 - från år 2008 till år 2012, därefter på nytt från och med år 2014, i zonerna IT0909 (zonen Valdarno Pisano och Piana Lucchese) och IT0118 (Turins tätbebyggelse),
 - från år 2008 till år 2009, därefter på nytt från och med år 2011, i zonerna IT1008 (zonen Conca Ternana [Terni-bäckenet]) och IT1508 (före detta zon IT1504, kustzon med kullar i provinsen Benevento),
 - under år 2008, därefter på nytt från och med år 2011, i zon IT1613 (Apulien – industriområde),
 - från år 2008 till år 2012, under år 2014 och från och med år 2016, i zon IT1911 (Palermos tätbebyggelse), samt
 - vad beträffar det årliga gränsvärdet inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen) sedan år 2008 och utan avbrott fram till åtminstone år 2016, IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), under åren 2009, 2011 och 2015, IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), under åren 2011, 2012 och 2015, IT0306 (Milanos tätbebyggelse), IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A) och IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B) från år 2008 till år 2013 och från och med år 2015, IT0118 (Turins tätbebyggelse) från år 2008 till år 2012 och från och med år 2015,

och

- att Republiken Italien, genom att inte från och med den 11 juni 2010 anta lämpliga åtgärder för att säkerställa att gränsvärdena för PM₁₀ inte överskrider i samtliga nyss angivna zoner, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 och sina skyldigheter enligt den bestämmelsen jämförd med del A i bilaga XV till direktivet, i synnerhet den i artikel 23.1 andra stycket föreskrivna skyldigheten att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 96/62/EG

- 2 Artikel 8 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, 1996, s. 55) hade rubriken ”Förbättrad luftkvalitet – Allmänna krav”, och där angavs följande i punkterna 1, 3 och 4:

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

...

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

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

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

Direktiv 1999/30/EG

- 3 Artikel 5 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, 1999, s. 41) hade rubriken ”Partiklar”, och där angavs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM₁₀ 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.

...”

- 4 I bilaga III till direktiv 1999/30 angavs, vad gäller PM₁₀-partiklar, att det datum från och med vilket gränsvärdena skulle iakttas var den 1 januari 2005.

Direktiv 2008/50

- 5 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. De två sistnämnda direktiven upphävdes med verkan från och med den 11 juni 2010, såsom framgår av artikel 31 i direktiv 2008/50.

6 I skälen 17 och 18 i direktiv 2008/50 anges följande:

- ”(17) Nödvändiga [union]såtgärder för att minska utsläpp vid källan, särskilt åtgärder för att förbättra effektiviteten i [union]slagstiftningen om industriutsläpp, begränsa avgasutsläpp från motorer i tunga fordon, ytterligare minska medlemsstaternas tillåtna nationella utsläpp av viktiga föroreningar och utsläpp i samband med tankning av bensinbilar på bensinstationer, och för att hantera svavelinnehållet i bränsle, inbegripet marina bränslen, bör behandlas med prioritet av alla berörda institutioner.
- (18) Luftkvalitetsplaner bör utarbetas för zoner och tätbebyggelse där koncentrationerna av luftföroreningar överskrider de relevanta målvärdena eller gränsvärdena för luftkvalitet inklusive eventuella tillfälliga toleransmarginaler i förekommande fall. Luftföroreningar släpps ut från många olika källor och verksamheter. För att uppnå samstämmighet mellan olika strategier bör sådana luftkvalitetsplaner där så är möjligt samordnas och införlivas med planer och program som upprättats i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar [(EGT L 309, 2001, s. 1)], [Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EGT L 309, 2001, s. 22)] och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller [(EGT L 189, 2002, s. 12)]. Luftkvalitetsmålen i detta direktiv kommer även att beaktas fullt ut när tillstånd beviljas för industriell verksamhet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [(EUT L 24, 2008, s. 8)].”

7 Artikel 1 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Syfte”, och där anges följande i leden 1–3:

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att

- 1) utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas,
- 2) utvärdera luftkvaliteten i medlemsstaterna på grundval av gemensamma metoder och kriterier,
- 3) erhålla information om luftkvaliteten för att bidra till att bekämpa luftföroreningar och olägenheter och övervaka långsiktiga tendenser och förbättringar som är en följd av nationella åtgärder och [unionens] åtgärder”.

8 Artikel 2 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Definitioner”, och där anges följande i leden 5, 7–9 och 16–18:

”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,

...

- 7) *toleransmarginal*: det procenttal med vilket gränsvärdet får överskridas på de villkor som fastställs i detta direktiv,

- 8) *luftkvalitetsplaner*: planer där åtgärder fastställs för att uppnå gräns- eller målvärdena,
- 9) *målvärde*: en nivå som fastställts i syfte att undvika, förebygga eller minska skadliga effekter på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, och som i största möjliga mån ska uppnås inom en viss tid,

...

- 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 km² som fastställs av medlemsstaterna,
- 18) PM₁₀: partiklar som passerar genom ett storleksselektivt intag enligt definitionen i referensmetoden för provtagning och mätning av PM₁₀, EN 12 341, som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm [mikrometer],

...”

- 9) Artikel 13 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa”, och där anges följande i punkt 1:

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

...

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

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

- 10) Artikel 20 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Bidrag från naturliga källor”, och där anges följande i punkterna 1 och 2:

”1. Medlemsstaterna ska för ett visst år till kommissionen översända förteckningar över sådana zoner och sådan tätbebyggelse där överskridanden av gränsvärdena för en viss förorening beror på naturliga källor. Medlemsstaterna ska lämna information om koncentrationer och källor samt uppgifter som styrker att överskridandena beror på naturliga källor.

2. Om kommissionen har underrättats om ett överskridande som beror på naturliga källor enligt punkt 1 ska detta överskridande inte betraktas som ett överskridande med avseende på detta direktiv.”

- 11) Artikel 21 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Överskridanden som beror på sandning eller saltning av vägar under vintern”. Enligt punkterna 1–4 i den artikeln får medlemsstaterna ange zoner eller tätbebyggelse där överskridanden av gränsvärdena för PM₁₀ i luften beror på resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar under vintern. Medlemsstaterna ska lämna det underlag som krävs för att visa att eventuella överskridanden beror på resuspenderade partiklar och att rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka koncentrationerna. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 20 i nämnda direktiv är medlemsstaterna endast skyldiga att upprätta den luftkvalitetsplan som föreskrivs i artikel 23 i direktivet om överskridandena beror på andra PM₁₀-källor än sandning eller saltning av vägar under vintern.

- 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 anges 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 PM₁₀ i en viss zon eller tätbebyggelse, ska en medlemsstat undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att villkoren i punkt 1 är uppfyllda och medlemsstaten visar att alla lämpliga åtgärder har vidtagits på nationell, regional och lokal nivå för att uppfylla tidsfristerna.

3. En medlemsstat som tillämpar punkt 1 eller 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.

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 [union]åtgärder 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 Artikel 23 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Luftkvalitetsplaner”, och där anges följande i punkt 1:

”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 Artikel 27 i direktiv 2008/50 har rubriken ”Överlämnande av information och rapportering”, och där anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att information om luftkvaliteten överlämnas till kommissionen inom begärd tidsfrist i enlighet med de genomförandebestämmelser som avses i artikel 28.2.

2. För det särskilda ändamålet att bedöma om gränsvärdena och de kritiska nivåerna överskridits och målvärdena uppnåtts och inte senare än nio månader efter utgången av varje år ska sådan information överlämnas till kommissionen och den ska omfatta

...

b) förteckningen över zoner och tätbebyggelse där en eller flera föroreningsnivåer är högre än gränsvärdena plus toleransmarginalen i förekommande fall eller högre än målvärdena eller de kritiska nivåerna och för dessa zoner och denna tätbebyggelse:

- i) Utvärderade nivåer och, vid behov, datum och perioder under vilka sådana nivåer observerades.
- ii) Vid behov, en utvärdering av bidrag från naturliga källor och från resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar under vintern till de bedömda nivåerna enligt förklaringen till kommissionen enligt artiklarna 20 och 21.

3. Punkterna 1 och 2 ska gälla information som samlats in från och med andra kalenderåret efter ikraftträdandet av de genomförandebestämmelser som avses i artikel 28.2.”

- 15 Bilaga XI till direktiv 2008/50 har rubriken ”Gränsvärden för skydd av människors hälsa”. Där anges i fråga om PM₁₀ att dygnsgränsvärdet är 50 µg/m³, vilket inte får överskridas mer än 35 gånger per kalenderår, och att det årliga gränsvärdet är 40 µg/m³, vilket inte får överskridas alls

- 16 I avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50 anges att bland annat följande uppgifter ska finnas med i luftkvalitetsplanerna, i den mening som avses i artikel 23 i direktivet:

”8. Information om sådana åtgärder och projekt med syfte att minska luftföroreningarna som har antagits efter detta direktivs ikraftträdande

- 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.”

Det administrativa förfarandet

- 17 Efter att kommissionen hade granskat de rapporter som Republiken Italien överlämnat till den om utvecklingen av PM₁₀-koncentrationer i luften för perioden 2008–2012 i de berörda zonerna, sände kommissionen den 11 juli 2014 en formell underrättelse till Republiken Italien, i vilken kommissionen angav att den ansåg att medlemsstaten hade åsidosatt artiklarna 13 och 23 i direktiv 2008/50 på grund av överskridanden av gränsvärdena för PM₁₀-koncentrationer i luften som varit bestående över tid under nämnda period (nedan kallad den ursprungliga formella underrättelsen).

- 18 De italienska myndigheterna begärde en förlängning av tidsfristen för att svara på den formella underrättelsen, vilket kommissionen beviljade. Myndigheterna skickade sitt svar den 28 oktober 2014, i vilket de inte bestred åsidosättandet av artikel 13 i direktiv 2008/50. I fråga om det påstådda åsidosättandet av artikel 23 i direktivet, gjorde myndigheterna däremot gällande att en bedömning borde göras för varje berörd zon eller tätbebyggelse.
- 19 Många zoner på Poslätten hade inte angetts i den ursprungliga formella underrättelsen, och rapporter enligt artikel 27 i direktiv 2008/50 för åren 2013 och 2014 hade skickats för sent, eftersom uppgifter om Piemonte, Sicilien och Kalabrien för denna period inte hade lämnats förrän den 4 februari 2016. Med hänsyn till detta skickade kommissionen, efter att ha mottagit dessa kompletterande uppgifter, den 16 juni 2016 en kompletterande formell underrättelse, i vilken den gjorde gällande att Republiken Italien hade överskridit gränsvärdena enligt artikel 13 i direktivet, varvid överskridandena varit bestående över tid och pågått utan avbrott. Kommissionen gjorde även gällande att Republiken Italien hade åsidosatt artikel 23 i direktivet.
- 20 De italienska myndigheterna begärde en förlängning av tidsfristen för att svara på den kompletterande formella underrättelsen, vilket kommissionen beviljade. Myndigheterna skickade sitt svar den 20 september 2016, i vilket de inte bestred åsidosättandet av artikel 13 i direktiv 2008/50. I fråga om det påstådda åsidosättandet av artikel 23 i direktivet, upprepade myndigheterna vad de anfört i sitt svar på den ursprungliga formella underrättelsen, men lämnade vissa uppdaterade uppgifter.
- 21 Mot bakgrund av de i punkt 20 ovan nämnda svaren från de italienska myndigheterna avgav kommissionen den 28 april 2017 ett motiverat yttrande. I detta åberopade kommissionen för det första att Republiken Italien under perioden 2008–2015 hade överskridit dygnsgränsvärdet för PM_{10} i de i yttrandet angivna zonerna, varvid överskridandena varit bestående över tid och pågått utan avbrott, samt att medlemsstaten hade överskridit det årliga gränsvärdet för PM_{10} i vissa av dessa områden, vilket utgjorde ett åsidosättande av artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet. I fråga om Sicilien preciserade kommissionen i det motiverade yttrandet att åsidosättandet av nyss nämnda bestämmelser hade pågått fram till åtminstone år 2014, eftersom inga uppgifter hade lämnats för år 2015.
- 22 För det andra fann kommissionen att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23 i direktiv 2008/50, dels läst för sig, dels jämförd med bilaga XV till direktivet, beträffande de i yttrandet angivna zonerna.
- 23 Republiken Italien besvarade det motiverade yttrandet den 29 juni 2017. Den 15 september 2017 lämnade kommissionen kompletterande uppgifter om de olika luftkvalitetsplaner som regionerna hade ändrat, och om de åtgärder som regionerna planerade att vidta för att minska nivåerna av PM_{10} -koncentration i luften.
- 24 Kommissionen ansåg att Republiken Italien fortfarande inte hade avhjälpit de överträdelser av unionsrätten som den lagt medlemsstaten till last, och beslutade därför att väcka förevarande talan om fördragsbrott den 13 oktober 2018.
- 25 Republiken Italien har med stöd av artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol begärt att domstolen ska sammanträda i stor avdelning.

Prövning av talan

Den första anmärkningen: Systematiskt och över tid bestående åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet

Parternas argument

- 26 Genom sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien har gjort sig skyldig till ett systematiskt och över tid bestående åsidosättande av sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet, eftersom medlemsstaten överskridit dygnsgränsvärdet för PM₁₀ sedan år 2008 och, åtminstone, fram till år 2016 samt överskridit det årliga gränsvärdet för PM₁₀ sedan år 2008 i de i punkt 1 ovan nämnda zonerna.
- 27 Kommissionen har inledningsvis gjort en precisering beträffande tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av direktiv 2008/50 och därvid gjort gällande att artikel 13 i direktiv 2008/50 har åsidosatts i vissa zoner och tätbebyggelser i Italien sedan år 2008, trots att direktivet trädde i kraft först den 11 juni 2008, och att medlemsstaterna enligt artikel 33.1 i direktivet var skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet före den 11 juni 2010.
- 28 Kommissionen har med hänvisning till punkterna 43 och 45 i domen av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94) anfört att direktiv 2008/50, i enlighet med skäl 3 i direktivet, ersatte fem unionsrättsakter, däribland direktiv 1999/30 som angav de gränsvärden för luftkvalitet som skulle iakttas från och med den 1 januari 2005. Enligt kommissionen har domstolen i det avseendet bland annat slagit fast att bestämmelserna i artikel 5 i direktiv 1999/30 jämförd med bilaga III till 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, vilket innebär att en anmärkning avseende åsidosättande av sistnämnda bestämmelser även kan tas upp till prövning för perioder mellan den 1 januari 2005 och den 11 juni 2010.
- 29 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien under alla omständigheter inte har beviljats någon förlängning av tidsfristen för att uppnå gränsvärdena för PM₁₀ enligt artikel 22 i direktiv 2008/50, vilket den erinrade om i det motiverade yttrandet. Republiken Italien var följaktligen skyldig att, utan undantag, följa direktivets bestämmelser om nämnda gränsvärden.
- 30 Kommissionen har vidare anfört att domstolen redan har slagit fast att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet – beträffande åren 2006 och 2007 – att se till att PM₁₀-koncentrationen i luften inte överskrider dygns- och årsgränsvärdena enligt direktiv 1999/30 i ett flertal italienska zoner och tätbebyggelser (dom av den 19 december 2012, kommissionen/Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, punkterna 55–58 och 67). Enligt kommissionen avser således den nu aktuella fördragsbrotttalan det förhållandet att Republiken Italien har fortsatt att överskrida de fastställda dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ från och med år 2008 och fram till och med utgången av den tidsfrist för att uppfylla de aktuella skyldigheterna som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 28 juni 2017.
- 31 Kommissionen har till sist anfört att den har erhållit uppgifter för år 2017 som bekräftar att överskridandet av de fastställda dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ har varit bestående över tid i nästan samtliga berörda zoner och att den därför avser att lägga fram samtliga dessa uppgifter under förfarandets gång efter det att de godkänts i tekniskt avseende samt kompletterande uppgifter rörande faktiska omständigheter som inträffat efter den 28 juni 2017. Kommissionen har motiverat detta med att det rör sig om faktiska omständigheter som är av "samma beskaffenhet" och som "utgör samma slags agerande" som de som avses i det motiverade yttrandet. Kommissionen har i det avseendet

angett att den även har gett in uppgifter om nivåerna av PM₁₀-koncentration i luften för år 2016, vilka de italienska myndigheterna lämnade till kommissionen först den 15 september 2017, det vill säga efter den tidsfrist som angetts i det motiverade yttrandet.

- 32 Kommissionen har erinrat om att det av domstolens fasta praxis framgår att det räcker med ett objektivi konstaterande av att gränsvärdena för PM₁₀, som fastställts genom bestämmelserna i artikel 13 i direktiv 2008/50 och i bilaga XI till direktivet, har överskridits för att dessa bestämmelser ska anses ha åsidosatts.
- 33 Enligt kommissionen framgår det av en granskning av de årliga rapporter som Republiken Italien har gett in enligt artikel 27 i direktiv 2008/50 och som kommissionen har bifogat sammanfattningar av till sin ansökan, att överskridandet av de fastställda dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ har varit bestående över tid i var och en av de 27 geografiska zoner som undersökts. Med undantag för vissa år har gränsvärdena aldrig iakttagits, och det förhållandet att de överskreds vid tidpunkten för väckande av fördragsbrottstalan vittnar om ett överskridande som är bestående över tid.
- 34 Av detta följer enligt kommissionen att det rör sig om systematiska och över tid bestående överskridanden av de dygns- och årsgränsvärden som fastställts för PM₁₀, eftersom fördragsbrottet fortfarande pågick i de zoner som nämns i punkt 1 ovan när talan om fördragsbrott väcktes.
- 35 Republiken Italien har bestritt det fördragsbrott som lagts den till last.
- 36 Den anser för det första att ett åsidosättande av artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet inte kan anses föreligga enbart på grund av att de genomsnittliga dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ har överskridits under ett visst antal år i en medlemsstat. Republiken Italien har i det avseendet gjort gällande följande. I motsats till vad kommissionen har påstått kan de principer som domstolen slagit fast i liknande mål inte läggas till grund för slutsatsen att det finns ett automatiskt samband mellan överskridandet av maximigränserna för nivåer av koncentration av förorenande ämnen och ett åsidosättande av unionsrätten, eftersom direktivet syftar till att säkerställa en gradvis minskning av exponeringsnivåerna för skadliga ämnen inom de gränser som fastställs i direktiv 2008/50.
- 37 Enligt Republiken Italien kan direktivet – och, i det nu aktuella fallet, skyldigheten att få ned nivåerna av PM₁₀-koncentration i luften till de maximigränser som anges i bilaga XI till direktivet – således inte anses ha åsidosatts, om granskningen av historiken över uppgifterna om koncentrationen av skadliga ämnen visar en gradvis och betydande minskning av koncentrationsnivåerna som gör det möjligt att uppnå en nivå som ligger nära den som föreskrivs i unionsbestämmelserna.
- 38 Republiken Italien anser att en korrekt tolkning av direktiv 2008/50, mot bakgrund av dess lydelse, systematik och syften – en tolkning som stöds av kommissionens förklaring som är fogad till direktivet – innebär att artikel 13 i direktiv 2008/50 alltid ska läsas tillsammans med artikel 23.1 första och andra styckena i direktivet. Detta innebär i sin tur att den enda skyldighet som åligger medlemsstaterna vid överskridande av de gränsvärden som avses i artikel 13 och i bilaga XI till direktivet är att upprätta luftkvalitetsplaner innehållande lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande av gränsvärdena kan hållas så kort som möjligt. Enligt Republiken Italien kan en medlemsstat således endast anses ha gjort sig skyldig till ett åsidosättande som kan beivras enligt artikel 258 FEUF, om den, vid överskridande av gränsvärdena, inte har upprättat några luftkvalitetsplaner. Så är emellertid inte fallet här. Detta innebär att det endast är kommissionens andra anmärkning som är relevant för prövningen av huruvida Republiken Italien eventuellt har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50.
- 39 Enligt Republiken Italien utgör anpassningen av luftkvaliteten till de föreskrivna gränserna och målen en komplicerad process, och de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i denna process kan inte vara sporadiska utan måste innehålla långsiktiga planer. Mot bakgrund av att det finns många olika

föroreningskällor och interaktionen dem emellan bör de nationella åtgärderna kompletteras med åtgärder som omfattas av unionens befogenhet, bland annat åtgärder avseende stora förbränningsanläggningar och industrianläggningar. I slutändan får de samlade åtgärderna inte hindra den ekonomiska utvecklingen, utan de ska tvärtom syfta till säkerställa en hållbar ekonomisk utveckling.

- 40 För det andra har Republiken Italien i andra hand gjort gällande att överskridandet av de gränsvärdena i artikel 13 i direktiv 2008/50 inte kan tillskrivas enbart den berörda medlemsstaten. Det förhållandet att det finns många olika källor till luftföroreningar innebär att en medlemsstat på egen hand endast har begränsade möjligheter att åtgärda föroreningskällorna och att få ned koncentrationen av olika föroreningar, däribland PM₁₀-partiklar, till under gränsvärdena. Enligt Republiken Italien är det nämligen unionen och inte medlemsstaterna som har befogenhet att reglera utsläpp av föroreningar från de många olika föroreningskällor som nämns i skäl 18 i direktiv 2008/50.
- 41 Detta innebär enligt Republiken Italien att även om det framgår av domstolens praxis att förfarandet enligt artikel 258 FEUF grundar sig på ett objektiva konstaterande av att den aktuella medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, krävs det också att nämnda underlåtenhet objektiva sett kan tillskrivas de nationella myndigheternas agerande och att den inte beror på andra orsaksfaktorer som är oberoende av medlemsstaternas befogenhetsområde. En talan som väckts av kommissionen kan endast bifallas om kommissionen lägger fram bevis för att underlåtenheten att uppfylla de aktuella skyldigheterna kan tillskrivas enbart medlemsstaten, men däremot inte om den eventuella oförenligheten med unionsrätten beror på en mängd faktorer, varav endast vissa omfattas av medlemsstatens befogenhetsområde.
- 42 Vad beträffar det nu aktuella fallet anser Republiken Italien således att det ankommer på kommissionen att visa dels att externa naturliga orsaksfaktorer inte haft någon som helst inverkan, det vill säga faktorer som de nationella myndigheterna inte kan råda över, eftersom de är oförutsebara och oundvikliga, dels att det inte förekommit något agerande från externa parter som kunnat påverka uppnåendet av de skyddsmål som ligger till grund för de unionsbestämmelser som påstås ha åsidosatts. Republiken Italien har i det avseendet nämnt orsaksfaktorer som helt ligger utanför de nationella myndigheternas kontroll och som är naturliga, bland annat de orografiska förhållandena i vissa geografiska områden i Italien, vilka har samband med väderförhållandena i dessa områden, eller mänskliga faktorer samt det förhållandet att unionens politik, som är oberoende av nationell politik, har en inverkan. Republiken Italien har i det avseendet bland annat hänvisat till unionens politik på området för biomassa och på området för utsläpp av föroreningar, särskilt fördelarna för dieseldrivna motorfordon och fastställandet av utsläpp av PM₁₀ från så kallade eurodieselfordon på grundval av teoretiska modeller som ligger långt ifrån de verkliga PM₁₀-utsläppen, samt på jordbruksområdet, varav vissa, i syfte att minska andra utsläppskällor, i slutändan har lett till att PM₁₀-utsläpp som beaktas i direktiv 2008/50 har ökat, vilket bekräftas av de rapporter som getts in i det nu aktuella målet.
- 43 Enligt Republiken Italien har kommissionen således inte visat att överskridandet av de gränsvärden som fastställs i direktiv 2008/50 beror på att de berörda luftkvalitetsplanerna är otillräckliga. Om kommissionen inte behövde lägga fram sådan bevisning, skulle detta innebära att den berörda medlemsstaten automatiskt eller objektiva blev ansvarig, vilket skulle vara oacceptabelt.
- 44 För det tredje har Republiken Italien gjort gällande, också detta i andra hand, att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastställde det högsta tillåtna gränsvärdet för PM₁₀-koncentration i luften, eftersom den valde gränsvärdena 50 µg/m³ per dag och 40 µg/m³ per år som referensvärden, dock utan att beakta toleransmarginalen enligt artiklarna 13 och 23 i direktiv 2008/50 jämförda med bilaga XI till direktivet. Det framgår av en sådan samlad läsning att om de gränsvärden som föreskrivs i artikel 13 i 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet överskrider, kan toleransmarginaler tillämpas med stöd av artikel 23.1 i direktivet. Eftersom skyldigheten att upprätta luftkvalitetsplaner uppkommer för medlemsstaterna först om ”luftens föroreningsnivåer ... överskrider

något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig”, bör den tillämpliga toleransmarginalen läggas till gränsvärdet för att kontrollera överskridandet av de högsta tillåtna gränsvärdena enligt nationell rätt.

- 45 För PM₁₀ är toleransmarginalen fastställd till 50 procent per dag och 20 procent per kalenderår, vilket innebär att en medlemsstat inte åsidosätter unionsrätten om den inte överskrider maximivärdet, det vill säga gränsvärdet med tillägg av den koefficient som angetts som toleransmarginal. Vad beträffar det nu aktuella fallet anser Republiken Italien att kommissionen således inte borde ha beaktat gränsvärden på 50 µg/m³ per dag och 40 µg/m³ per år, utan snarare gränsvärden på 75 µg/m³ per dag och 48 µg/m³ per år.
- 46 Kommissionen har i den inledande delen av sin replik inledningsvis konstaterat att Republiken Italien i sitt svaromål inte har bestritt synsättet att det nu aktuella förfarandet avser ett systematiskt och över tid bestående åsidosättande av vissa unionsbestämmelser och således i vissa fall rör överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ som under relativt långa perioder varit bestående över tid. Det nyss anförda bekräftas enligt kommissionen av att Republiken Italien har hänvisat till gränsvärdena för PM₁₀ för år 2018.
- 47 Kommissionen anser vidare att det inte finns något stöd vare sig i direktivets lydelse eller i domstolens praxis för Republiken Italiens argument att det för att säkerställa att de skyldigheter som följer av direktiv 2008/50 iakttas är tillräckligt att den minskning av koncentrationsnivåerna för PM₁₀ som föreskrivs i direktiv 2008/50 sker gradvis, även om dessa nivåer ligger över direktivets gränsvärden för PM₁₀, och att ett sådant överskridande följaktligen endast skulle medföra en skyldighet för medlemsstaterna att anta en luftkvalitetsplan.
- 48 Kommissionen har i det avseendet påpekat att gränsvärden ska skiljas från målvärden, vilka ska uppnås under en viss period, men endast ”i största möjliga mån” och under förutsättning att åtgärderna för att uppfylla dem inte medför oproportionerliga kostnader, enligt definitionen i artikel 2.9 i direktiv 2008/50 jämförd med artiklarna 16 och 17 i samma direktiv. Nyss nämnda artiklar omfattas emellertid inte av kommissionens talan i förevarande mål.
- 49 Kommissionen har därefter bemött argumentet att Republiken Italien inte kan hållas ansvarig för överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀ bland annat på grund av de orografiska förhållandena i vissa geografiska områden i Italien eller att unionens politik har en betydande inverkan på uppkomsten av hälsofarliga ämnen, och har i det avseendet anført att det står klart att skyldigheten att inte överskrida gränsvärdena utgör en skyldighet att uppnå ett visst resultat som det ankommer på medlemsstaten att iakttas, i enlighet med artikel 13 i direktiv 2008/50. Att hänvisa till förhållanden som är specifika för medlemsstaten är enligt kommissionen detsamma som att förneka att det föreligger en sådan skyldighet.
- 50 Kommissionen har även preciserat att det i skäl 16 i direktiv 2008/50 har tagits vederbörlig hänsyn till eventuella svårigheter att inom vissa delar av landet iakttas gränsvärdena för PM₁₀. I nämnda skäl hänvisas det nämligen till områden med ”särskilt svåra” förutsättningar för vilka det är möjligt att förlänga den tidsfrist inom vilken gränsvärdena för luftkvalitet måste vara uppfyllda, under förutsättning att en ansökan om detta ges in till kommissionen, tillsammans med en detaljerad plan för att iakttas gränsvärdena inom den nya tidsfristen, i enlighet med artikel 22.1 och 22.3 i direktivet. Vad beträffar det nu aktuella förfarandet har kommissionen emellertid aldrig beviljat Republiken Italien någon förlängning av nämnda tidsfrist.
- 51 Enligt kommissionen finns det inte heller fog för Republiken Italiens argument att unionens transport-, energi- och jordbrukspolitik har bidragit till att gränsvärdena för PM₁₀ har överskridits. Kommissionen har i det avseendet gjort gällande att det i ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF endast

ska fastställas huruvida en medlemsstat har iakttagit en skyldighet som föreskrivs i en unionsbestämmelse och inte huruvida det föreligger omständigheter som kan ha påverkat det aktuella fördragsbrottet.

- 52 Vad beträffar Republiken Italiens hänvisning till "toleransmarginalen", som det talas om i artiklarna 13, 22 och 23 i direktiv 2008/50 samt i bilaga XI till direktivet, har kommissionen bestritt Republiken Italiens tolkning av dessa bestämmelser, som innebär att iakttagandet av gränsvärdena för luftkvalitet alltid ska inkludera en toleransmarginal och att detta bekräftas av att det hänvisas till toleransmarginalen i nämnda bestämmelser, med följden att det endast kan anses vara fråga om ett åsidosättande av direktivet om det visas att överskridandet av gränsvärdena också ligger över toleransmarginalen.
- 53 Kommissionen har i det avseendet gjort gällande att nämnda bestämmelser ska tolkas på så sätt att en toleransmarginal endast kan tillämpas i de två fall som avses i artikel 22.1 och 22.2 i direktiv 2008/50, såsom uttryckligen anges i artikel 22.3.
- 54 Denna tolkning bekräftas av lydelsen i artikel 23.1 i direktiv 2008/50. Där anges nämligen att gränsvärdena för koncentration av föroreningar i luften ska inkludera "den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig", det vill säga inte den marginal som fastställts av unionslagstiftaren själv, utan den marginal som kommissionen har beslutat ska gälla, i enlighet med artikel 22.3 i direktivet och på begäran av den berörda medlemsstaten.
- 55 Om kommissionen inte har gett sitt uttryckliga tillstånd enligt artikel 22 i direktiv 2008/50, kan en toleransmarginal således inte tillämpas. Härtill kommer att för koncentrationer av PM₁₀ utgjorde nämnda toleransmarginal under alla omständigheter en övergångsåtgärd som endast fick tillämpas fram till och med den 11 juni 2011, såsom framgår av lydelsen i artikel 22.2 i direktiv 2008/50. Den bestämmelsen har således inte längre någon rättsverkan. Republiken Italien har dessutom inte heller beviljats någon toleransmarginal enligt artikel 22.3 och 22.4 i direktivet.
- 56 Kommissionen har därefter övergått till att behandla frågan huruvida det finns stöd för den första anmärkningen mot bakgrund av de relevanta uppgifterna och har därvid gjort gällande att Republiken Italien har begränsat sig till att ange bland annat omfattningen av vart och ett av de överskridanden som konstaterats på de olika mätplatserna. Kommissionen har i det avseendet anfört att det enligt artikel 27.1 i direktiv 2008/50 ankommer på medlemsstaterna att lämna upplysningar om överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀, med angivande av de geografiska områden där överskridandena har ägt rum. Den omständigheten att det inom ett och samma område finns skillnader mellan mätstationerna kan inte anses ha någon som helst betydelse, eftersom det under alla omständigheter ankommer på medlemsstaterna att organisera och administrera insamlingen av uppgifter på ett sådant sätt att den skyldighet som anges i nämnda bestämmelse iakttas, det vill säga genom att i god tid lämna erforderliga uppgifter till kommissionen. Härav följer att Republiken Italien inte kan bestrida uppgifternas innehåll efter det att de har överlämnats till kommissionen.
- 57 Kommissionen har vidare bemött Republiken Italiens påstående att överskridandet av vissa fastställda gränsvärden för PM₁₀ beror på naturliga faktorer med att medlemsstaten i sådant fall är skyldig att underrätta kommissionen om detta, i enlighet med artikel 20.1 i direktiv 2008/50.
- 58 Kommissionen har erinrat om att Republiken Italien vid flera tillfällen har påstått att situationen har förbättrats och framhållit att det är sannolikt att koncentrationen av PM₁₀ i de olika berörda områdena är på nedåtgående. Kommissionen har emellertid, med stöd av domen av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 65), angett att den omständigheten, att de insamlade uppgifterna visat på en eventuell delvis nedåtgående trend, vilken dock inte medfört att den berörda medlemsstaten har hållit sig inom de gränsvärden som den är skyldig att iaktta, inte kan föranleda någon annan bedömning än att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50.

- 59 Kommissionen har dessutom, vad gäller dygnsgränsvärdet för PM₁₀, lagt fram uppdaterade uppgifter för år 2017 för att visa att det för frågan huruvida det finns stöd för de anmärkningar som åberopats i ansökan saknar betydelse att gränsvärdena för PM₁₀ har iakttagits i zon IT1911 (Palermo) och i zon IT1215 (Roms tätbebyggelse). De anmärkningar som åberopats i ansökan gör sig nämligen fortfarande gällande, i den del de avser att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50 beträffande den förstnämnda zonen ”från och med år 2016”, det vill säga åtminstone under år 2016 – oberoende av uppgifterna för år 2017 – och beträffande den andra zonen under alla omständigheter ”från och med år 2008”. Kommissionen har dessutom påpekat att det framgår av nyss nämnda uppgifter att dygnsgränsvärdet för PM₁₀ under år 2017 överskreds i de 25 övriga zoner som avses med fördragsbrottstalan.
- 60 Vad gäller det årliga gränsvärdet för PM₁₀ har kommissionen medgett att det, under år 2017, har iakttagits i zonerna IT1212 (Sacco-dalen), IT0508 och IT0509 (Venedigs tätbebyggelse), IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse) och IT0306 (Milanos tätbebyggelse). Detta innebär enligt kommissionen emellertid inte att det saknas stöd för de anmärkningar som åberopats i ansökan. Dessa anmärkningar gör sig nämligen fortfarande gällande, i den del de avser att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2008/50 beträffande den förstnämnda zonen ”åtminstone fram till år 2016” och för de tre andra zonerna under alla omständigheter ”från och med år 2015”. Kommissionen har dessutom påpekat att det framgår av uppgifterna för år 2017 att det årliga gränsvärdet för PM₁₀ överskreds under det året i de fyra andra zonerna som avses med fördragsbrottstalan, det vill säga zonerna IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A), IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B) och IT0118 (Turins tätbebyggelse).
- 61 Republiken Italien har i sin duplik inledningsvis bestritt att domen av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94) är överförbar på det nu aktuella fallet. Det finns nämligen skillnader i fråga om de faktiska omständigheterna, särskilt de berörda planerna och anpassningsfristerna. Republiken Italien har dessutom bestritt vad kommissionen anfört om att den förespråkar ett synsätt som fokuserar på ett systematiskt och över tid bestående åsidosättande av bestämmelserna i direktiv 2008/50. Republiken Italien har vidare anfört att den inte heller delar kommissionens resonemang om tillämpningsområdet för toleransmarginalen.
- 62 Republiken Italien har därefter påpekat att den visserligen inte förnekar att det i artiklarna 13 och 23 i direktiv 2008/50 föreskrivs en skyldighet att uppnå ett visst resultat. Den anser dock att den gradvisa minskningen av nivåerna av PM₁₀-koncentration i luften ska ges större betydelse vid prövningen av huruvida nämnda skyldighet har iakttagits. Republiken Italien har även anfört att kommissionen inte har ifrågasatt dess argument om att unionens transport-, energi- och jordbrukspolitik samt de mycket speciella terräng- och höjdförhållandena i Italien är orsaksfaktorer som på ett avgörande sätt påverkar arbetet med att uppnå luftkvalitetsmålen.
- 63 Republiken Italien har dessutom gjort gällande att den omständigheten, att de zoner som omfattas av fördragsbrottstalan endast utgör 17 procent av Italiens territorium, på ett talande sätt visar att större delen av landets territorium inte omfattas av kommissionens anmärkningar. Detta visar i sin tur att luftkvaliteten i Italien är god och utesluter därmed i sig ett åsidosättande av artikel 13 i direktiv 2008/50, eftersom ett sådant endast kan anses föreligga om gränsvärdena för PM₁₀ överskrids i hela landet.
- 64 Republiken Italien har i det avseendet särskilt gjort gällande att skillnaderna i registrerade värden mellan mätstationer inom en och samma zon är relevanta – i motsats till vad kommissionen har hävdats – och att många av de överskridanden som läggs medlemsstaten till last under alla omständigheter ligger inom den ”toleransmarginal” som är tillåten enligt artikel 23 i direktiv 2008/50, eller åtminstone visar på en nedåtgående trend med små variationer.

Domstolens bedömning

- 65 Inledningsvis konstaterar domstolen, för det första, att kommissionen har gjort gällande att Republiken Italien på ett systematiskt och över tid bestående sätt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 i direktiv 2008/50, jämförd med bilaga XI till direktivet, i de zoner och tätbebyggelser som avses med fördragsbrotstalan, varvid detta pågått från och med den 1 januari 2008 till och med den dag då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut, det vill säga den 28 juni 2017. En del av denna period inföll emellertid före den dag då medlemsstaterna var skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa nämnda direktiv, det vill säga den 11 juni 2010, eller till och med före den dag då direktivet trädde i kraft, det vill säga den 11 juni 2008. Domstolen erinrar därför om att den redan har slagit fast att anmärkningar som avser åsidosättande av nyss nämnda bestämmelser kan tas upp till prövning även med avseende på perioden mellan den 1 januari 2005 och den 11 juni 2010, eftersom de skyldigheter som föreskrivs där kommer från direktiv 1999/30, som ersatts av direktiv 2008/50, och närmare bestämt från artikel 5 i direktiv 1999/30 jämförd med bilaga III till det direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkterna 50–55).
- 66 För det andra kan det konstateras att kommissionen i sin ansökan, till stöd för påståendet att fördragsbrottet varit generellt och bestående över tid, har åberopat uppgifterna om luftkvaliteten för år 2016 som Republiken Italien gav in till kommissionen den 15 september 2017 och att den i repliken åberopat uppgifterna för år 2017. Även om nyss nämnda uppgifter således utgör omständigheter som inträffat efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, är de icke desto mindre av samma slag och har legat till grund för samma beteende som de i yttrandet påtalade omständigheterna. Detta innebär att ändamålet med förevarande talan kan anses omfatta även dessa omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkterna 42–47 och där angiven rättspraxis).
- 67 För det tredje har kommissionen i sin replik, mot bakgrund av luftkvalitetsuppgifterna för år 2017, preciserat vissa av sina anmärkningar och, i enlighet med rättelsen till repliken, justerat vissa av sina yrkanden. Det nyss sagda medför, enligt vad kommissionen angett i repliken, jämförd med rättelsen till densamma, att yrkandena som avser överskridandena av det årliga gränsvärdet för PM₁₀ ska förstås enligt följande. I zonerna IT0508 och IT0509 (Venedigs tätbebyggelse) ägde nämnda överskridanden rum under åren 2009, 2011 och 2015. I zon IT1212 (Sacco-dalen) ägde de rum från år 2008 till år 2016. I zon IT0306 (Milanos tätbebyggelse) ägde de rum från år 2008 till år 2013 och under år 2015. I zon IT0511 (Vicenzas tätbebyggelse) ägde de rum under åren 2011, 2012 och 2015. I zonerna IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A) och IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B) ägde nämnda överskridanden rum från år 2008 till år 2013 samt under åren 2015 och 2017. I zon IT0118 (Turins tätbebyggelse) ägde de rum från år 2008 till år 2012 samt under åren 2015 och 2017.
- 68 Vad gäller överskridandena av dygnsgränsvärdet för PM₁₀ har kommissionen angett att de ägde rum i zon IT1911 (Palermos tätbebyggelse) från år 2008 till år 2012 samt under åren 2014 och 2016 och i zon IT1215 (Roms tätbebyggelse) från och med år 2008 fram till och med hela år 2016. Domstolen finner således att prövningen av huruvida det finns stöd för den första grunden för fördragsbrotstalan ska göras med beaktande av ovan nämnda indikationer i kommissionens replik. Dessa preciseringar syftar nämligen endast till att specificera en anmärkning som kommissionen redan gjort gällande i mer allmänna ordalag i ansökan. De innebär således inte en ändring av fördragsbrotstalan och påverkar inte sakens omfattning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2015, kommissionen/Polen, C-678/13, ej publicerad, EU:C:2015:358, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 69 Efter dessa inledande klargöranden ska det påpekas att det enligt artikel 1.1 i direktiv 2008/50 fastställs åtgärder i direktivet för att utforma och fastställa mål för luftkvaliteten, så att skadliga effekter på människors hälsa och på miljön som helhet kan undvikas, förebyggas eller minskas. I det

sammanhanget föreskrivs i artikel 13.1 första stycket i direktivet att medlemsstaterna ska se till att nivåerna av bland annat PM₁₀-koncentration i luften inte i någon av sina zoner och tätbebyggelser överskrider gränsvärdena i det direktivets bilaga XI.

- 70 Domstolen erinrar om att 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 objektiva fastställande av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördraget eller enligt en sekundärrättsakt (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 68, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 71 Domstolen har således redan vid upprepade tillfällen framhållit att den omständigheten, att gränsvärdena för PM₁₀-koncentration i luften har överskridits, är tillräcklig i sig för att fastställa att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 69, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 72 Vad beträffar det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Det framgår av de årliga rapporter om luftkvaliteten som Republiken Italien har överlämnat till kommissionen enligt artikel 27 i direktiv 2008/50 att de fastställda dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ överskreds mycket regelbundet i de i punkt 1 ovan angivna zonerna från år 2008 fram till och med hela år 2017.
- 73 Vad särskilt gäller antalet överskridanden av dygnsgränsvärdet för PM₁₀ framgår följande av nyss nämnda uppgifter. I nästan samtliga av de 27 zoner och tätbebyggelser som berörs av fördragsbrotttalan har det förhållit sig så, att om överskridandena av gränsvärdet under ett visst år eventuellt har legat under det maximala antalet 35, så har detta år systematiskt föregåtts och följts av ett eller flera år med överskridanden av detta värde som legat över det maximala antalet. I vissa zoner, efter ett år under vilket dygnsgränsvärdet för PM₁₀ inte har överskridits fler än 35 gånger, har antalet överskridanden ibland ökat till nästan dubbelt så många överskridanden som konstaterats under det sista året med överskridanden över det maximala antalet. Samma mönster kan observeras vad beträffar överskridanden av det årliga gränsvärdet för PM₁₀. De år under vilka detta gränsvärde eventuellt har iakttagits har under den relevanta tidsperioden följts av flera år av överskridanden, och koncentrationen av PM₁₀ har efter ett år med sådana iakttagna gränsvärden ibland i flera zoner till och med varit högre än under det sista året med överskridande.
- 74 Av uppgifterna om luftkvaliteten i de av fördragsbrotttalan omfattade zonerna för år 2017 framgår dessutom följande. Med undantag för två zoner av de 27 berörda zonerna och tätbebyggelserna överskreds dygnsgränsvärdet för PM₁₀ – antingen på nytt eller fortfarande – mer än 35 gånger under år 2017. I fyra av nio av fördragsbrotttalan omfattade zoner överskreds de årliga gränsvärdena för PM₁₀ på nytt under det året.
- 75 Vid sådana förhållanden finner domstolen att den omständigheten att de gränsvärden som fastställts i artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet inte har överskridits under vissa år under den tidsperiod som omfattas av fördragsbrotttalan inte är tillräcklig för att det inte ska anses vara fråga om ett systematiskt och över tid bestående åsidosättande av nämnda bestämmelser. Det framgår nämligen av själva definitionen av begreppet ”gränsvärde” i artikel 2 led 5 i direktiv 2008/50 att gränsvärdet, i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön som helhet, ska uppnås inom en viss tid och därefter inte får överskridas. Vad beträffar den nu aktuella fördragsbrotttalan kan det konstateras att Republiken Italien borde ha iakttagit de gränsvärden som fastställts i ovan nämnda bestämmelser från och med den 1 januari 2008.

- 76 Av detta följer att de konstaterade överskridandena ska anses vara bestående över tid och systematiska, utan att kommissionen behöver lägga fram ytterligare bevisning i det avseendet.
- 77 I motsats till vad Republiken Italien har gjort gällande kan ett fördragsbrott fortfarande anses vara systematiskt och bestående över tid trots att de insamlade uppgifterna visat på en eventuell delvis nedåtgående trend, vilken dock inte medfört att medlemsstaten har hållit sig inom de gränsvärden som den är skyldig att iaktta (dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 65, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀, C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 70). Domstolen finner att så är fallet här.
- 78 Republiken Italien kan inte heller vinna framgång med sitt argument att direktiv 2008/50 endast föreskriver en skyldighet att gradvis minska nivåerna av PM₁₀-koncentration i luften och att ett överskridande av de i direktivet fastställda gränsvärdena för PM₁₀ därmed endast skulle medföra en skyldighet för medlemsstaterna att anta en luftkvalitetsplan.
- 79 Det finns nämligen inte stöd för detta argument vare sig i direktivets ordalydelse eller i den praxis från domstolen som anges i punkt 71 ovan, av vilken följer att medlemsstaterna är skyldiga att uppnå det resultat som avses i artikel 13.1 i direktiv 2008/50 och i bilaga XI till direktivet, det vill säga att inte överskrida de gränsvärden som fastställs i dessa bestämmelser.
- 80 Om Republiken Italiens tolkning följdes skulle detta dessutom innebära att det lämnades helt åt medlemsstaterna att bestämma hur målet att skydda människors hälsa, vilket det erinras om i artikel 1 led 1 i direktiv 2008/50, ska uppnås. Detta strider dock mot unionslagstiftarens avsikter, såsom dessa framgår av själva definitionen av begreppet ”gränsvärde”, som anges i punkt 75 ovan, enligt vilken det krävs att gränsvärdena ska iakttas inom en viss tid och därefter fortsätta att iakttas.
- 81 Dessutom skulle nyss nämnda tolkning innebära att en medlemsstat kunde kringgå iakttagandet av tidsfristen enligt artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet och i stället iaktta gränsvärdena för PM₁₀ på mindre stränga villkor än dem som anges i artikel 22 i direktivet, vilken är den enda bestämmelsen i direktivet som uttryckligen föreskriver en möjlighet för en medlemsstat att undantas från nämnda tidsfrist. Detta skulle följaktligen äventyra den ändamålsenliga verkan av nämnda bestämmelser (se, analogt, dom av den 19 november 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkterna 42–44).
- 82 Republiken Italien kan inte heller vinna framgång med sitt argument att överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀ inte kan tillskrivas enbart den berörda medlemsstaten, för det första eftersom det förhållandet att det finns många källor till luftföroreningar – varav vissa är naturliga och andra styrs av unionens politik, bland annat på transport-, energi- och jordbruksområdena – minskar en medlemsstats möjlighet att på egen hand åtgärda föroreningskällorna och att iaktta gränsvärdena för PM₁₀, och för det andra eftersom terräng- och klimatförhållandena i de berörda zonerna och tätbebyggelserna är särskilt ogynnsamma när det gäller spridning av föroreningar. Enligt Republiken Italien kan fördragsbrott endast anses vara styrkt i nu aktuellt sammanhang om kommissionen har lagt fram bevis för att det påtalade åsidosättandet kan tillskrivas enbart den berörda medlemsstaten.
- 83 I det avseendet erinrar domstolen om att kommissionen, i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet. Detta innebär att det ankommer på kommissionen att bevisa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet som föreskrivs i en unionsbestämmelse och att kommissionen i det avseendet inte kan stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 5 september 2019, kommissionen/Italien (Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

- 84 Vad gäller det fördragsbrott som görs gällande i det nu aktuella målet gör domstolen följande bedömning. Det framgår av skälen 17 och 18 i direktiv 2008/50 att unionslagstiftaren har fastställt de gränsvärden som anges i direktivet för att skydda människors hälsa och miljön och att lagstiftaren i samband med detta fullt ut har beaktat att luftföroreningar släpps ut från många olika källor och verksamheter samt att både medlemsstaternas och unionens politik på olika områden kan ha betydelse i det avseendet.
- 85 I artiklarna 20 och 21 i direktiv 2008/50 föreskrivs dessutom en möjlighet för en medlemsstat att få naturliga källor och sandning eller saltning av vägar under vintern erkända som föroreningskällor som bidrar till de påtalade överskridandena av gränsvärdena. I artikel 22.2 i direktivet anges även på vilka villkor det på grund av särskilda förhållanden i en zon eller tätbebyggelse i form av bland annat platsspecifika spridningsförhållanden eller ogynnsamma klimatförhållanden kan beviljas ett tillfälligt undantag från skyldigheten att iakttä gränsvärdena efter en prövning som, enligt punkt 4 i nämnda artikel, även omfattar beaktande av beräknade effekter av befintliga och framtida nationella åtgärder och unionsåtgärder.
- 86 Av detta följer att i den mån kommissionen har lagt fram uppgifter som visar att de dygns- och årsgränsvärden som fastställs i artikel 13 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet har överskridits i de av fördragsbrottstalan omfattade zonerna och tätbebyggelserna samt tidsperioderna, kan en medlemsstat inte – såvida den inte har beviljats undantag enligt de i föregående punkt nämnda bestämmelserna på de villkor som anges i dessa – med framgång åberopa omständigheter av nyss nämnt slag för att bestrida att det påtalade fördragsbrottet kan tillskrivas den och på så sätt undandra sig de tydliga skyldigheter som den har haft sedan den 1 januari 2005, först enligt artikel 5 i direktiv 1999/30 och bilaga III till det direktivet och därefter enligt artikel 13 i direktiv 2008/50 och bilaga XI till det direktivet.
- 87 I det nu aktuella fallet har kommissionen visat att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i nyss nämnda avseende och medlemsstaten har inte lagt fram några bevis för att det föreligger exceptionella omständigheter vars följd, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte hade kunnat undvikas. I ett sådant fall saknar det betydelse att fördragsbrottet beror på den ansvariga medlemsstatens vilja, på dess oaktsamhet eller på tekniska eller strukturella svårigheter som den påstås ha ställts inför (se, före ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2012, kommissionen/Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, punkterna 63 och 64, och dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 42).
- 88 Vad särskilt gäller Republiken Italiens argument att unionens transportpolitik har bidragit till att gränsvärdena för PM₁₀ har överskridits i Italien, bland annat på grund av att det inom ramen för denna politik inte har tagits hänsyn till de kvävedioxidutsläpp som fordon – i synnerhet dieseldrivna fordon – faktiskt står för, ska det påpekas att förevarande fördragsbrottstalan avser PM₁₀-koncentrationsnivåer och inte kvävedioxidkoncentrationsnivåer. Härtill kommer, såsom domstolen redan har slagit fast, att utöver det faktum att motorfordon som omfattas av de normer som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1) inte är den enda orsaken till utsläpp av kvävedioxid eller av PM₁₀-partiklar, kan unionslagstiftningen om typgodkännande av motorfordon inte anses befria medlemsstaterna från skyldigheten att iakttä de gränsvärden som fastställts i direktiv 2008/50 på grundval av vetenskapliga uppgifter och medlemsstaternas erfarenheter, för att spegla den nivå som unionen och medlemsstaterna har bedömt vara lämplig för att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna av luftföroreningar på människors hälsa och miljön som helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 48).

- 89 Det kan vidare konstateras att särskilt ogynnsamma terräng- och klimatförhållanden när det gäller spridning av föroreningar som kan råda i de berörda zonerna och tätbebyggelserna inte är en omständighet som kan befria den berörda medlemsstaten från ansvaret för att gränsvärdena för PM₁₀ överskrids. Sådana uppgifter ska tvärtom – såsom framgår av punkt 2 c och d i avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50 – beaktas i de luftkvalitetsplaner som medlemsstaten enligt artikel 23 i direktivet är skyldig att utarbeta för nämnda zoner och tätbebyggelser i syfte att uppnå det gränsvärde som har överskridits.
- 90 Vad beträffar argumentet att kommissionen har dröjt med att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen i direktiv 2008/50, konstaterar domstolen även att detta inte heller innebär att Republiken Italien inte ska anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet (dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 47).
- 91 Domstolen övergår därefter till att pröva Republiken Italiens argument avseende räckvidden av hänvisningen till en ”toleransmarginal” i artiklarna 13, 22 och 23 i direktiv 2008/50 och i bilaga XI till direktivet. Republiken Italien har här gjort gällande att iakttagandet av koncentrationsgränsvärdena alltid ska inkludera nämnda toleransmarginal, vilket innebär att det endast kan anses vara fråga om ett åsidosättande av direktivet om det visas att överskridandet av det aktuella gränsvärdet ligger över toleransmarginalen. I det avseendet kan det konstateras att enligt ordalydelsen i artikel 2 led 7 i direktiv 2008/50 avses med ”toleransmarginal” det procenttal med vilket gränsvärdet får överskridas ”på de villkor som fastställs i detta direktiv”. En toleransmarginal kan emellertid endast tillämpas i de två fall som avses i artikel 22.1 och 22.2 i direktiv 2008/50, såsom uttryckligen anges i artikel 22.3 i direktivet.
- 92 Av artikel 22.1 respektive 22.2 i direktiv 2008/50 följer att tidsfristen för att iaktta gränsvärdena för kvävedioxid eller bensen får förlängas med fem år eller att skyldigheten att tillämpa gränsvärdena för PM₁₀, såsom de anges i bilaga XI, får skjutas upp till och med den 11 juni 2011 på grund av de särskilda förhållandena i den berörda zonen. I båda fallen är medlemsstaterna enligt artikel 22.4 i direktivet skyldiga att underrätta kommissionen och under alla omständigheter överlämna en luftkvalitetsplan. I nyss nämnda bestämmelse anges även att ”villkoren för tillämpning av [artikel 22.1 och 22.2 ska] anses vara uppfyllda” endast om kommissionen inte framfört några invändningar inom nio månader efter det att denna underrättelse mottagits.
- 93 Det är således endast om kommissionen inte har framfört några invändningar enligt artikel 22.4 andra stycket i direktiv 2008/50 inom nio månader från mottagandet av den underrättelse som föreskrivs i nämnda bestämmelse som en medlemsstat kan beviljas en toleransmarginal. Härtill kommer, beträffande koncentrationerna av PM₁₀, att nyss nämnda toleransmarginal under alla omständigheter utgjorde en övergångsåtgärd som endast kunde tillämpas fram till och med den 11 juni 2011, såsom framgår av lydelsen i artikel 22.2 i direktiv 2008/50. Denna bestämmelse har således inte längre någon rättsverkan.
- 94 Det står emellertid klart att Republiken Italien inte har beviljats någon toleransmarginal enligt artikel 22.3 och 22.4 i direktiv 2008/50, vilket innebär att Republiken Italien inte heller med detta argument kan vinna framgång.
- 95 Domstolen övergår här efter till att pröva Republiken Italiens argument att den omständigheten, att endast 17 procent av hela Italiens territorium berörs av de anmärkningar som åberopats av kommissionen, i sig utesluter ett åsidosättande av artikel 13 i direktiv 2008/50, eftersom den artikeln endast kan anses ha åsidosatts om gränsvärdena för PM₁₀ har överskridits i hela landet, och att skillnaderna i registrerade värden mellan mätstationer inom en och samma zon är relevanta, i motsats till vad kommissionen har hävdat. I det avseendet finner domstolen att den omständigheten att överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀, om så bara i en enda zon, i sig är tillräckligt för att det ska

anses vara fråga om ett åsidosättande av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet (dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

- 96 Frågan huruvida nyss nämnda bestämmelser har åsidosatts ska i det nu aktuella sammanhanget prövas på zon- och tätbebyggelsenivå, och överskridandet ska bedömas för varje zon eller tätbebyggelse på grundval av de mätningar som gjorts vid varje mätstation. Domstolen har i det avseendet slagit fast att artikel 13.1 och artikel 23.1 i direktiv 2008/50 ska tolkas mot bakgrund av systematiken i och ändamålet med den lagstiftning i vilka de ingår och att nämnda bestämmelser ska tolkas på så sätt att det, för att konstatera att ett gränsvärde som fastställs i bilaga XI till direktivet för medelvärdet per kalenderår har överskridits, är tillräckligt att en föroreningsnivå som överstiger detta värde uppmäts vid en enda provtagningspunkt (dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkterna 60, 66 och 68, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 73).
- 97 Det framgår således av denna rättspraxis att det inte finns någon "miniminivå" för antalet zoner där överskridanden kan konstateras eller för antalet mätstationer inom en viss zon vid vilka överskridanden har registrerats (dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 74). Det framgår dessutom av handlingarna i målet att de största tätbebyggelserna i Italien, med flera tiotals miljoner invånare, ligger i de zoner som omfattas av fördragsbrottstalan. Det skulle strida mot de mål som eftersträvas med direktiv 2008/50, bland annat målet att skydda människors hälsa och miljön som helhet, att bortse från den omständigheten.
- 98 Av det ovan anförda följer att talan ska bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 23.1 i direktiv 2008/50 jämförd med avsnitt A i bilaga XV till direktivet

Parternas argument

- 99 Genom sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien, sedan den 11 juni 2010, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 jämförd med avsnitt A i bilaga XV till direktivet, däribland skyldigheten enligt artikel 23.1 andra stycket i direktivet att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ hålls så kort som möjligt.
- 100 Kommissionen har inledningsvis gjort gällande att artikel 23.1 i direktiv 2008/50 huvudsakligen ålägger medlemsstaterna två skyldigheter, nämligen dels skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt, dels skyldigheten att se till att luftkvalitetsplanerna åtminstone innehåller den information som anges i avsnitt A i bilaga XV till direktivet.
- 101 Kommissionen har understrukit att det i artikel 23.1 i direktiv 2008/50 görs en direkt koppling mellan å ena sidan överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀-koncentration i luften, det vill säga åsidosättandet av artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet, och å andra sidan utarbetandet av luftkvalitetsplaner.
- 102 Enligt kommissionen måste det prövas, genom en bedömning i varje enskilt fall, om de planer som fastställts av den berörda medlemsstaten är förenliga med artikel 23 i direktiv 2008/50. Vid nyss nämnda bedömning gäller att medlemsstaterna visserligen har ett visst handlingsutrymme för att fastställa de åtgärder som ska vidtas, men dessa åtgärder måste under alla omständigheter säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt.

- 103 För att avgöra huruvida det i en luftkvalitetsplan föreskrivs lämpliga åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls så kort som möjligt anser kommissionen att flera faktorer ska beaktas, däribland faktorer som följer av relevant praxis från domstolen.
- 104 För det första visar det förhållandet, att domstolen funnit att överskridande av gränsvärdena som pågått under flera år ska anses utgöra ett ”systematiskt och över tid bestående” överskridande i sig – utan att det behöver göras en ingående undersökning av innehållet i luftkvalitetsplanerna som upprättats av den berörda medlemsstaten –, att medlemsstaten inte har genomfört lämpliga och effektiva åtgärder för att se till att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ hålls ”så kort som möjligt” (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkterna 115–117).
- 105 För det andra utgör det förhållandet, att gränsvärdena överskridits under en lång tid, en viktig indikation på att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50. Varaktigheten av uppskattade framtida överskridanden av gränsvärdena ska också – såsom domstolen fann i dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 99) – beaktas vid bedömningen av luftkvalitetsplanerna, eftersom en särskilt lång tidsfrist endast kan motiveras av exceptionella omständigheter.
- 106 För det tredje ska hänsyn tas till den absoluta nivån på överskridandet av gränsvärdena. Ju längre ett omfattande överskridande har pågått, desto mer tyder detta på att de åtgärder som redan vidtagits för att förbättra luftkvaliteten är ineffektiva.
- 107 För det fjärde utgör en uppåtgående trend eller avsaknad av betydande variationer i koncentrationsnivåer som redan är högre än de gränsvärden som är tillåtna enligt direktiv 2008/50 ytterligare en omständighet som visar att de vidtagna åtgärderna är olämpliga.
- 108 För det femte ska det formella innehållet i luftkvalitetsplanerna beaktas, särskilt huruvida dessa innehåller alla de uppgifter som krävs enligt avsnitt A i bilaga XV till direktiv 2008/50. Om en eller flera av dessa uppgifter saknas, utgör detta enligt kommissionen en klar indikation på att luftkvalitetsplanerna inte är förenliga med artikel 23 i direktivet.
- 109 För det sjätte har kommissionen angett faktorer som den anser ska beaktas vid bedömningen av luftkvalitetsplanerna. Dessa är det materiella innehållet i planerna, i synnerhet överensstämmelsen mellan den diagnos som ställs i dem och de planerade åtgärderna, analysen av samtliga möjliga åtgärder och huruvida dessa är bindande eller endast utgör incitamentsåtgärder samt hur genomförandet av åtgärderna ska finansieras.
- 110 Kommissionen har i detta sammanhang gjort gällande att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönmässig bedömning vid valet av vilka åtgärder som ska vidtas, är utrymmet starkt begränsat, eftersom medlemsstaterna ska planera och genomföra alla möjliga åtgärder, det vill säga åtgärder som gör det möjligt att effektivt och i rätt tid få överskridandena av gränsvärdena att upphöra.
- 111 Kommissionen har granskat luftkvalitetsplanerna för samtliga zoner som omfattas av fördragsbrotttalan mot bakgrund av de faktorer som nämns i punkterna 104–109 ovan. Enligt kommissionen visar granskningen att dessa planer har antagits i strid med artikel 23 i direktiv 2008/50, eftersom de varken har gjort det möjligt att säkerställa att gränsvärdena för PM₁₀ iaktas eller att perioden av överskridande av gränsvärdena hålls ”så kort som möjligt”. Antagandet av planerna har dessutom skett i strid med artikel 23 i direktiv 2008/50 jämförd med avsnitt A i bilaga XV till direktivet, eftersom vissa luftkvalitetsplaner som antagits av vissa italienska regioner inte innehåller de uppgifter som krävs enligt nämnda bestämmelser.

- 112 Republiken Italien har för sin del gjort gällande att kommissionen, när det gäller den andra anmärkningen, har lyft fram allmänna omständigheter som inte tar hänsyn till de särskilda förhållanden som råder i varje relevant berörd italiensk zon eller tätbebyggelse och att den snarare har begränsat sig till att framställa induktiva, generiska och formella invändningar som systematiskt saknar en analys av orsakerna till överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀ och av den tekniska genomförbarheten av de åtgärder som anges i luftkvalitetsplanerna för att få överskridandena att upphöra. Kommissionen har i själva verket nöjt sig med att beklaga att det i dessa planer, även om de obestridligen är giltiga, inte anges att överskridandet ska upphöra inom en tidsfrist som är ”så kort som möjligt” enligt kommissionens egen subjektiva bedömning.
- 113 Republiken Italien har i det avseendet preciserat att kommissionen har åberopat yttre och generiska faktorer som rör varaktigheten och omfattningen av avvikelserna mellan de registrerade koncentrationsnivåerna och de högsta tillåtna värdena enligt unionsrätten. Dessa faktorer gäller emellertid för alla luftkvalitetsplaner och är som sådana oförenliga med en strikt kasuistisk analys av orsakerna till avvikelser och vidtagna åtgärder.
- 114 För det andra anser Republiken Italien att kommissionen har underlåtit att bedöma de nationella myndigheternas åtgärder mot bakgrund av de unionsprinciper som är tillämpliga i fråga om förbättring av luftkvaliteten, bland annat principen om avvägning mellan allmänna och privata intressen samt proportionalitetsprincipen.
- 115 Vad gäller proportionalitetsprincipen har Republiken Italien gjort gällande att en medlemsstat inte får vidta socialt och ekonomiskt ohållbara åtgärder och inte heller åtgärder som kan undergräva unionsrättens grundläggande värderingar, som till exempel fri rörlighet för varor och personer, näringsfrihet eller rätt till allmännyttiga tjänster (såsom tillgång till uppvärmning i hemmet), även om sådana åtgärder skulle vara de enda som gjorde det möjligt att uppnå gränsvärdena inom de föreskrivna fristerna.
- 116 Republiken Italien har erinrat om att de nationella myndigheterna har ett stort handlingsutrymme när de väljer vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå de mål som fastställs i unionsrätten. Myndigheternas val av åtgärder kan endast ifrågasättas om det innebär en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller är uppenbart irrationellt i den mån det skulle vara klart olämpligt för att uppnå nämnda mål eller om det var möjligt att ersätta dessa åtgärder med andra åtgärder som inte påverkar de grundläggande friheter som unionslagstiftaren har fastställt.
- 117 Republiken Italien har med stöd av subsidiaritetsprincipen gjort gällande att det ankommer på de nationella myndigheterna att inom ramen för deras respektive behörighet undersöka och vidta åtgärder som kan begränsa koncentrationer av föroreningar. Kommissionen får således inte träda i de nationella myndigheternas ställe, men den får inte heller nöja sig med att i allmänna ordalag påtala att de nationella åtgärderna är otillräckliga utan att visa att de är uppenbart olämpliga i tekniskt hänseende.
- 118 Republiken Italien har gjort gällande att kommissionen i nu aktuellt sammanhang inte har fäst någon vikt vid den process som för närvarande pågår i Italien och som syftar till att uppnå gränsvärdena med hjälp av hållbara och proportionerliga åtgärder. Detta innebär enligt Republiken Italien att om det på grund av principen om avvägning mellan allmänna och privata intressen inte kommer att vara möjligt att uppnå gränsvärdena för luftkvalitet i vissa zoner förrän under de närmaste åren, kan denna omständighet inte anses utgöra ett åsidosättande av vare sig artikel 23 eller artikel 13 i direktiv 2008/50.
- 119 Republiken Italien har i samband med detta gjort gällande att utvärderingen av hur minskningen av PM₁₀-koncentrationerna i luften har utvecklats endast kan bedömas mot bakgrund av fleråriga översikter. Dessa gör det möjligt att identifiera en tydlig nedåtgående trend i PM₁₀-koncentrationerna

mellan åren 2008 och 2016. En avvikelse i den utveckling som registrerats under ett enda år – som till exempel under år 2015, som var ett onormalt år på grund av exceptionella väderförhållanden – kan således inte läggas till grund för slutsatsen att förbättringstrenden har brutits.

- 120 Republiken Italien har i det avseendet anfört att det i artikel 23 i direktiv 2008/50 i själva verket inte föreskrivs någon på förhand bestämd tidsplan för att uppnå gränsvärdena i zoner där gränsvärdena har överskridits. Denna artikel ska tvärtom, enligt en systematisk tolkning av unionsrätten, tillämpas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen och principen att processen mot iakttagna gränsvärden ska vara ”hållbar”. Om kravet på att överskridandeperioden ska hållas ”så kort som möjligt” var förenat med förutbestämda tidsfrister, som kommissionen anser, och de enda lämpliga åtgärderna för att uppnå gränsvärdena inom dessa frister var socialt och ekonomiskt ohållbara eller kunde komma att undergräva vissa grundläggande värderingar i unionsrätten, skulle staten åsidosätta sin allmänna skyldighet att säkerställa en balans mellan dessa värderingar. Den omständigheten att det i luftkvalitetsplanerna anges att gränsvärdena ska uppnås under en relativt lång period strider således inte – ur nyss nämnda synpunkt – mot kravet på att perioden av överskridande av gränsvärdena ska hållas ”så kort som möjligt”.
- 121 Vad särskilt gäller de regionala luftkvalitetsplanerna för de berörda zonerna och tätbebyggelserna har Republiken Italien anfört följande. Dessa planer innehåller uppgifter om de betydande framsteg som gjorts i den process för att förbättra luftkvaliteten som inleddes i samtliga berörda zoner mellan åren 2008 och 2016, däribland att gränsvärdena iakttagits i vissa zoner, men visar även i varje enskilt fall att de åtgärdsplaner som anges i de regionala luftkvalitetsplanerna är effektiva och att dessa planer är fullständiga i formellt hänseende samt att det saknas stöd för de antaganden som kommissionen lagt till grund för påståendet att åtgärderna i planerna inte är lämpliga för att säkerställa att överskridandeperioden hålls så kort som möjligt.
- 122 Kommissionen har i sin replik bestritt Republiken Italiens argument att det i direktiv 2008/50 inte anges någon ”förutbestämd tidsplan” för antagandet av luftkvalitetsplaner, och att sådana planer inte omfattas av ”förutbestämda tidsfrister”, och att de behöriga myndigheterna därför skulle vara fria att välja den tidpunkt som de anser lämplig för att anta dessa planer.
- 123 Kommissionen har hävdatt att Republiken Italiens argument innebär att det skulle bli tillåtet att med stöd av artikel 23 i direktiv 2008/50 på obestämd tid skjuta upp iakttagandet av de gränsvärden som avses i artikel 13 i direktivet, eftersom det skulle räcka för den berörda medlemsstaten att vidta de åtgärder som den, helt efter eget skön, ansåg vara lämpliga. En sådan tolkning skulle enligt kommissionen innebära att såväl artikel 13 som artikel 23 i direktivet förlorade all ändamålsenlig verkan.
- 124 Kommissionen har i samband med detta erinrat om att behovet av att säkerställa ren luft tjänar det grundläggande intresset att skydda människors hälsa och att de behöriga myndigheternas handlingsutrymme måste anpassas till detta krav.
- 125 Kommissionen har även bestritt Republiken Italiens argument att det är absolut nödvändigt att medlemsstaterna får lång tid på sig – tidsfrister på mellan fem och tio år – för att de åtgärder som anges i de olika luftkvalitetsplanerna ska kunna få genomslag. Kommissionen har erinrat om att det under alla omständigheter ankommer på den berörda medlemsstaten att vederlägga det indicium som ett över tid bestående överskridande av gränsvärdena utgör och att visa bland annat att dess luftkvalitetsplaner uppfyller kraven i artikel 23.1 i direktiv 2008/50 och i avsnitt A i bilaga XV till direktivet.
- 126 Kommissionen har slutligen tillbakavisat den kritik som Republiken Italien riktat mot den för att den inte har analyserat de aktuella luftkvalitetsplanerna i varje enskilt fall och för att den har begränsat sig till att göra gällande rena antaganden om fördragsbrott.

- 127 Kommissionen har nämligen gjort en ingående granskning av var och en av de regionala luftkvalitetsplanerna, men anser ändå att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla den skyldighet som föreskrivs i artikel 23 i direktiv 2008/50. Kommissionen har till stöd härför bland annat gjort gällande att de flesta av de åtgärder som Republiken Italien har vidtagit inte kommer att få genomslag förrän flera år senare, vilket innebär att gränsvärdena inte kommer att kunna uppnås före år 2020 eller år 2025, eller ens före år 2030.
- 128 Republiken Italien har i sin duplik gjort gällande att kommissionen inte kan nöja sig med att i väldigt allmänna ordalag ifrågasätta att de tidsfrister som anges i de regionala luftkvalitetsplanerna är alltför långa. Kommissionen borde snarare ange skälen till att den – i det konkreta ekonomiska och sociala sammanhanget – anser att de åtgärder som de lokala myndigheterna har fastställt i luftkvalitetsplanerna är uppenbart orimliga. De kriterier som kommissionen har tillämpat vid bedömningen av huruvida artikel 23.1 i direktiv 2008/50 har iakttagits är således uppenbart olämpliga och innebär att tidsfristernas längd för att uppnå luftkvalitetsmålen tillmätts alltför stor betydelse. Republiken Italien har vidare preciserat att dess argument avseende avsaknaden av en ”förutbestämd tidsplan” i direktiv 2008/50 inte hänför sig till antagandet av luftkvalitetsplaner, utan till uppnåendet av de mål som anges i dessa planer.
- 129 Republiken Italien har även påpekat att det inte med framgång kan göras gällande att den har dröjt med att anta luftkvalitetsplaner, och har vidhållit att de hållbara och proportionerliga åtgärder som anges i var och en av de regionala luftkvalitetsplanerna är effektiva, vilket styrks av den nedåtgående trenden för PM₁₀-koncentration i luften i de zoner som omfattas av fördragsbrottstalan.

Domstolens bedömning

- 130 Det följer av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att om gränsvärdena för PM₁₀ överskrids efter det att tidsfristen för att tillämpa dem har löpt ut, är den berörda medlemsstaten skyldig att upprätta en luftkvalitetsplan som uppfyller vissa krav.
- 131 I luftkvalitetsplanen ska det således fastställas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt, och planen kan innehålla ytterligare särskilda åtgärder för att skydda känsliga befolkningsgrupper, däribland barn. Det framgår dessutom av artikel 23.1 tredje stycket i direktiv 2008/50 att luftkvalitetsplanen ska omfatta åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV och att den kan innefatta sådana åtgärder som avses i artikel 24 i direktivet. Planen ska överlämnas till kommissionen utan dröjsmål, men inte senare än två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerades.
- 132 Såsom framgår av domstolens fasta praxis har artikel 23.1 i direktiv 2008/50 allmän giltighet, eftersom den är tillämplig – utan begränsning i tiden – på överskridanden av samtliga i direktivet fastställda gränsvärden för föroreningar som ägt rum efter utgången av den tidsfrist som föreskrivs för tillämpningen av dem, oavsett om gränsvärdena fastställts i direktivet eller av kommissionen enligt artikel 22 i direktivet (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 104, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 133 Det ska även påpekas att det i artikel 23 i direktiv 2008/50 görs en direkt koppling mellan å ena sidan överskridandet av gränsvärdena för PM₁₀-koncentration i luften, vilka anges i artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet, och å andra sidan utarbetandet av luftkvalitetsplaner (dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 83, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 115 och där angiven rättspraxis).

- 134 Luftkvalitetsplanerna kan endast 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, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀, C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 116 och där angiven rättspraxis).
- 135 Det förhållandet att en medlemsstat överskrider gränsvärdena för PM₁₀-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, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 117 och där angiven rättspraxis).
- 136 Det följer emellertid av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig 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 dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 118 och där angiven rättspraxis).
- 137 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, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 119 och där angiven rättspraxis).
- 138 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Det kan inledningsvis konstateras att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/50 jämförd med bilaga XI till direktivet i de zoner och tätbebyggelser som omfattas av fördragsbrotstalan. Åsidosättandet av nämnda bestämmelser har varit systematiskt och bestående över tid mellan åren 2008 och 2017, såsom framgår av prövningen av kommissionens första anmärkning.
- 139 I det avseendet ska det erinras om att den berörda medlemsstaten sedan den 11 juni 2010 är skyldig att vid överskridanden av de gränsvärden som föreskrivs i direktiv 2008/50 upprätta luftkvalitetsplaner som innehåller lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. Såvitt sådana överskridanden redan hade konstaterats vid nyss nämnda tidpunkt, eller till och med tidigare, i nästan samtliga zoner och tätbebyggelser som omfattas av förevarande fördragsbrotstalan och från och med den tidpunkten under alla omständigheter åtminstone i en zon eller tätbebyggelse som omfattas av var och en av de i målet ingivna regionala luftkvalitetsplanerna, var Republiken Italien, som enligt artikel 33.1 i direktiv 2008/50 hade att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, således skyldig att vidta och genomföra, så snabbt som möjligt, lämpliga åtgärder enligt artikel 23.1 i direktivet.
- 140 Av handlingarna i målet framgår, för det första, att luftkvalitetsplanen för regionen Sicilien antogs den 18 juli 2018, det vill säga efter utgången av den tidsfrist som angetts i det motiverade yttrandet (den 28 juni 2017), vilket Republiken Italien har bekräftat i sitt svaromål, trots att överskridanden av dygnsgränsvärdet för PM₁₀ hade konstaterats i en zon inom denna region från och med år 2008. När det gäller de andra regionerna där de av fördragsbrotstalan omfattade zonerna och tätbebyggelserna ligger, framgår det av handlingarna i målet att Republiken Italien, vid utgången av nyss nämnda frist, faktiskt hade antagit luftkvalitetsplaner och vidtagit olika åtgärder för att förbättra luftkvaliteten.
- 141 För det andra vill domstolen framhålla att det följer av artikel 23.1 tredje stycket i direktiv 2008/50 att luftkvalitetsplanerna ska innehålla åtminstone den information som anges i avsnitt A i bilaga XV till detta direktiv. Av handlingarna i målet framgår emellertid att de regionala planerna för regionerna

Umbrien, Lazio, Kampanien och Apulien inte innehåller några uppgifter om vilken tidsfrist som fastställts för att uppnå luftkvalitetsmålen. Vad vidare gäller den långa rad av åtgärder som Republiken Italien har åberopat är det inte alltid möjligt att utifrån dessa uppgifter fastställa huruvida de avser de av fördragsbrottstalan omfattade zonerna och tätbebyggelserna och inte heller vilken tidsplan som gäller för dessa åtgärder eller vilken inverkan har på den förväntade förbättringen av luftkvaliteten.

- 142 För det tredje konstaterar domstolen att det i de regionala planer där det fastställts tidsfrister för att uppnå luftkvalitetsmålen anges en genomförandeperiod som ibland sträcker sig över flera år eller till och med över två decennier efter det datum då gränsvärdena för PM₁₀ trädde i kraft. För regionerna Emilia-Romagna och Toscana uppskattades nämligen nämnda tidsfrist för att uppnå luftkvalitetsmålen till år 2020, för regionerna Veneto och Lombardiet till år 2025 och för regionen Piemonte till år 2030.
- 143 För det fjärde ska domstolen behandla de regionala luftkvalitetsplaner som getts in i den nu aktuella fördragsbrottstalan. Det framgår av en granskning av innehållet i dessa planer – vilka visserligen vittnar om att det för närvarande pågår en process i Republiken Italien som syftar till att uppnå gränsvärdena – att de åtgärder som anges däri, bland annat åtgärder som syftar till strukturella förändringar särskilt med avseende på de viktigaste föroreningsfaktorerna i de zoner och tätbebyggelser där överskridanden av gränsvärdena ägt rum från och med år 2008, endast har, i de allra flesta fall, angetts i de senast uppdaterade versionerna av planerna och således vid en tidpunkt precis innan tidsfristen för att besvara det motiverade yttrandet eller till och med efter nyss nämnda tidsfrist. I vissa fall har planerna ännu inte antagits eller så befinner de sig fortfarande på planeringsstadiet. Det kan således konstateras att åtgärderna har antagits minst sex år efter det att skyldigheten att föreskriva lämpliga åtgärder för att få överskridandena att upphöra så snabbt som möjligt trädde i kraft och att det ofta anges mycket långa genomförandetider för dem.
- 144 För det femte ska domstolen pröva det argument som Republiken Italien har åberopat till stöd för att de åtgärder som anges i de regionala planerna är lämpliga, nämligen att det finns en klar trend mot förbättrad luftkvalitet i hela Italien, särskilt under de senaste åren, och att uppgifterna för år 2017 skulle kunna beaktas för att identifiera en sådan trend. I det avseendet ska det inledningsvis påpekas att flera av de uppgifter Republiken Italien har åberopat till stöd för sin argumentation inte rör de zoner och tätbebyggelser som omfattas av fördragsbrottstalan.
- 145 Vad gäller dessa zoner och tätbebyggelser kan man visserligen i vissa zoner se en viss långvarig minskning av överskridandena av gränsvärdena. Som angetts i punkt 74 ovan har emellertid kravet på att dygnsgränsvärdet inte får överskridas mer än 35 gånger under ett år under år 2017 endast uppfyllts i två zoner av de 27 zoner och tätbebyggelser som omfattas av fördragsbrottstalan. Dessa uppgifter visar även att antalet överskridanden av dygnsgränsvärdet för PM₁₀, i de allra flesta berörda zonerna och tätbebyggelserna, ökade för år 2017 jämfört med år 2016, och under det sistnämnda året uppfylldes under alla omständigheter inte nämnda krav i något fall. Antalet överskridanden av dygnsgränsvärdet för PM₁₀ i absoluta tal var dessutom i flera av de berörda zonerna och tätbebyggelserna nästan lika stort för år 2017 som för år 2010 och kunde i vissa zoner ligga två eller till och med tre gånger över det tillåtna antalet överskridanden. Om man därefter tittar på det årliga gränsvärdet för PM₁₀ framgår det av de ovannämnda uppgifterna att koncentrationen av PM₁₀ i luften har ökat i nästan alla de berörda zonerna i regionerna Piemonte och Lombardiet och att det endast var i de berörda zonerna i regionerna Lazio och Veneto samt en zon i regionen Lombardiet som det årliga gränsvärdet inte längre överskreds under år 2017.
- 146 Mot bakgrund av de omständigheter som angetts i punkterna 138–145 ovan finner domstolen att det är uppenbart att Republiken Italien inte i rätt tid har vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ hålls så kort som möjligt i de berörda zonerna och tätbebyggelserna. Överskridandet av dygns- och årsgränsvärdena för PM₁₀ har således under minst åtta år varit systematiskt och bestående över tid i de berörda zonerna, trots Republiken Italiens skyldighet att vidta alla lämpliga och effektiva åtgärder för att uppfylla kravet på att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt.

- 147 En sådan situation styrker i sig – utan att innehållet i de luftkvalitetsplaner som Republiken Italien har upprättat behöver undersökas närmare – att denna medlemsstat i förevarande fall inte har genomfört lämpliga och effektiva åtgärder för att perioden av överskridande av gränsvärdena för PM₁₀ ska hållas ”så kort som möjligt”, i den mening som avses i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 117, och dom av den 30 april 2020, kommissionen/Rumänien (Överskridande av gränsvärdena för PM₁₀), C-638/18, ej publicerad, EU:C:2020:334, punkt 123 och där angiven rättspraxis).
- 148 Domstolen ska därefter pröva Republiken Italiens argument enligt vilket det är absolut nödvändigt att medlemsstaterna får lång tid på sig för att de åtgärder som anges i de olika luftkvalitetsplanerna ska kunna få genomslag och att det i direktiv 2008/50 inte föreskrivs någon förutbestämd tidsplan i det avseendet. Domstolen konstaterar därvid att detta övervägande i alla händelser inte kan anses motivera en särskilt lång tidsfrist för att få ett överskridande av gränsvärden av nu aktuellt slag att upphöra, eftersom nämnda tidsfrist under alla omständigheter ska bedömas med beaktande av de datum som anges i direktiv 2008/50 inom vilka skyldigheterna enligt direktivet ska uppfyllas eller – som i förevarande fall – med beaktande av domen av den 19 december 2012, kommissionen/Italien, C-68/11, EU:C:2012:815, vilket således innebär den 1 januari 2008 för gränsvärdena för PM₁₀ och den 11 juni 2010 för antagandet av luftkvalitetsplaner samt med beaktande av betydelsen av direktivets mål att skydda människors hälsa och miljön.
- 149 I det avseendet ska följande påpekas. Det följer av lydelsen i artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2008/50 att lämpligheten av de åtgärder som anges i en luftkvalitetsplan ska bedömas i förhållande till deras förmåga att säkerställa att perioden av överskridande hålls ”så kort som möjligt”. Detta krav är strängare än det krav som tidigare gällde enligt direktiv 96/62, närmare bestämt att medlemsstaterna ”inom rimlig tid” skulle vidta åtgärder för att få luftkvaliteten att uppfylla gränsvärdena för PM₁₀ i luften (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkterna 88–90).
- 150 Det är mot denna bakgrund som det i artikel 23 i direktiv 2008/50 krävs att när det har konstaterats att gränsvärdena för PM₁₀ har överskridits, ska detta så snabbt som möjligt föranleda den berörda medlemsstaten att inte endast besluta om, utan även genomföra lämpliga åtgärder i en luftkvalitetsplan, vilket innebär att medlemsstatens handlingsutrymme vid överskridande av gränsvärdena i detta sammanhang begränsas av nämnda krav.
- 151 Domstolen övergår här efter till att pröva Republiken Italiens argument att de tidsfrister som den har fastställt är helt anpassade till omfattningen av de strukturella förändringar som krävs för att få överskridandena av gränsvärdena för PM₁₀ i luften att upphöra, varvid den bland annat har framhållit svårigheter med avseende på de socioekonomiska och budgetpolitiska utmaningarna kring de investeringar som ska genomföras samt lokala traditioner. I det avseendet ska det erinras om att Republiken Italien måste visa att de svårigheter som den åberopat när det gäller att få överskridandena av gränsvärdena för PM₁₀ att upphöra, har inneburit att det inte skulle ha varit möjligt att fastställa kortare tidsfrister (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 101).
- 152 Domstolen har emellertid redan, som svar på argument som är jämförbara med de som Republiken Italien nu har åberopat, slagit fast att svårigheter med avseende på de socioekonomiska och budgetpolitiska utmaningarna kring de omfattande tekniska investeringar som ska genomföras inte i sig är exceptionella och inte innebär att det inte skulle ha varit möjligt att fastställa kortare tidsfrister (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 85, och, analogt, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Polen, C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 101). Det saknas skäl att göra en annan bedömning när det gäller lokala traditioner.

- 153 Mot bakgrund av det nyss anförda finner domstolen även att det saknas fog för Republiken Italiens resonemang som grundas på proportionalitetsprincipen, subsidiaritetsprincipen samt principen om avvägning mellan allmänna och privata intressen, vilka den anser ger stöd för att bevilja – till och med väldigt långa – uppskov med att iaktta gränsvärdena i direktiv 2008/50. Av rättspraxis följer att enligt artikel 23.1 i direktivet ska luftkvalitetsplanerna 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 106, och dom av den 24 oktober 2019, kommissionen/Frankrike (Överskridande av gränsvärdena för kvävedioxid), C-636/18, EU:C:2019:900, punkt 79).
- 154 Artikel 23.1 i direktiv 2008/50 kan således inte anses kräva – vid överskridande av gränsvärdena i direktivet – att de åtgärder som en medlemsstat vidtar med stöd av nyss nämnda avvägningsprincip, för att de ska kunna anses lämpliga, säkerställer att gränsvärdena iakttas omedelbart. Detta innebär emellertid inte att artikel 23.1 i direktivet, tolkad mot bakgrund av den nyss nämnda avvägningsprincipen, skulle kunna utgöra ytterligare ett fall där tidsfristen för att iaktta direktivets gränsvärden för skydd av människors hälsa kan förlängas generellt, i förekommande fall på obestämd tid, eftersom artikel 22 i direktivet är den enda bestämmelsen som föreskriver en möjlighet att förlänga nämnda frist, såsom angetts i punkt 81 ovan.
- 155 Mot bakgrund av det nyss anförda finner domstolen att de argument som Republiken Italien har åberopat inte i sig kan motivera långa tidsfrister för att få konstaterade överskridanden av gränsvärdena att upphöra, mot bakgrund av kravet på att perioden av överskridande ska hållas så kort som möjligt.
- 156 Domstolen ska till sist pröva Republiken Italiens påstående, att de av kommissionen åberopade anmärkningarna är alltför allmänt hållna och att det saknas en bedömning i varje enskilt fall av de olika luftkvalitetsplanerna, vilket innebär att kommissionen har gjort gällande rena antaganden om fördragsbrott. I det avseendet räcker det att konstatera att det av handlingarna i målet framgår att kommissionen gjorde bedömningen att de aktuella luftkvalitetsplanerna inte var förenliga med direktiv 2008/50 efter att ha beaktat de olika faktorer som nämns i punkterna 138–145 ovan.
- 157 Av detta följer att kommissionens talan ska bifallas såvitt avser den andra anmärkningen.
- 158 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 jämförd med bilaga XI till direktiv 2008/50,
- genom att på ett systematiskt och över tid bestående sätt ha överskridit de gränsvärden som fastställts för PM₁₀ och genom att fortsätta att överskrida dem,
 - beträffande dygnsgränsvärdet, från och med år 2008 och fram till och med hela år 2017, inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1507 (före detta zon IT1501, dräneringszon – Neapel och Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [västra slätten]), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [östra slätten]), IT0306 (Milanos tätbebyggelse), IT0307 (Bergamos tätbebyggelse), IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A), IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B), IT0312 (Lombardiet, dalbotten D), IT0119 (Piemonte, slättland), IT0120 (Piemonte, högländ),
 - från och med år 2008 och fram till och med hela år 2016, i zon IT1215 (Roms tätbebyggelse),

- från och med år 2009 och fram till och med hela år 2017, inom följande zoner: IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), IT0510 (före detta zon IT0502, Paduas tätbebyggelse), IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), IT0512 (före detta zon IT0504, Veronas tätbebyggelse), IT0513 och IT0514 (före detta zon IT0505, zon A 1 – Venetos provinser),
- från år 2008 till år 2013, och därefter på nytt från år 2015 till år 2017, i zon IT0907 (zonen Prato-Pistoia),
- från år 2008 till år 2012, och därefter på nytt från år 2014 till år 2017, i zonerna IT0909 (zonen Valdarno Pisano och Piana Lucchese) och IT0118 (Turins tätbebyggelse),
- från år 2008 till år 2009, och från år 2011 till år 2017, i zonerna IT1008 (zonen Conca Ternana [Terni-bäckenet]) och IT1508 (före detta zon IT1504, kustzon med kullar i provinsen Benevento),
- under år 2008, och från år 2011 till år 2017, i zon IT1613 (Apulien – industriområde), och från år 2008 till år 2012 och under åren 2014 och 2016, i zon IT1911 (Palermos tätbebyggelse), samt
- vad beträffar det årliga gränsvärdet inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen) sedan år 2008 fram till och med hela år 2016, IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), under åren 2009, 2011 och 2015, IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), under åren 2011, 2012 och 2015, IT0306 (Milanos tätbebyggelse), från år 2008 till år 2013 och under år 2015, IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A) och IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B), från år 2008 till år 2013 och under åren 2015 och 2017, IT0118 (Turins tätbebyggelse) från år 2008 till år 2012 och under åren 2015 och 2017,

och

att Republiken Italien, genom att inte från och med den 11 juni 2010 anta lämpliga åtgärder för att säkerställa att gränsvärdena för PM₁₀ inte överskrids i samtliga nyss angivna zoner, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 och sina skyldigheter enligt den bestämmelsen jämförd med del A i bilaga XV till direktivet, i synnerhet den i artikel 23.1 andra stycket föreskrivna skyldigheten att se till att det i luftkvalitetsplanerna föreskrivs lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande av gränsvärdena kan hållas så kort som möjligt.

Rättegångskostnader

- ¹⁵⁹ Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien i allt väsentligt har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13 jämförd med bilaga XI till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa,**
 - **genom att på ett systematiskt och över tid bestående sätt ha överskridit de gränsvärden som fastställts för PM10 och genom att fortsätta att överskrida dem,**

- **beträffande dygnsgränsvärdet, från och med år 2008 och fram till och med hela år 2017, inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen), IT1507 (före detta zon IT1501, dräneringszon – Neapel och Caserta), IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [västra slätten]), IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [östra slätten]), IT0306 (Milanos tätbebyggelse), IT0307 (Bergamos tätbebyggelse), IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A), IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B), IT0312 (Lombardiet, dalbotten D), IT0119 (Piemonte, slättland), IT0120 (Piemonte, högland),**
- **från och med år 2008 och fram till och med hela år 2016, i zon IT1215 (Roms tätbebyggelse),**
- **från och med år 2009 och fram till och med hela år 2017, inom följande zoner: IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), IT0510 (före detta zon IT0502, Paduas tätbebyggelse), IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), IT0512 (före detta zon IT0504, Veronas tätbebyggelse), IT0513 och IT0514 (före detta zon IT0505, zon A1 – Venetos provinser),**
- **från år 2008 till år 2013, och därefter på nytt från år 2015 till år 2017, i zon IT0907 (zonen Prato-Pistoia),**
- **från år 2008 till år 2012, därefter på nytt från år 2014 till år 2017, i zonerna IT0909 (zonen Valdarno Pisano och Piana Lucchese) och IT0118 (Turins tätbebyggelse),**
- **från år 2008 till år 2009, och från år 2011 till år 2017, i zonerna IT1008 (zonen Conca Ternana [Terni-bäckenet]) och IT1508 (före detta zon IT1504, kustzon med kullar i provinsen Benevento),**
- **under år 2008, och från år 2011 till år 2017, i zon IT1613 (Apulien – industriområde), och från år 2008 till år 2012 och under åren 2014 och 2016, i zon IT1911 (Palermos tätbebyggelse), samt**
- **vad beträffar det årliga gränsvärdet inom följande zoner: IT1212 (Sacco-dalen) sedan år 2008 fram till och med hela år 2016, IT0508 och IT0509 (före detta zon IT0501, Venedig-Trevisos tätbebyggelse), under åren 2009, 2011 och 2015, IT0511 (före detta zon IT0503, Vicenzas tätbebyggelse), under åren 2011, 2012 och 2015, IT0306 (Milanos tätbebyggelse), från år 2008 till år 2013 och under år 2015, IT0308 (Brescias tätbebyggelse), IT0309 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad A) och IT0310 (Lombardiet, slättland med hög urbaniseringsgrad B), från år 2008 till år 2013 och under åren 2015 och 2017, IT0118 (Turins tätbebyggelse) från år 2008 till år 2012 och under åren 2015 och 2017,**

och

har, genom att inte från och med den 11 juni 2010 anta lämpliga åtgärder för att säkerställa att gränsvärdena för PM₁₀ inte överskrids i samtliga nyss angivna zoner, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.1 i direktiv 2008/50 och sina skyldigheter enligt den bestämmelsen jämförd med del A i bilaga XV till direktivet, i synnerhet den i artikel 23.1 andra stycket föreskrivna skyldigheten att se till att det i luftkvalitetsplanerna föreskrivs lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande av gränsvärdena kan hållas så kort som möjligt.

2) Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter