



wPers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 136/20
Luxemburg, 10 november 2020

Arrest in zaak C-644/18
Commissie/Italië

Italië heeft het Unierecht inzake luchtkwaliteit geschonden

De grenswaarden voor de concentratie van PM10-deeltjes zijn tussen 2008 en 2017 systematisch en voortdurend overschreden

In 2014 heeft de Europese Commissie een niet-nakomingsprocedure ingeleid tegen Italië omdat die volgens haar de door de „richtlijn luchtkwaliteit” voorgeschreven grenswaarden voor PM10-deeltjes¹ in een aantal zones van haar grondgebied systematisch en voortdurend overschreed.

De Commissie was namelijk van mening dat Italië de dag- en jaargrenswaarden voor PM10-deeltjes die van toepassing waren krachtens artikel 13, lid 1, van die richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage XI daarbij, in de betrokken zones sinds 2008 systematisch en voortdurend overschreed. Voorts stelde de Commissie dat Italië niet had voldaan aan haar verplichting om overeenkomstig artikel 23, lid 1, van die richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage XV erbij, passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden voor PM10-deeltjes in alle betrokken zones werden nageleefd.

Aangezien de Commissie de uitleg die Italië hierover in de precontentieuze procedure had verschaft, onvoldoende achtte, heeft zij op 13 oktober 2018 bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

In zijn arrest van 10 november 2020 heeft het Hof, dat op verzoek van Italië zitting hield in Grote kamer, dit beroep toegewezen.

In de eerste plaats heeft het Hof de grief inzake de systematische en voortdurende schending van artikel 13, lid 1, van de „richtlijn luchtkwaliteit”, gelezen in samenhang met bijlage XI erbij, gegrond verklaard op basis van de gegevens die de Commissie voor de door de procedure bestreken periodes en zones heeft aangevoerd. Het Hof herinnert er in dit verband eerst en vooral aan dat de overschrijding van de grenswaarden voor PM10-deeltjes op zich al volstaat om vast te stellen dat inbreuk is gemaakt op de hierboven vermelde bepalingen van die richtlijn. In dit geval **stelt het Hof vast dat de dag- en jaargrenswaarden voor PM10-deeltjes van 2008 tot en met 2017 in de betreffende zones zeer regelmatig zijn overschreden**. Het feit dat de grenswaarden in kwestie tijdens bepaalde jaren van de onderzochte periode niet werden overschreden, staat in een dergelijke situatie volgens het Hof niet in de weg aan de vaststelling dat de betrokken bepalingen systematisch en voortdurend zijn overtreden. Volgens de definitie die in de „richtlijn luchtkwaliteit” van het begrip „grenswaarde” wordt gegeven, moet deze waarde, om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu in zijn geheel te voorkomen of te verminderen, namelijk binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mag ze, zodra ze is bereikt, niet meer worden overschreden. Wanneer een systematische en voortdurende overschrijding is vastgesteld, zoals hier het geval is, is het bovendien van weinig belang of de niet-nakoming van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen het gevolg is van doelbewust handelen, van nalatigheid dan wel van technische of structurele moeilijkheden die deze zou hebben ondervonden, tenzij wordt bewezen dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden waarvan de gevolgen ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden vermeden. Aangezien Italië er in dit geval niet in is

¹ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152, blz. 1).

geslaagd om een dergelijk bewijs te leveren, kon zij zich niet met succes beroepen op de diversiteit van de bronnen van luchtverontreiniging om aan te voeren dat sommige daarvan – zoals de bronnen die worden beïnvloed door Europese sectorale beleidsmaatregelen – haar niet konden worden toegerekend, en evenmin op de topografische en klimatologische kenmerken van bepaalde van de betrokken zones. Ten slotte acht het Hof het niet relevant dat de zones waarop de grieven van de Commissie betrekking hebben, slechts een beperkt deel van het gehele nationale grondgebied vormen. Het Hof merkt daarover op dat de overschrijding van de grenswaarden voor PM10-deeltjes, zelfs in één enkele zone, op zich volstaat om vast te stellen dat de hierboven vermelde bepalingen van de „richtlijn luchtkwaliteit” niet zijn nageleefd.

In de tweede plaats oordeelt het Hof dat de grief inzake het verzuim om overeenkomstig artikel 23, lid 1, van de „richtlijn luchtkwaliteit”, afzonderlijk beschouwd en in samenhang met bijlage XV, deel A, erbij, passende maatregelen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden voor PM10-deeltjes worden nageleefd, eveneens gegrond is. Het Hof herinnert er in dit verband aan dat deze bepalingen de betrokken lidstaat, wanneer die grenswaarden worden overschreden nadat het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, ertoe verplichten een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat voldoet aan de vereisten van deze richtlijn, met name het vereiste om te voorzien in passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden. In deze context benadrukt het Hof dat een dergelijke overschrijding weliswaar op zich niet volstaat om vast te stellen dat de lidstaten hun verplichtingen op grond van de betreffende bepalingen van de „richtlijn luchtkwaliteit” niet zijn nagekomen, en dat zij beschikken over een zekere beoordelingsruimte bij het vaststellen van de te nemen maatregelen, maar dat deze maatregelen er hoe dan ook voor moeten zorgen dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk wordt gehouden.

In dit geval **stelt het Hof vast dat Italië de vereiste maatregelen kennelijk niet tijdig heeft genomen**. Het baseert zich daarvoor op de gegevens in het dossier waaruit in het bijzonder blijkt dat de dag- en jaargrenswaarden voor PM10-deeltjes in de betreffende zones systematisch en voortdurend werden overschreden gedurende minstens acht jaar. Het Hof baseert zich voorts op het feit dat weliswaar in Italië een proces aan de gang is om deze grenswaarden te bereiken, maar dat de maatregelen die in de aan het Hof overgelegde luchtkwaliteitsplannen zijn opgenomen – waaronder die welke tot doel hebben structurele veranderingen teweeg te brengen in de belangrijkste verontreinigingsfactoren – voor het merendeel pas zeer recent zijn aangenomen. Verschillende van deze plannen voorzien ook in een termijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake luchtkwaliteit die zich over een periode gaande van meerdere jaren tot zelfs twee decennia na de inwerkingtreding van deze grenswaarden kan uitstrekken. Volgens het Hof toont deze situatie op zich al aan dat Italië geen passende en doeltreffende maatregelen ten uitvoer heeft gelegd om ervoor te zorgen dat de periode van overschrijding van de grenswaarden voor PM10-deeltjes zo kort mogelijk wordt gehouden. Voorts merkt het Hof op dat de benadering van Italië, die het met name vanuit het oogpunt van de evenredigheid, de subsidiariteit en het evenwicht tussen openbare en particuliere belangen noodzakelijk vindt om over lange termijnen te beschikken om effecten teweeg te brengen met de in de verschillende luchtkwaliteitsplannen vastgestelde maatregelen, in strijd is met zowel de termijnen die de „richtlijn luchtkwaliteit” oplegt om te voldoen aan de daarin vastgestelde verplichtingen, als met het belang van de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen, namelijk de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu. Artikel 23, lid 1, van de „richtlijn luchtkwaliteit” kan immers weliswaar niet inhouden dat de door een lidstaat genomen maatregelen de onmiddellijke naleving van deze grenswaarden moeten waarborgen om als passend te kunnen worden beschouwd, maar de benadering van Italië komt erop neer dat de termijn voor de naleving van deze waarden algemeen, in voorkomend geval zelfs voor onbepaalde tijd, zou mogen worden verlengd, terwijl de grenswaarden juist zijn vastgesteld om deze doelstellingen te bereiken.

NOTA BENE: Een beroep wegens niet-nakoming gericht tegen een lidstaat die zijn uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, kan worden ingesteld door de Commissie of door een andere lidstaat. Indien het Hof van Justitie de niet-nakoming vaststelt, dient de betrokken lidstaat zo snel mogelijk aan dit arrest te voldoen. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de lidstaat niet aan het arrest heeft voldaan, kan zij een nieuw beroep instellen en daarin financiële sancties vorderen. Worden de

Commissie echter geen maatregelen tot omzetting van een richtlijn meegedeeld, dan kan het Hof van Justitie, op voorstel van de Commissie, bij het eerste arrest sancties opleggen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106