



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

22. februar 2018\*

»Traktatbrud – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – artikel 13, stk. 1 – artikel 22, stk. 3 – bilag XI – PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften – overskridelse af grænseværdier i visse zoner og bymæssige områder – artikel 23, stk. 1 – luftkvalitetsplaner – »kortest mulig« overskridelsesperiode – ingen egnede foranstaltninger i luftbeskyttelsesprogrammerne – ukorrekt gennemførelse«

I sag C-336/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 15. juni 2016,

**Europa-Kommissionen** ved K. Herrmann, K. Petersen og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Republikken Polen** ved B. Majczyna, D. Krawczyk og K. Majcher, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2017,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

\* Processprog: polsk.

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, L 152, s. 1), sammenholdt med bilag XI hertil, og dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, og artikel 22, stk. 3, sammenholdt med bilag XI hertil, idet denne:
  - fra 2007 og mindst indtil 2013 har overskredet de daglige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-partikler (herefter »PM<sub>10</sub>«) i 35 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten og de årlige grænseværdier for PM<sub>10</sub> i 9 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten og ikke fremlagt oplysninger, hvoraf det fremgår, at denne situation var blevet bedre
  - ikke har vedtaget egnede foranstaltninger i luftkvalitetsplanerne med henblik på at gøre perioden for overskridelse af grænseværdierne for PM<sub>10</sub> i luften kortest mulig
  - har overskredet de daglige grænseværdier plus tolerancemargenen fra den 1. januar 2010 til den 10. juni 2011 i zone 14.17-Radom, zone 14.18-Puszków-Żyrardów og zone 16.5-Kędzierzyn-Koźle og fra den 1. januar 2011 til den 10. juni 2011 i zone 30.3-Ostrów-Kępnó
  - ikke har gennemført nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, korrekt.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

##### *Direktiv 96/62/EF*

- 2 Artikel 7 i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT 1996, L 296, s. 55), der har overskriften »Forbedring af luftkvaliteten – Generelle krav«, bestemte følgende:
  - »1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.
  - [...]
  - 3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.«
- 3 Dette direktivs artikel 11 fastsatte, at medlemsstaterne årligt sender Kommissionen rapporter vedrørende overholdelsen af de daglige og årlige værdier for de luftforurenende stoffer, bl.a. PM<sub>10</sub>.

*Direktiv 1999/30/EF*

- 4 Artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT 1999, L 163, s. 41) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af PM<sub>10</sub> i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.

[...]«

- 5 Hvad angår PM<sub>10</sub> var datoen for overholdelsen af grænseværdierne fastsat til den 1. januar 2005.

- 6 Dette direktivs artikel 5, stk. 4, bestemte følgende:

»I de tilfælde hvor de grænseværdier for PM<sub>10</sub>, der er anført i bilag III, del I, overskrides på grund af koncentrationer af PM<sub>10</sub> i luften, der skyldes naturbegivenheder, som fører til koncentrationer, der i betydelig grad overstiger de normale udgangsniveauer fra naturlige kilder, underretter medlemsstaterne Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, nr. 1), i direktiv [96/62] og vedlægger fornøden dokumentation til at godtgøre, at disse overskridelser skyldes naturbegivenheder. I disse tilfælde er medlemsstaterne kun forpligtet til at gennemføre handlingsplaner i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i direktiv [96/62], hvis de i bilag III, del I, anførte grænseværdier overskrides af andre grunde end naturbegivenheder.«

- 7 Ifølge artikel 12 i direktiv 1999/30 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 19. juli 2001.

*Direktiv 2008/50*

- 8 Direktiv 2008/50, som trådte i kraft den 11. juni 2008, er en kodificering af fem allerede eksisterende retsakter på området for vurdering og styring af luftkvaliteten, herunder direktiv 96/62 og 1999/30.

- 9 Nævnte direktiver blev ophævet ved artikel 31 i direktiv 2008/50 med virkning fra den 11. juni 2010, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår fristerne for gennemførelse og anvendelse af disse direktiver.

- 10 Artikel 2, nr. 5), 8) og 16)-18), i direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 5) »grænseværdi«: et niveau, der fastsættes på et videnskabeligt grundlag med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed, som skal nås inden for en given frist, og som ikke må overskrides, når det er nået

[...]

- 8) »luftkvalitetsplaner«: planer, hvori der fastsættes foranstaltninger med henblik på at nå grænseværdier eller målværdier

[...]

- 16) »zone«: en del af en medlemsstats område, som den pågældende medlemsstat har afgrænset med henblik på vurdering og styring af luftkvalitet
- 17) »bymæssigt område«: en zone, der er et byområde med en befolkning på mere end 250 000 indbyggere eller, når befolkningen er på 250 000 indbyggere eller derunder, med en befolkningstæthed pr. km<sup>2</sup>, som medlemsstaterne fastsætter
- 18) »PM<sub>10</sub>«: de partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si som defineret i referencemetoden til prøvetagning og måling af PM<sub>10</sub> EN 12341 med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter.«

- 11 Dette direktivs artikel 13 med overskriften »Grænseværdier og varslingstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM<sub>10</sub>, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

[...]

Vurderingen af, om disse krav er overholdt, foretages i overensstemmelse med bilag III.

Tolerancemargenerne i bilag XI finder anvendelse i overensstemmelse med artikel 22, stk. 3, og artikel 23, stk. 1.«

- 12 Nævnte direktivs artikel 22, der har overskriften »Udsættelse af frister for opfyldelse og undtagelse fra forpligtelsen til at anvende visse grænseværdier«, fastsætter:

»1. Hvis overholdelse af grænseværdierne for nitrogendioxid eller benzen i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås inden for fristerne i bilag XI, kan en medlemsstat udsætte disse frister med højst fem år for den pågældende zone eller det pågældende bymæssige område, på betingelse af, at der opstilles en luftkvalitetsplan i overensstemmelse med artikel 23 for den zone eller det bymæssige område, udsættelsesperioden skulle gælde for. En sådan luftkvalitetsplan skal suppleres med de oplysninger, der er opført på listen i bilag XV, del B, over de pågældende forurenende stoffer, og påvise, hvordan grænseværdierne nås inden den nye frist.

2. Hvis overholdelse af grænseværdierne for PM<sub>10</sub> som anført i bilag XI i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i stk. 1 opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.

3. Når en medlemsstat anvender stk. 1 eller 2, sikrer den, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI for hvert af de forurenende stoffer.

[...]«

- 13 Samme direktivs artikel 23, der har overskriften »Luftkvalitetsplaner«, bestemmer i stk. 1:

»Hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner eller bymæssige områder overskrider en grænseværdi eller en målværdi samt eventuelle relevante tolerancemargener herfor i det konkrete tilfælde, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for de pågældende zoner og bymæssige områder for at nå den pågældende grænseværdi eller målværdi i bilag XI og XIV.

Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig. Luftkvalitetsplaner kan desuden omfatte specifikke foranstaltninger, der har til formål at beskytte følsomme befolkningsgrupper, herunder børn.

De pågældende luftkvalitetsplaner skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag XV, del A, og kan omfatte foranstaltninger i henhold til artikel 24. Disse planer meddeles omgående Kommissionen, dog senest to år efter udløbet af det år, den første overskridelse blev registreret.

Hvis der skal udarbejdes eller iværksættes luftkvalitetsplaner for flere forurenende stoffer, udarbejder og iværksætter medlemsstaterne, hvor det er hensigtsmæssigt, samlede luftkvalitetsplaner, der omfatter alle de pågældende forurenende stoffer.«

- 14 I henhold til bilag XI til direktiv 2008/50, der har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«, er den daglige grænseværdi på  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  for så vidt angår  $\text{PM}_{10}$ , hvilken ikke må overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår, og den årlige grænseværdi er på  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , som ikke må overskrides.

### *Polsk ret*

- 15 I polsk ret er direktiv 2008/50 blevet gennemført ved Prawo Ochrony Środowiska (lov om miljøbeskyttelse) af 27. april 2001 (Dz.U. de 2001, nr. 62, pos. 627), i den affattelse, der finder anvendelse i sagen (herefter »POŚ-loven«). Denne lovs artikel 91, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med hensyn til de zoner, der er nævnt i artikel 89, stk. 1, nr. 1, [hvor niveauet af stoffer i luften overskrider grænseniveauet,] skal voivodskabets forvaltning inden for en frist på 15 dage regnet fra den dag, hvor resultaterne fra vurderingen af niveauerne for stoffer i luften og klassificeringen af de i artikel 89, stk. 1, nævnte zoner blev modtaget, udarbejde og fremlægge et resolutionsforslag om at oprette en luftkvalitetsplan, der har til formål at opnå grænseniveauerne for stoffer i luften og at fastlægge forpligtelsen på området for koncentrationer vedrørende eksponeringen, for borgmestre i byer og landsbyer, administrationschefer i byområder og de kompetente staroster med henblik på deres udtalelse.«

- 16 Nævnte lovs artikel 91, stk. 3a, fastsætter:

»Med hensyn til de zoner, hvor grænseniveauerne for stofferne er overskredet, skal voivodskabets forvaltning udarbejde et resolutionsforslag, der skal oprette eller opdatere luftkvalitetsplanen, som i sin helhed udgør den i artikel 92 nævnte kortsigtede handlingsplan.«

- 17 POŚ-lovens artikel 92, stk. 1, fastsætter:

»I tilfælde af risiko for overskridelse inden for en given zone af alarmniveauet vedrørende en grænseværdi eller en målværdi for et stof i luften skal voivodskabets forvaltning inden for en frist på 15 dage regnet fra den dag, hvor den modtog oplysningerne vedrørende denne risiko af voivodskabets nationale myndighed for tilsyn med miljø- og naturbeskyttelse, udarbejde og fremlægge et resolutionsforslag for borgmestre i byer og landsbyer, administrationschefer i byområder og de kompetente staroster med henblik på deres udtalelse, der vedrører oprettelsen af en kortsigtet handlingsplan, der har til formål at

- 1) nedbringe risikoen for at opleve sådanne overskridelser
- 2) begrænse virkningerne og varigheden af de eksisterende overskridelser.«

- 18 Den 11. september 2012 vedtog det polske miljøministerium reglerne vedrørende luftkvalitetsplanerne og de kortsigtede handlingsplaner. Disse regler fastsætter i detaljer de krav, som luftkvalitetsplanerne og de kortsigtede handlingsplaner skal opfylde, deres form og de elementer, de skal indeholde.

### Den administrative procedure

- 19 PM<sub>10</sub>-partiklen består af en blanding af organiske stoffer og ikke-organiske stoffer, der findes i luften. Den kan indeholde giftige stoffer såsom polycykliske aromatiske kulbrinter, tungmetaller, dioxin og furan. Den indeholder elementer, der har en diameter på mindre end 10 mikrometer, som kan trænge ind i de øvre luftveje og lungerne.
- 20 Den 12. november 2008 fremsendte Republikken Polen i henhold til artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 en meddelelse til Kommissionen med henblik på at opnå en udsættelse af den fastsatte frist for overholdelsen af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften.
- 21 Den 2. februar 2009 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvori den opfordrede Republikken Polen til at bringe tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke at overskride grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften, som følger af artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30, til ophør. Kommissionen identificerede i øvrigt i denne skrivelse ni zoner, hvor der i 2006 og 2007 var blevet observeret overskridelser af grænseværdierne for disse partikler, og for hvilke Republikken Polen ikke havde anmodet om en udsættelse af fristen for anvendelsen af disse værdier.
- 22 Ved skrivelse af 31. marts 2009 gav de polske myndigheder som svar på denne åbningsskrivelse Kommissionen meddelelse om, at de havde til hensigt at sende en supplerende meddelelse vedrørende anvendelsen af udsættelsen og en række foranstaltninger med henblik på at skabe en helhedsløsning på luftkvalitetsproblemet.
- 23 Republikken Polen udstedte derfor efterfølgende en meddelelse, hvori det var anført, at Republikken Polen vurderede, at den kunne indrømme en undtagelse til forpligtelsen til at anvende grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationerne i 83 zoner. Den 11. december 2009 besluttede Kommissionen ikke at gøre indsigelse mod anvendelsen af en sådan undtagelse for 3 zoner, nemlig Radom, Pruszków-Żyrardów og Ostrów-Kępcno, og fandt, at undtagelsen ligeledes kunne finde anvendelse – på visse betingelser – for så vidt angår 2 andre zoner, nemlig Oleski og Kędzierzyn-Koźle.
- 24 Den 4. og den 12. januar 2010 fremsendte Polen den anden meddelelse til Kommissionen med henblik på at få en udsættelse i henhold til artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50. Ved afgørelse af 22. oktober 2010 gjorde Kommissionen indsigelse mod denne undtagelse.
- 25 Den 15. juni 2010 fremsendte Republikken Polen den tredje meddelelse til Kommissionen med henblik på at opnå en undtagelse i henhold til nævnte bestemmelse. Ved afgørelse af 22. marts 2011 gjorde Kommissionen ligeledes indsigelse mod denne undtagelse.
- 26 Den 1. oktober 2010 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 på grund af den manglende overholdelse af de daglige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i flere zoner og bymæssige områder.
- 27 Den 30. november 2010 besvarede de polske myndigheder denne begrundede udtalelse med, at det var vanskeligt ikke at overskride de nævnte grænseværdier, henset til de særlige klimaforhold, de betydelige kilder til luftforurening, landets socioøkonomiske situation og dets historiske og kulturelle kontekst.

- 28 Den 26. april 2013 sendte Kommissionen en supplerende åbningskrivelse til Republikken Polen, idet den fandt, at denne medlemsstat havde tilsidesat artikel 13, stk. 1, og bilag XI til direktiv 2008/50 samt dette direktivs artikel 22, stk. 3, og artikel 23, stk. 1.
- 29 Kommissionen besluttede ligeledes at genoptage traktatbrudsproceduren, eftersom afgrænsningen af det polske territorium i zoner som omhandlet i artikel 2, nr. 16), i direktiv 2008/50 var blevet ændret i løbet af 2010.
- 30 Den 26. juni 2013 besvarede de polske myndigheder den supplerende åbningskrivelse fra Kommissionen.
- 31 Ved skrivelse af 31. marts 2014 sendte Kommissionen endnu en supplerende åbningskrivelse til Republikken Polen, idet den fandt, at denne medlemsstat havde tilsidesat artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50. I denne forbindelse fremsatte Kommissionen et nyt klagepunkt, der er baseret på den ukorrekte gennemførelse i polsk ret af de forpligtelser, der er anført i denne bestemmelse.
- 32 Den 5. maj 2014 besvarede de polske myndigheder denne anden supplerende åbningskrivelse fra Kommissionen.
- 33 Den 27. februar 2015 afgav Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, og artikel 22, stk. 3, i direktiv 2008/50 samt bilag XI hertil dels på grund af den manglende overholdelse i perioden 2007 til 2013 og også efterfølgende af de daglige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i 35 zoner og af de årlige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i 9 zoner, dels på grund af de daglige grænseværdiers overskridelse af tolerancemargenen i 3 zoner mellem den 1. januar 2010 og den 10. juni 2011 og i 1 zone mellem den 1. januar 2011 og den 10. juni 2011. Desuden fandt Kommissionen, at Republikken Polen havde tilsidesat direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, og afsnit A i bilag XV til dette direktiv, idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger, der muliggjorde, at perioden for overskridelsen af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften blev kortest mulig, og på grund af den ukorrekte gennemførelse i polsk ret af de forpligtelser, der er anført heri.
- 34 Som svar på den supplerende begrundede udtalelse gjorde Republikken Polen den 27. april 2015 rede for en systematisk forbedring af luftkvaliteten i Polen som følge af en nedgang af overskridelser af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften. Idet de polske myndigheder erkendte, at kriterierne for luftkvaliteten endnu ikke var opfyldt, erklærede de samtidig, at de forsøgte at forbedre denne situation, og at der var flere lovudkast undervejs i denne henseende.
- 35 På denne baggrund har Kommissionen anlagt nærværende sag.

## Om søgsmålet

### ***Om det første klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI til direktivet***

#### *Om formaliteten*

##### *– Parternes argumenter*

- 36 Republikken Polen har bestridt, at det første klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, idet det ikke opfylder betingelserne om klarhed og præcision, som er opstillet i Domstolens praksis.
- 37 Det første klagepunkt kritiserer nemlig overskridelsen af de daglige og årlige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationerne i de angivne zoner ikke blot for perioden 2007 til 2013, men ligeledes for perioden efter 2013, således som det fremgår af formuleringen »og mindst indtil 2013«, som Kommissionen har vedtaget. For så vidt angår argumentationen, der underbygger det første klagepunkt, hvori udtrykket »som opretholder en overskridelse« er anvendt, har Republikken Polen anført, at det er uklart, om det påståede traktatbrud ligeledes vedrører mulige overskridelser, der har fundet sted i løbet af 2014, 2015 eller 2016.
- 38 Kommissionen har for sit vedkommende vurderet, at den i stævningen fastsatte tidsramme er tilstrækkeligt klar, for så vidt som den har til formål at fremhæve det generelle og systematiske traktatbrud. En sådan type tilsidesættelse af kravene i Den Europæiske Unions direktiver på miljøbeskyttelsesområdet er imidlertid blevet anerkendt i Domstolens praksis.
- 39 Kommissionen har desuden anført, at ordlyden »og mindst indtil 2013« skal opfattes således, at den omfatter de generelle og vedvarende overskridelser af de daglige og årlige værdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationerne, der er beskrevet på grundlag af oplysninger både fra 2014, som er anført i begrundelsen for det første klagepunkt i stævningens punkt 50-53, og fra 2015 i sin helhed, der er nævnt i replikken, som viser, at disse overskridelser ikke er ophørt, og at de fortsat fandt sted ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 27. april 2015.
- 40 Republikken Polen har i øvrigt anført, at Kommissionen ikke har bevist, at de polske myndigheder ikke har vedtaget foranstaltninger med henblik på at opfylde kravene i direktiv 2008/50, hvilket udgør en forudsætning for, at det eventuelt kan slås fast, at traktatbruddet var generelt og vedvarende.

##### *– Domstolens bemærkninger*

- 41 Det skal bemærkes, at i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 sikrer medlemsstaterne, at luftens indhold af bl.a. PM<sub>10</sub> i zoner og bymæssige områder inden for deres territorium ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI til dette direktiv.
- 42 Inden Republikken Polens argumenter besvares, skal det indledningsvis undersøges ex officio, om de betingelser, der er fastsat i artikel 258 TEUF, er opfyldt, og dermed skal det prøves, om det første klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det har til formål at fastslå, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser allerede fra 2007.
- 43 I denne henseende trådte direktiv 2008/50, som er det eneste direktiv, som Kommissionen har påberåbt sig i søgsmålet, i overensstemmelse med direktivets artikel 34 i kraft den 11. juni 2008, og i henhold til direktivets artikel 33, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og



administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette inden den 11. juni 2010. Herefter skulle dette direktiv i henhold til tredje betragtning til direktivet erstatte fem EU-retsakter, herunder direktiv 1999/30, der præciserede de grænseværdier, som skulle overholdes fra den 1. januar 2005.

- 44 Det fremgår af Domstolens praksis, at et klagepunkt, der har til formål at fastslå et traktatbrud, kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår forpligtelser, der har deres oprindelse i en – senere ændret eller ophævet – EU-retsakts oprindelige affattelse, når disse forpligtelser fortsat består i henhold til en ny EU-retsakt. Sagens genstand kan derimod ikke udvides til også at omfatte forpligtelser i henhold til nye bestemmelser, der ikke findes tilsvarende i vedkommende retsakts oprindelige affattelse, idet dette ville være en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter med hensyn til traktatbrudsprocedurens lovlighed (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at artikel 5 i direktiv 1999/30, sammenholdt med bilag III hertil, der omfattede perioden før gennemførelsen af direktiv 2008/50, er blevet opretholdt ved bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 53 og 54).
- 46 På baggrund af denne retspraksis kan det første klagepunkt antages til realitetsbehandling, for så vidt som det har til formål at fastslå, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser allerede fra 2007.
- 47 Hvad angår det af Republikken Polen fremførte argument, således som dette er præciseret i denne doms præmis 37, følger det af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 27.11.1990, Kommissionen mod Grækenland, C-200/88, EU:C:1990:422, præmis 13).
- 48 Herefter bemærkes, at Domstolen i en situation som i det foreliggende tilfælde, hvor et søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 258 TEUF, har til formål at fastslå, at der foreligger et systematisk og vedvarende traktatbrud i forhold til de nævnte bestemmelser, tillader fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for denne til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Domstolen har navnlig allerede haft anledning til at præcisere, at i det nævnte tilfælde kan et søgsmål angående et traktatbrud, der antages at være vedvarende, omfatte faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse, under forudsætning af, at disse er af samme art og udgør en og samme adfærd som de i udtalelsen omhandlede faktiske omstændigheder (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 43).
- 50 I den foreliggende sag udløb den frist, som blev fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, der er den eneste relevante, den 27. april 2015.
- 51 Selv om oplysningerne – for så vidt angår 2015 – om luftkvaliteten, der blev fremsendt af de polske myndigheder i september 2016, til dels vedrører faktiske omstændigheder, som er indtrådt efter den nævnte supplerende begrundede udtalelse, skal de imidlertid anses for at være af samme art, som de i samme begrundede udtalelse omhandlede faktiske omstændigheder, og udgør derfor for den berørte medlemsstat en og samme adfærd.
- 52 Følgelig kunne disse oplysninger, som Kommissionen først fik kendskab til, efter den havde afgivet den supplerende begrundede udtalelse, på gyldig vis gøres gældende af denne med henblik på at fastslå, at Republikken Polen systematisk og vedvarende havde tilsidesat artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50,

sammenholdt med bilag XI hertil. Under disse omstændigheder kan den omstændighed alene, at Kommissionen ikke har angivet slutdatoen for Republikken Polens tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til disse bestemmelser, ikke medføre, at det første klagepunkt skal afvises.

- 53 Hvad angår Republikken Polens argument, der er præciseret i denne doms præmis 40, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det påståede traktatbrud, som det første klagepunkt omhandler, vedrører overskridelsen af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationerne i luften, i strid med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 og bilag XI hertil, uden at der er tale om eventuelle foranstaltninger vedtaget med henblik på at opfylde kravene i disse bestemmelser.
- 54 Idet det første klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, således er tilstrækkeligt klart og præcist, må det konkluderes, at det kan antages til realitetsbehandling for perioden fra 2007 til 2015.

*Spørgsmålet, om det første klagepunkt er velbegrundet*

*– Parternes argumenter*

- 55 Med sit første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, idet det præciseres, at disse forpligtelser trådte i kraft den 1. januar 2005 i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 og bilag III hertil og ikke er blevet ændret ved artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50.
- 56 Kommissionen støtter ret på en overskridelse dels af de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften, dels af de årlige grænseværdier for disse koncentrationer.
- 57 Ved udgangen af 2014 skete der således i Polen fortsat en overskridelse af de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i 42 zoner og bymæssige områder samt en overskridelse af de årlige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationerne i 16 zoner og bymæssige områder. Republikken Polen har i øvrigt ikke i svaret på den supplerende begrundede udtalelse bestridt disse oplysninger, som Kommissionen har fremlagt.
- 58 Republikken Polen har anført, at det første klagepunkt er ugrundet. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at der er blevet vedtaget luftkvalitetsplaner i forlængelse af de lovændringer, der er indført for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2008/50 i polsk ret, hvoraf følger, at resultaterne af de sidste overordnede evalueringer af luftkvaliteten, som blev foretaget af den nationale miljøovervågning, viser en nedadgående tendens for forureningsværdierne mellem 2010 og 2015, hvilket navnlig kan påvises ved sammenligningen af de indsamlede oplysninger for 2014 og 2015.
- 59 Kommissionen har i sin replik anerkendt denne nedgangstendens mellem 2014 og 2015. Den har imidlertid bemærket, at nævnte tendens skyldes det særligt høje overskridelsesniveau, der blev registreret i 2014. Kommissionen har ydermere gjort gældende, at niveauerne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften, som overskrider de grænser, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, fortsat viser sig ikke alene i de samme zoner, men også i et vist antal yderligere zoner i forhold til dem, der er identificeret i den supplerende begrundede udtalelse på grundlag af oplysningerne for 2013.
- 60 I sin duplik har Republikken Polen gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremlagt beviser for, at overskridelsen af de tilladte værdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften er vedvarende.

– *Domstolens bemærkninger*

- 61 Klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af pligten i artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2008/50 skal vurderes under hensyntagen til den faste retspraksis, hvorefter proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Heraf følger, at i den foreliggende sag er den omstændighed, at grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften overskrides, i sig selv tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at der er tale om en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 69).
- 63 I den foreliggende sag viser de oplysninger, der følger af de årsberetninger om luftkvalitet, som Republikken Polen har fremlagt i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50, imidlertid, at mellem 2007 og 2015 har denne medlemsstat jævnlige overskredet dels de daglige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationerne i 35 zoner, dels de årlige grænseværdier for disse koncentrationer i 9 zoner.
- 64 Heraf følger, at den således konstaterede overskridelse skal anses for at være vedvarende, uden at Kommissionen skal fremlægge yderligere beviser.
- 65 I modsætning til det af Republikken Polen hævdede vil en eventuel delvis nedadgående tendens, der kan konstateres på baggrund af de indsamlede oplysninger, som imidlertid ikke fører til, at denne medlemsstat overholder de grænseværdier, som den har pligt til at overholde, ikke kunne afkræfte konstateringen af det traktatbrud, som må tilskrives medlemsstaten i denne henseende.
- 66 På denne baggrund skal det første klagepunkt tiltrædes.

***Om det andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50***

*Om formaliteten*

– *Parternes argumenter*

- 67 Republikken Polen har bestridt, at det andet klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at formuleringen heraf er usammenhængende, vag og upræcis, og at Domstolen ikke ville kunne tage stilling til, om klagepunktet er velbegrundet, uden at træffe afgørelse ultra petita.
- 68 For det første har Republikken Polen nærmere bestemt anført, at Kommissionen ikke har forklaret, hvorfor de foranstaltninger, der er truffet i de planer, som nævnte klagepunkt omhandler, ikke var egnede, men har begrænset sig til at fastslå, at forekomsten af overskridelser af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i en given zone eller et givent bymæssigt område indebærer, at de i disse planer fastsatte foranstaltninger er ineffektive.
- 69 For det andet har Republikken Polen anført, at det andet klagepunkt knytter sig til en periode, der ikke er omfattet af direktiv 2008/50, eftersom den i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 fastsatte pligt blev indført ved dette direktiv og ikke afspejles i hverken direktiv 1999/30 eller i direktiv 96/62, som blev erstattet af direktiv 2008/50.

- 70 Ifølge Republikken Polen kan artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 ikke anvendes med tilbagevirkende kraft på situationer, som fandt sted før udløbet af fristen for gennemførelsen af dette direktiv, dvs. før den 11. juni 2010.
- 71 Kommissionen er af den opfattelse, at disse argumenter er ugrundede.
- 72 Det fremgår nemlig først og fremmest af den administrative procedure og af Kommissionens udvekslinger med de polske myndigheder, at fordi der ikke var blevet vedtaget retsregler på nationalt plan, savnede de planer, som var vedtaget på regionalt niveau, effektivitet.
- 73 Dernæst har Kommissionen gjort gældende, at den generelle og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, udgør et indicium på eller endda en grundlæggende forudsætning for en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit. Kommissionens andet klagepunkt vedrører følgelig manglen på egnede foranstaltninger og ineffektiviteten af alle de programmer, der er udarbejdet for de zoner, hvor der sker vedvarende overskridelser af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften.
- 74 Hvad endelig angår argumentet om en påstået anvendelse med tilbagevirkende kraft af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 har Kommissionen anført, at der rent faktisk først kan klages over tilsidesættelsen af den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, når fristen for gennemførelsen af direktiv 2008/50 er udløbet. Kommissionen har desuden gjort gældende, at de forpligtelser, der er indført ved nævnte bestemmelse, ikke er genstand for en årlig evaluering, og at det andet klagepunkt følgelig ikke vedrører visse år, hvor tilsidesættelsen har fundet sted, men den generelle tilsidesættelse af denne bestemmelse.

– *Domstolens bemærkninger*

- 75 Artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 fastsætter, at overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 76 Det skal bemærkes, at denne bestemmelse indfører en direkte forbindelse mellem overskridelsen af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer som fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, på den ene side og udarbejdelsen af sådanne planer på den anden side.
- 77 Republikken Polen har i det væsentlige kritiseret Kommissionen for alene på baggrund af konstateringen af en overskridelse af grænseværdierne at have konkluderet, at der ikke var vedtaget egnede foranstaltninger som omhandlet i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50.
- 78 Selv om det antages, at denne omstændighed er relevant for vurderingen af, om det andet klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, synes det imidlertid under alle omstændigheder åbenbart, at Kommissionen ikke nøjedes med at konstatere en sådan skematisk årsagssammenhæng. Den har fremført adskillige konkrete forhold, der underbygger dens konklusion.
- 79 Hvad angår den påståede anvendelse med tilbagevirkende kraft af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 skal det bemærkes, at Kommissionen ikke har angivet nogen startdato for det andet klagepunkt som anført i denne doms præmis 1. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for at have ladet dette klagepunkt vedrøre perioden før den dato, hvor medlemsstaterne skulle overholde forpligtelsen i denne bestemmelse. Den har i øvrigt udelukket en sådan forlængelse af sit klagepunkt, således som det er anført i denne doms præmis 74.

80 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det konstateres, at det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelsen af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 kan antages til realitetsbehandling.

*Spørgsmålet, om det andet klagepunkt er velbegrundet*

*– Parternes argumenter*

- 81 Med sit andet klagepunkt har Kommissionen anført, at Republikken Polen har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.
- 82 Selv om den pågældende medlemsstat ved gennemførelsen af denne artikel ganske vist har en vis skønsmargen, når den skal vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes i forbindelse med luftkvalitetsplanerne, er denne margen imidlertid begrænset af betingelsen om, at disse foranstaltninger skal være egnede og effektive med henblik på at løse problemerne angående PM<sub>10</sub>-emissioner i en given zone hurtigst muligt og dermed at bringe tilsidesættelsen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50 til ophør.
- 83 For det første er de foranstaltninger, der er vedtaget af Republikken Polen, imidlertid ineffektive, således som det fremgår af de systematiske og vedvarende overskridelser af de daglige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i 35 zoner og de årlige grænseværdier for PM<sub>10</sub>-koncentrationerne i 9 zoner.
- 84 For det andet fremgår det af bedømmelsen af de luftkvalitetsplaner, som Republikken Polen har fremlagt, at disse ikke indeholder egnede foranstaltninger, der medfører, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 85 Luftkvalitetsplanerne fastsætter bl.a. frister, som alt afhængig af de forskellige zoner udløber mellem 2020 og 2024, for at bringe overskridelserne af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i luften til ophør, hvilket tydeligvis går videre end den skønsmargen, som Republikken Polen har.
- 86 Kommissionen har desuden anført, at selv om den individuelle opvarmning af bygninger har været den primære kilde til PM<sub>10</sub>-luftforureningen i et stort antal zoner, ville planen for udskiftning af varmeanlæg kun have en ukendt virkning, fordi der ikke var fastsat nogen kvalitetskriterier for de varmeanlæg, der blev installeret som erstatning for de gamle.
- 87 Endelig har Kommissionen kritiseret luftkvalitetsplanerne vedrørende visse bestemte zoner. Eksempelvis har den anført, at i Warszawas bymæssige område, hvor det er transportområdet, der er den primære kilde til emissioner, giver luftkvalitetsplanen imidlertid ingen oplysninger om, hvorvidt der er iværksat nogen foranstaltninger på transportområdet eller deres art.
- 88 Republikken Polen har for det første gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, idet den har lagt til grund, at de nationale korrigerende foranstaltninger er ineffektive på grund af de påståede tilsidesættelser af direktivets artikel 13, sammenholdt med bilag XI hertil. Hvis dette var tilfældet, ville alene de foranstaltninger, der bringer overskridelserne omgående til ophør, således være effektive.
- 89 For det andet har de korrigerende foranstaltninger, der skal vedtages, betydelige socioøkonomiske konsekvenser, bl.a. ved at tvinge befolkningerne til at anvende dyrere brændsel, hvilket navnlig kan få indflydelse på deres sundhed. Det polske samfunds sårbare situation er ligeledes en forhindring for en mere udbredt anvendelse af vedvarende energikilder.

- 90 I denne sammenhæng har Republikken Polen fremhævet, at på grund af de betydelige økonomiske midler, der er nødvendige for at nedbringe de forurenende emissioner, har de lokale myndigheder med rette vurderet, at de frister, der er fastsat for de omhandlede planer, som udløber mellem 2020 og 2024, er de kortest mulige.
- 91 Selv om Republikken Polen under udøvelsen af sin skønsbeføjelse havde været berettiget til at tage hensyn til visse af disse parametre, har Kommissionen endvidere begrænset sig til at tildele beskyttelsen af menneskers sundhed en overordnet prioritet uden at foretage en konkret vurdering af de nationale korrigerende foranstaltninger, hvilket den burde have gjort.
- 92 For det tredje har Republikken Polen bestridt Kommissionens udtalelse om, at programmet for udskiftning af varmeanlæggene ikke fastsætter kvalitetskriterier. Finansieringen af indkøbet af varmeinstallationer er nemlig allerede til dels underlagt udvælgelseskriterier for varmeanlæg, der opfylder visse emissionsnormer.

– *Domstolens bemærkninger*

- 93 Domstolen har fastslået, at luftkvalitetsplanerne alene kan opstilles under hensyntagen til den balance, der skal være mellem målet om en mindskning af risikoen for forurening og de forskellige berørte offentlige og private interesser (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 106).
- 94 Den omstændighed, at en medlemsstat overskrider grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften, er dermed ikke i sig selv tilstrækkelig til, at medlemsstaten skal anses for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 107).
- 95 Det følger i denne forbindelse af nævnte bestemmelse, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen i forbindelse med fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skal vedtages, skal disse under alle omstændigheder sikre, at den periode, hvor grænseværdierne overskrides, bliver kortest mulig (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Under disse omstændigheder skal det på grundlag af en analyse af de enkelte tilfælde efterprøves, om de af den pågældende medlemsstat opstillede planer er i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 (dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 108).
- 97 I den foreliggende sag har den pågældende medlemsstat først og fremmest pligt til at udarbejde luftkvalitetsplaner i tilfælde af overskridelser af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften fra den 11. juni 2010.
- 98 Som det fremgår af denne doms præmis 63, var der allerede blevet konstateret overskridelser af grænseværdierne i Polen på denne dato.
- 99 Så meget desto mere er det ubestridt, at de planer, som Republikken Polen efterfølgende vedtog, har fastsat udløbet af fristerne for at bringe disse overskridelser til ophør i forhold til de forskellige zoner mellem 2020 og 2024, hvilket gør det muligt for den pågældende medlemsstat først at bringe disse overskridelser til ophør ti år – eller endda fjorten år – efter tidspunktet, hvor disse overskridelser blev konstateret.

- 100 Republikken Polen har i denne henseende anført, at de frister, som den har fastsat, fuldt ud er tilpasset omfanget af de strukturelle omstillinger, der er nødvendige med henblik på at bringe overskridelserne af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften til ophør, idet den fremhævede de vanskeligheder, der er forbundet med de socioøkonomiske og budgetmæssige udfordringer i forhold til de omfattende tekniske investeringer, der skal foretages.
- 101 Selv om der kan tages hensyn til sådanne forhold i forbindelse med den balance, der er nævnt i denne doms præmis 93, er det imidlertid ikke desto mindre således, at det ikke er påvist, at de vanskeligheder, som Republikken Polen har nævnt, som ikke er af ekstraordinær karakter, vil kunne udelukke, at mindre lange frister kunne have været fastsat, især fordi en stor del af de planlagte foranstaltninger omhandler udskiftningen af individuelle og kollektive varmeanlæg med mere effektive anlæg.
- 102 Heraf følger, at nævnte argument fra Republikken Polen ikke i sig selv kan begrunde så lange frister for at bringe de nævnte overskridelser til ophør, henset til kravet om at sikre, at overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 103 I denne sammenhæng er vedtagelsen af de supplerende foranstaltninger, som Republikken Polen har påberåbt sig, i hvilken forbindelse det er ubestridt, at de ikke i sig selv vil kunne bringe overskridelserne af grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften effektivt til ophør, ikke tilstrækkelig til at opfylde forpligtelserne, der følger af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.
- 104 Det følger af det ovenstående, at det andet klagepunkt skal tiltrædes.

***Om det tredje klagepunkt vedrørende tilsidesættelsen af artikel 22, stk. 3, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil***

*Parternes argumenter*

- 105 Med sit tredje klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Republikken Polen har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 22, stk. 3, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, ved at have overskredet de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer plus tolerancemargenen fra den 1. januar 2010 til den 10. juni 2011 i tre zoner, dvs. Radom, Pusków-Żyrardów og Kędzierzyn-Koźle, samt fra den 1. januar 2011 til den 10. juni 2011 i zonen Ostrów-Kępnó.
- 106 Republikken Polen havde således pligt til i perioden, hvor undtagelsen, der var givet af Kommissionen, som præciseret i denne doms præmis 23, var gældende, for de fire zoner i henhold til artikel 22, stk. 3, i direktiv 2008/50 ikke at overskride de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften plus tolerancemargener på 50% i henhold til bilag XI til dette direktiv. Det fremgår imidlertid af de tal, som denne medlemsstat har fremlagt, at  $PM_{10}$ -koncentrationerne i de fire omhandlede zoner overskred de gældende grænseværdier plus margenerne for tilladt overskridelse indtil udløbet af denne undtagelse.
- 107 Heroverfor har Republikken Polen for sit vedkommende gjort gældende, at det tredje klagepunkt er ugrundet, og har anført, at de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, mangler præcision, idet de henviser til forskellige oplysninger, som ikke vedrører de daglige grænseværdier, men de årlige grænseværdier.
- 108 I sin replik har Kommissionen anført, at Republikken Polens argumentation er uvirksom, for så vidt som de taloplysninger, der er fremlagt af denne sidstnævnte, vedrører de årlige værdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften og ikke de daglige værdier, idet disse sidstnævnte værdier imidlertid alene er omfattet af det tredje klagepunkt.

*Domstolens bemærkninger*

- 109 I henhold til artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 skal det indledningsvis bemærkes, at hvis overholdelse af grænseværdierne for  $PM_{10}$  som anført i bilag XI til dette direktiv i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at betingelserne i artikel 22, stk. 1, opfyldes, og at medlemsstaten godtgør, at der på nationalt, regionalt og lokalt plan er truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at overholde fristerne.
- 110 Direktivets artikel 22, stk. 3, fastsætter i denne henseende, at når en medlemsstat anvender stk. 2 i denne artikel, sikrer den pågældende medlemsstat, at grænseværdien for hvert forurenende stof ikke overskrides med mere end den højeste tolerancemargen, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50 for hvert af de forurenende stoffer. For  $PM_{10}$  er nævnte tolerancemargen fastsat til 50% i forhold til grænseværdierne.
- 111 Det skal indledningsvis konstateres, at Republikken Polens argument, der er anført i denne doms præmis 107, er uvirksomt, eftersom det vedrører oplysningerne om overskridelse af de årlige værdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften, selv om Kommissionen i sit tredje klagepunkt rent faktisk kun nævner overskridelsen af de daglige grænser. Domstolen vil derfor alene tage stilling til overskridelsen af de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften.
- 112 Det skal i denne henseende bemærkes, at Republikken Polen i løbet af 2008 indgav en anmodning i henhold til artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 angående grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i 83 zoner. Ved afgørelse af 11. december 2009 besluttede Domstolen, at den ikke ville gøre indsigelse over for anvendelsen indtil den 11. juni 2011 af undtagelsen til forpligtelsen til at overholde de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i 4 zoner, dvs. Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle og Ostrów-Kęпно.
- 113 For disse fire zoner havde Kommissionens afgørelse den virkning, at Republikken Polen havde pligt til indtil den 11. juni 2011 i henhold til artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50 at sikre, at de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften plus tolerancemargener på 50% i henhold til bilag XI til dette direktiv ikke blev overskredet.
- 114 Det fremgår imidlertid af de oplysninger, der blev indleveret til Kommissionen den 26. juni 2013 af Republikken Polen som svar på den supplerende åbningsskrivelse af 26. april 2013, at der var blevet konstateret overskridelser af de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften plus tolerancemargener på 50% mellem den 1. januar 2010 og den 10. juni 2011 i zonerne Radom, Pruszków-Żyrardów og Kędzierzyn-Koźle, og at de samme overskridelser var blevet konstateret mellem den 1. januar 2011 og den 10. juni 2011 i zonen Ostrów-Kęпно.
- 115 Under disse omstændigheder, og henset til den i denne doms præmis 62 nævnte retspraksis, som i denne sammenhæng skal anvendes analogt, skal det konstateres, at Republikken Polen ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 22, stk. 3, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil.
- 116 Følgelig skal det tredje klagepunkt tiltrædes.



***Om det fjerde klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 på grund af den ukorrekte gennemførelse af denne bestemmelse***

*Parternes argumenter*

- 117 Med sit fjerde klagepunkt har Kommissionen hævdet, at på trods af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, der kræver, at i tilfælde af overskridelse af grænseværdierne skal de omhandlede luftkvalitetsplaner omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig, indeholder hverken POŚ-lovens artikel 91 og 92 eller reglerne om luftkvalitetsplanerne og de kortsigtede handlingsplaner udtrykkeligt et sådant krav.
- 118 Kommissionen har bl.a. anført, at det forhold, at der ikke er en udtrykkelig betingelse om, at luftkvalitetsplanerne skal indeholde foranstaltninger, der har til formål at afkorte perioden for overskridelse af grænseværdierne for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i en given zone mest muligt, er til hinder for, at kravet om at vedtage foranstaltninger, der hurtigst muligt kan bringe overskridelsessituationen til ophør, overholdes.
- 119 Republikken Polen har for sit vedkommende bestridt det fjerde klagepunkt og tilsigter at bevise, at til trods for, at der ikke findes en bestemmelse, som udtrykkeligt fastsætter nævnte betingelse, opfylder de foranstaltninger, der rent faktisk er fastsat i luftkvalitetsplanerne og det kortsigtede handlingsplaner kravene til en korrekt gennemførelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50.

*Domstolens bemærkninger*

- 120 Det fremgår af retspraksis, at for at gennemføre et direktiv i national ret er det ganske vist ikke nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i en udtrykkelig specifik lovbestemmelse, men det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at dette direktiv anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (dom af 30.6.2016, Kommissionen mod Polen, C-648/13, EU:C:2016:490, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 Det skal i denne henseende for det første lægges til grund, at idet Kommissionens tre første klagepunkter er blevet taget til følge, har Republikken Polen ikke sikret, at direktiv 2008/50 er blevet gennemført fuldt ud. Selv om denne medlemsstat har påberåbt sig elementer fra den nationale juridiske kontekst med henblik på at gøre gældende, at den har sikret en korrekt anvendelse med hensyn til overholdelsen af kravet, der følger af direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, har den imidlertid ikke fremlagt nogen beviser til støtte for denne argumentation.
- 122 For det andet indeholder ingen af de luftkvalitetsplaner, der er vedtaget af den pågældende medlemsstat på såvel nationalt som regionalt plan, nogen udtrykkelig henvisning til kravet om, at disse planer skal gøre det muligt at begrænse overskridelserne af grænseværdierne til den kortest mulige periode.
- 123 På denne baggrund kan Republikken Polens gennemførelse af direktiv 2008/50 i national ret, henset til dens generelle retlige ramme, ikke sikre en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv.
- 124 Derfor skal det fjerde klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende, tiltrædes.

125 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, og dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, og artikel 22, stk. 3, sammenholdt med bilag XI hertil, idet denne:

- fra 2007 til og med 2015 har overskredet de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i 35 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten og de årlige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i 9 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten
- ikke har truffet egnede foranstaltninger i luftkvalitetsplanerne med henblik på at gøre den periode, hvor grænseværdierne for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften overskrides, kortest mulig
- har overskredet de daglige grænseværdier for  $PM_{10}$ -koncentrationer i luften plus tolerancemargenen fra den 1. januar 2010 til den 10. juni 2011 i zonerne Radom, Pruszków-Żyrardów og Kędzierzyn-Koźle og fra den 1. januar 2011 til den 10. juni 2011 i zonen Ostrów-Kęпно og
- ikke har gennemført artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 korrekt.

### Sagsomkostninger

126 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og idet denne sidstnævnte i det væsentlige har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa, sammenholdt med bilag XI hertil, og dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, og artikel 22, stk. 3, sammenholdt med bilag XI hertil, idet denne:**

- fra 2007 til og med 2015 har overskredet de daglige grænseværdier for koncentrationer af  $PM_{10}$ -partikler i 35 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten og de årlige grænseværdier for koncentrationer af  $PM_{10}$ -partikler i 9 zoner for vurdering og styring af luftkvaliteten
- ikke har truffet egnede foranstaltninger i luftkvalitetsplanerne med henblik på at gøre den periode, hvor grænseværdierne for koncentrationer af  $PM_{10}$ -partikler i luften overskrides, kortest mulig
- har overskredet de daglige grænseværdier for koncentrationer af  $PM_{10}$ -partikler i luften plus tolerancemargenen fra den 1. januar 2010 til den 10. juni 2011 i zonerne Radom, Pruszków-Żyrardów og Kędzierzyn-Koźle og fra den 1. januar 2011 til den 10. juni 2011 i zonen Ostrów-Kęпно og
- ikke har gennemført nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, korrekt.

2) **Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter