

## MRF 2023.11

EU-Domstolens dom af 16. marts 2023, 3. afd., sag C-174/21, Kommissionen mod Bulgarien (Double manquement - Pollution par les PM<sub>10</sub>)

***Afvist Kommissionens krav om bøde og tvangsbøder mod Bulgarien efter TEUF art. 260(2) for ikke at opfylde tidligere traktatbrudsdom i sag C-488/15, da Kommissionen ikke entydigt havde godtgjort, hvilke bestemte dele af den tidligere dom, der ikke var opfyldt, og det ikke påhvilede Bulgarien at dokumentere opfyldelsen af dommen.***

Det fremgår af art. 13 i luftrammedirektivet (2008/50), at alle medlemsstater i 2010 skulle sikre, at de i direktivets bilag XI fastsatte grænseværdier for koncentrationer af små partikler (PM<sub>10</sub>) i luften var overholdt. Efter art. 22 havde medlemsstaterne dog mulighed for i bestemte zoner at søge om midlertidig fritagelse. I zoner, hvor Kommissionen ikke havde meddelt fritagelse, er medlemsstaterne efter art. 23 forpligtet til at vedtage handlingsplaner, hvis direktivets grænseværdier overskrides. I 2009 ansøgte Bulgarien efter art. 22 om midlertidig fritagelse i bestemte zoner, hvilket Kommissionen afslog. Efterfølgende anlagde Kommissionen traktatbrudssag mod Bulgarien, hvor Kommissionen gjorde gældende, at Bulgarien i en række byzoner havde overtrådt luftrammedirektivet mht. PM<sub>10</sub> og undladt at træffe effektive foranstaltninger. Kommissionen fik medhold i sag C-488/15 fra april 2017, hvor EU-Domstolen afsagde dom om, at Bulgarien ”har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM<sub>10</sub>-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder [...] ved systematisk og vedvarende fra 2007 til og med 2014 at overskride den daglige grænseværdi for PM<sub>10</sub>-koncentrationer inden for zonen [...] i årene 2007, 2008 og fra og med 2010 til og med 2014 den årlige grænseværdi for PM<sub>10</sub>-koncentrationer inden for den samme zone”. Ved flere skrivelser redegjorde Bulgarien for, hvilke foranstaltninger Bulgarien

havde iværksat for at opfylde dommen i sag C-488/15. Da Kommissionen fandt, at foranstaltningerne ikke var tilstrækkelige, anlagde Kommissionen sag mod Bulgarien med påstand om bøde og tvangsbøder efter TEUF art. 260(2), hvor Polen intervenerede til fordel for Bulgarien. EU-Domstolen lagde til grund, at formålet med TEUF art. 260(2) om tvangsbøder er at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde dommen. Dette betyder, at Kommissionen først skal fremsende en åbningsskrivelse, hvor det tydeligt skal fremgå, hvilke dele af den tidligere dom, som ikke er opfyldt på referencetidspunktet som anført i åbningsskrivelsen, hvilket i denne sag var den 9. februar 2019. I den foreliggende havde Kommissionen ikke med den fornødne klarhed godtgjort, at den tidligere dom ikke var opfyldt på referencetidspunktet. Kommissionen havde i åbningsskrivelsen således alene anført, at overskridelsen af grænseværdierne var fortsat i flere zoner uden en klar forbedring frem til den 9. februar 2019. EU-Domstolen afviste herefter Kommissionens søgsmål, idet den anførte: ”Ved ikke i åbningsskrivelsen at have gjort gældende og umiddelbart med den nødvendige klarhed godtgjort den nødvendige forudsætning, at [dommen fra april 2017] fortsat skulle være opfyldt på referencetidspunktet, for så vidt angår de zoner og bymæssige områder, der er omfattet af denne skrivelse, har Kommissionen ikke gyldigt gjort gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sin forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af” dommen i sag C-488/15 (præmis 31).

***Kommentar:*** Dommen illustrerer en del af de juridiske udfordringer, når medlemsstaterne skal pålægges tvangsbøder efter TEUF art. 260(2) for ikke at opfylde en dom i en tidligere traktatbrudssag. Problemet er, at dommen i en traktatbrudssag anfører, hvad der er overtrådt – men dommen angiver ikke, hvad der konkret skal gøres. Hvor EU-Domstolen har afsagt kendelse om opsættende virkning af sagsanlæg, er det forholdsvis ukompliceret som i sag C-121/21 (MRF 2021.197), og i nogle domme er det mindre kompliceret at fastlægge, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes for at opfylde

## MRF 2023.11

*dommen som f.eks. sag C-261/18 om manglende VVM af en vindmøllepark. I forhold til luftrammedirektivets regler lader dette sig imidlertid ikke besvare så enkelt, når en dømt medlemsstat har iværksat foranstaltninger, der begrænser luftforureningen og herunder vedtaget planer for nedbringelse af luftforureningen. Det forekommer derfor velbegrundet, at EU-Domstolen stiller krav til Kommissionen om klarhed med hensyn til, hvilke konkrete foranstaltninger der mangler for at opfylde en tidligere dom, når der pålægges tvangsbøder. Dommen må derfor også opfattes som udtryk for, at det er ikke er medlemsstaten, der skal dokumentere, at dommen er opfyldt, hvilket synes forudsat i Kommissionens argumentation.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. marts 2023 (\*)

»Traktatbrud – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud – artikel 260, stk. 2, TEUF – forpligtelse til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger – tilsidesættelse af denne forpligtelse påberåbt af Europa-Kommissionen – åbningsskrivelsens manglende klarhed med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt dommen fortsat skal være opfyldt på referencetidspunktet – retssikkerhedsprincippet – afvisning«

I sag C-174/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 21. marts 2021,

**Europa-Kommissionen** ved M. Noll-Ehlers og I. Zaloguín, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Republikken Bulgarien** ved M. Georgieva, T. Mitova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Republikken Polen** ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

intervenient

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan (refererende dommer), D. Gratsias, N. Piçarra og N. Jääskinen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. september 2022,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. november 2022,

afsagt følgende

### Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF med hensyn til zonerne og byområderne BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst, idet den ikke har truffet alle de nødvendige

foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267).

- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale et fast beløb på 3 156 EUR om dagen beregnet fra tidspunktet for afsigelsen af dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), indtil der afsiges dom i nærværende sag, eller – såfremt dommen opfyldes tidligere – indtil den 31. december i det sidste år, hvori den ikke er blevet opfyldt, men under alle omstændigheder ikke mindre end et fast minimumsbeløb på 653 000 EUR, til Kommissionen.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 5 677,20 EUR om dagen for hver enkelt luftkvalitetszone, beregnet fra tidspunktet for afsigelsen af Domstolens dom i nærværende sag og indtil det år, hvori dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), er fuldstændig opfyldt.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## Retsforskrifter

- 2 Artikel 13 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) med overskriften »Grænseværdier og varslings-tærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at luftens indhold af svovldioxid, PM10, bly og carbonmonoxid i deres zoner og bymæssige områder ikke overskrider grænseværdierne i bilag XI.

[...]

- 3 Dette direktivs artikel 23 med overskriften »Luftkvalitetsplaner« fastsætter følgende 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.

[...]

- 4 Direktivets artikel 27 med overskriften »Fremsendelse af oplysninger og rapportering« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at Kommissionen får adgang til oplysningerne om luftkvaliteten inden for den krævede tidsfrist som fastsat i de gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 28, stk. 2.

2. Med det særlige formål at vurdere, om grænseværdierne og de kritiske niveauer er overholdt, og målværdierne er nået, skal sådanne oplysninger under alle omstændigheder gøres tilgængelige for Kommissionen senest ni måneder efter udgangen af hvert år [...]

- 5 Bilag XI til samme direktiv har overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed«. Ifølge bilaget er grænseværdien for PM10 pr. døgn på 50 mikrogram per kubikmeter ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), som ikke må overskrides mere end 35 gange pr. kalenderår, og den årlige

grænseværdi er på 40 µg/m<sup>3</sup> pr. kalenderår. I bilaget præciseres det, at grænseværdierne skulle overholdes fra og med den 1. januar 2005.

### **Dommen i sagen Kommissionen mod Bulgarien**

6 I dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), fastslog Domstolen følgende:

Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil,

- ved systematisk og vedvarende fra og med 2007 til og med 2014 at overskride såvel den daglige som den årlige grænseværdi for PM10-koncentrationer i følgende zoner og bymæssige områder: BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Nord, BG0005 Sydvest og BG0006 Sydøst
- ved systematisk og vedvarende fra 2007 til og med 2014 at overskride den daglige grænseværdi for PM10-koncentrationer inden for zonen BG0003 AG Varna og i årene 2007, 2008 og fra og med 2010 til og med 2014 den årlige grænseværdi for PM10-koncentrationer inden for den samme zone BG0003 AG Varna.

7 Endvidere fastslog Domstolen, at Republikken Bulgarien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, navnlig forpligtelsen til at holde overskridelsesperioden kortest mulig hvad angår perioden fra og med den 11. juni 2010 til og med 2014, ved at den daglige og den årlige grænseværdi for PM10-koncentrationer i samtlige de ovenfor nævnte zoner og bymæssige områder fortsat blev overskredet.

### **Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen**

8 Efter afsigelsen af dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), anmodede Kommissionen ved skrivelse af 11. maj 2017 Republikken Bulgarien om at fremsende oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet til opfyldelse af denne dom.

9 Ved flere skrivelser dateret mellem den 5. juni 2017 og den 26. september 2018 redegjorde Republikken Bulgarien over for Kommissionen for de forskellige foranstaltninger, der var truffet for at opfylde denne dom, idet den præciserede, at visse grænseværdier for PM10-koncentrationer nu blev overholdt i flere kommuner i de områder, der var omfattet af den nævnte dom.

10 På grundlag af rådataene vedrørende luftkvaliteten for 2015 og 2016 konstaterede Kommissionen, at den daglige grænseværdi for PM10-koncentrationer for disse år ikke var blevet overholdt i nogen af de seks områder, der var omfattet af Domstolens dom, mens den årlige grænseværdi for disse koncentrationer var blevet overskredet i alle disse områder med undtagelse af BG0003 AG Varna.

11 Kommissionen fremsendte herefter den 9. november 2018 en åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF. I skrivelsen konstaterede Kommissionen, at Republikken Bulgarien ca. halvandet år efter afsigelsen af dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), og næsten 11 år efter ikrafttrædelsen af direktiv 2008/50 endnu ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe de traktatbrud, der var fastslået i denne dom, til ophør. Kommissionen opfordrede i øvrigt denne medlemstat til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder, som efterfølgende blev forlænget med yderligere en måned indtil den 9. februar 2019 (herefter »referencetidspunktet«), og til at underrette Kommissionen om eventuelle fremskridt i mellemtiden.

12 Efter fremsendelse af det første sæt oplysninger den 8. januar 2019 besvarede Republikken Bulgarien åbningsskrivelsen ved en skrivelse af 18. januar 2019, hvorefter Bulgarien ved flere skrivelser fremsendte supplerende oplysninger i perioden fra den 22. juli 2019 til den 1. september 2020. I disse skrivelser anførte Republikken Bulgarien bl.a., at den årlige grænseværdi var blevet overholdt for 2017 og 2018 i zonen BG0005 Sydvest, mens der i 2019 ikke var konstateret nogen overskridelse af den

årlige grænseværdi i zonerne BG0005 Sydvest, BG0006 Sydøst og BG0001 AG Sofia. Republikken Bulgarien præciserede ligeledes, at overholdelsen af grænseværdien for luftkvaliteten var opretholdt i visse kommuner i disse zoner, mens overskridelserne af grænseværdierne fortsat blev mindsket i andre kommuner. Derefter anførte Republikken Bulgarien, at den havde truffet forskellige foranstaltninger for at begrænse de forbudte overskridelser, bl.a. i forhold til de væsentligste kilder til forurening, som boligopvarmning og transport udgør.

- 13 Idet Kommissionen midlertidigt ikke tog zonen BG0003 AG Varna i betragtning i forbindelse med den administrative procedure, fandt den, at Republikken Bulgarien, henset til de oplysninger, som denne medlemsstat havde fremlagt, og de luftkvalitetsrapporter, der var fremsendt i henhold til artikel 27 i direktiv 2008/50 for perioden fra 2015 til 2019, ikke havde truffet alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), idet de årlige og daglige grænseværdier fortsat ikke blev overholdt i de fem andre zoner, der var omfattet af denne dom, og idet overskridelsesperioden ikke var blevet så kort som mulig i disse fem zoner.
- 14 På denne baggrund har Kommissionen besluttet at anlægge denne sag.
- 15 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. august 2021 har Republikken Polen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Bulgariens påstande.

### **Formaliteten med hensyn til traktatbrudssøgsmålet**

#### *Parternes argumenter*

- 16 Eftersom de generelle principper, der gælder for den i artikel 258 TEUF omhandlede administrative procedure, skal finde tilsvarende anvendelse på den i artikel 260, stk. 2, TEUF omhandlede procedure, og idet afgivelse af en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF ifølge Domstolens praksis forudsætter, at Kommissionen gyldigt kan påberåbe sig en tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler den pågældende medlemsstat, har Republikken Bulgarien, der støttes af Republikken Polen, i sit svarskrift heraf udledt, at Kommissionen for at kunne sende en åbningsskrivelse i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF skal gøre gældende, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at efterkomme en dom afsagt af Domstolen, hvori der er fastslået en tilsidesættelse.
- 17 Republikken Bulgarien har imidlertid anført, at Kommissionens klagepunkt i åbningsskrivelsen om den hævdede manglende opfyldelse af Domstolens dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), er støttet på faktiske omstændigheder, der er indtrådt før afsigelsen af den pågældende dom, dvs. oplysninger vedrørende luftkvaliteten i 2015 og 2016, således at denne institution på datoen for åbningsskrivelsen, dvs. den 9. november 2018, ikke gyldigt kunne fastslå, at der forelå et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, og dermed heller ikke med føje hævde, at Republikken Bulgarien ikke havde opfyldt denne dom. Kommissionen indledte derfor for tidligt den administrative fase af den procedure, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet.
- 18 Republikken Bulgarien, støttet af Republikken Polen, har nedlagt påstand om, at søgsmålet afvises.
- 19 Selv om Kommissionen er af den opfattelse, at den materielle genstand for det foreliggende traktatbrudssøgsmål hverken er blevet udvidet eller suppleret i forhold til dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), har den i replikken henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter der i tilfælde af en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af bestemmelserne i en EU-retsakt kan fremlægges supplerende elementer efter den begrundede udtalelse, idet genstanden for traktatbrudssøgsmålet ligeledes kan omfatte faktiske omstændigheder, der ligger efter denne udtalelse.
- 20 Kommissionen har endvidere anført, at oplysningerne for 2015 og 2016 utvivlsomt viser vedvarende overskridelser af grænseværdierne for PM10-koncentrationer, som den bulgarske befolkning har måttet tolerere flere år efter den dato, der er nævnt i Domstolens dom. I denne sammenhæng er Kommissionen som følge af, at overtrædelsen fortsat består, af den opfattelse, at det var begrundet at

indlede en administrativ procedure. Desuden er argumentet om, at Kommissionen formelt er forpligtet til at vente flere år efter, at Domstolen har afsagt dom i medfør af artikel 258 TEUF, før den »kan anmode om opfyldelse af denne dom«, helt uacceptabelt, for så vidt som en sådan »henstandsperiode« hverken er fastsat i traktaterne eller i rapporteringsmekanismen, således som den er fastsat i artikel 27 i direktiv 2008/50, og heller ikke følger af retssikkerhedsprincippet.

- 21 Republikken Bulgarien har i duplikken præciseret, at den i lyset af de tidsmæssige omstændigheder, der kendetegner den foreliggende sag, og ikke de materielle omstændigheder heri, har nedlagt påstand om, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling. Navnlig følger den fejl, som traktatbrudssøgsmålet er behæftet med, ikke af en udvidelse af søgsmålet efter åbningsskrivelsen, men af den omstændighed, at der oprindeligt ikke fandtes noget grundlag for at indlede den administrative procedure, der har ført til nærværende søgsmål. Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at genstanden for søgsmålet vedrører manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, der fastslår et »vedvarende« traktatbrud, ikke afhjælpe en sådan fejl, idet den administrative procedure, der er indledt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, skal være forskriftsmæssig for at sikre den berørte medlemsstats rettigheder.

### *Domstolens bemærkninger*

- 22 Det bemærkes, at i henhold til artikel 260, stk. 1 og 2, TEUF har en medlemsstat, med hensyn til hvilken Domstolen har fastslået, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaterne, pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, idet Kommissionen kan indbringe en sag for Domstolen, hvis den efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger finder, at sådanne foranstaltninger ikke er blevet truffet.
- 23 Formålet med denne procedure er således at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag (dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 80). En sådan opfyldelse skal iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (jf. i denne retning dom af 6.11.1985, Kommissionen mod Italien, 131/84, EU:C:1985:447, præmis 7, og af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, dvs. en tilsidesættelse af forpligtelsen til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, er udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 67).
- 25 Det skal bemærkes, at i analogi med retspraksis vedrørende traktatbrudssøgsmål, der er baseret på artikel 258 TEUF, forudsætter afgivelsen af en åbningsskrivelse i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, at Kommissionen med rette kan påberåbe sig en tilsidesættelse af forpligtelsen til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom, idet retssikkerhedsprincippet ellers ville blive tilsidesat (jf. i denne retning dom af 5.12.2019, Kommissionen mod Spanien (Affaldshåndteringsplaner), C-642/18, EU:C:2019:1051, præmis 17, 18 og 26 samt den deri nævnte retspraksis).
- 26 Henset til genstanden for den procedure, der er nævnt i denne doms præmis 23, indebærer dette, at Kommissionen ikke blot er forpligtet til under hele den administrative procedure og forud for fremsendelsen af åbningsskrivelsen at undersøge, om den pågældende dom er blevet opfyldt i mellemtiden, men også til i denne åbningsskrivelse at gøre gældende og umiddelbart med klarhed godtgøre, at dommen endnu ikke er blevet opfyldt på referencetidspunktet.
- 27 En medlemsstat kan nemlig ikke med føje kritiseres for at have tilsidesat sin forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom fra Domstolen, hvis det ikke klart fremgår af åbningsskrivelsen, at forpligtelsen til på referencetidspunktet at opfylde denne dom har bestået siden afsigelsen heraf.

- 28 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Kommissionen i åbningsskrivelsen af 9. november 2018 hverken med den fornødne klarhed har gjort gældende eller umiddelbart godtgjort, at dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), fortsat skulle være opfyldt på referencetidspunktet, dvs. den 9. februar 2019.
- 29 Kommissionen har i denne skrivelse anført, at de tilsidesættelser, der i den pågældende dom blev konstateret frem til 2014, for de zoner og bymæssige områder, som er omhandlet i den nævnte skrivelse, fortsatte i 2015 og 2016, uden at give detaljerede forklaringer på eller en vurdering af de faktiske omstændigheder, der viser, at den situation, som blev konstateret i løbet af disse to år, fortsatte uden en klar forbedring i perioden mellem afsigelsen af dommen den 5. april 2017 og referencetidspunktet, den 9. februar 2019, hvilket således gjorde det nødvendigt at træffe foranstaltninger til opfyldelse af den nævnte dom.
- 30 Hverken den omstændighed, at disse tilsidesættelser fortsatte mellem afslutningen af den periode, der var omfattet af Domstolens dom, dvs. 2014, og en efterfølgende periode, som dog lå før tidspunktet for dommens afsigelse, dvs. 2015 og 2016, eller den systematiske og vedvarende karakter af de nævnte traktatbrud, som Domstolen fastslog i denne dom, indebærer imidlertid automatisk, at den pågældende dom såvel på tidspunktet for afsigelsen heraf som på referencetidspunktet fortsat skulle være opfyldt, og at Republikken Bulgarien således kunne foreholdes ikke at have truffet alle de foranstaltninger, som var nødvendige til opfyldelsen heraf.
- 31 Ved ikke i åbningsskrivelsen at have gjort gældende og umiddelbart med den nødvendige klarhed godtgjort den nødvendige forudsætning, at dom af 5. april 2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267), fortsat skulle være opfyldt på referencetidspunktet, for så vidt angår de zoner og bymæssige områder, der er omfattet af denne skrivelse, har Kommissionen ikke gyldigt gjort gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sin forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom.
- 32 Under disse omstændigheder skal Kommissionens traktatbrudssøgsmål afvises.

### Sagsomkostninger

- 33 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Idet Republikken Bulgarien har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og den af Kommissionen anlagte sag afvises, bør Kommissionen pålægges at betale sagsomkostningerne.
- 34 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Republikken Polen sine egne omkostninger.

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

- 1) **Sagen afvises.**
- 2) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Republikken Bulgarien afholdte omkostninger.**
- 3) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter

---

\* Processprog: bulgarsk.