

## MRF 2023.99

EU-Domstolens dom af 29. juni 2023, 6. afd., sag C-220/22, Kommissionen mod Portugal

***Portugal havde tilsidesat luftrammedirektivets art. 23 ved ikke at vedtage og gennemføre egnede luftkvalitetsplaner, der sikrede en hurtig overholdelse af grænseværdierne for NO<sub>2</sub> i zonerne Lissabon, Porto og Entre Duoro e Minho.***

Efter art. 13 i luftrammedirektivet (2008/50) har alle medlemsstater siden 2010 skullet sikre, at de i direktivets bilag XI fastsatte grænseværdier for bl.a. nitrogendioxid (NO<sub>2</sub>) på 40 µg/m<sup>3</sup> overholdes. Såfremt grænseværdier overskrides, er medlemsstaterne efter direktivets art. 23 forpligtet til at vedtage og gennemfører luftkvalitetsplaner, der hurtigst muligt sikrer, at direktivets grænseværdier overholdes, og disse planer skal overholde kravene i direktivets bilag XV med beskrivelse af de konkrete foranstaltninger, der skal gennemføres med et skøn over, hvordan og hvor hurtigt de enkelte foranstaltninger bidrager til at sikre overholdelsen af grænseværdierne for ren luft. Efter direktivets art. 27 er medlemsstaterne endvidere forpligtet til at sende årlige luftkvalitetsrapporter til Kommissionen. Da Kommissionen fandt, at Portugal i flere zoner ikke opfyldte luftrammedirektivets krav, indledte Kommissionen i 2015 en traktatbrudsprocedure, hvor Kommissionen gjorde gældende, at Portugal systematisk og vedvarende havde overskredet grænseværdierne for koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i flere zoner, og at Portugal ikke havde vedtaget og gennemført de egnede luftkvalitetsplaner, som kræves efter direktivets art. 23. Da Portugals besvarelse ikke fandtes tilfredsstillende, anlagde Kommissionen sag ved EU-Domstolen med påstand om, at Portugal havde tilsidesat luftrammedirektivets art. 13 og 23 ved systematisk og vedvarende at overskride grænseværdien for NO<sub>2</sub> i zonerne Lissabon, Porto og Entre Duoro e Minho og ved ikke at vedtage og gennemføre luftkvalitetsplaner. Den portugisiske regering påstod frifin-

delse og henviste bl.a. til, at der var sket forbedringer af luftkvaliteten. I forhold til den systematiske og vedvarende overtrædelse af grænseværdien lagde EU-Domstolen til grund, at hvis det objektivt kan konstateres, at direktivets grænseværdier er overskredet, er direktivets art. 13 overtrådt, uanset grænseværdien ikke er overskredet i alle år, og at hvis overskridelsen har et betydeligt omfang, er der tale om en systematisk og vedvarende overtrædelse, jf. ligeledes sag C-635/18 (MRF 2020.19). Sammenholdt med oplysningerne om luftforureningen i de tre zoner, fik Kommissionen medhold i denne påstand. I forhold til vedtagelse af luftkvalitetsplaner gjorde Kommissionen bl.a. gældende, at der for visse perioder manglede planer, at der var udarbejdet planer, som ikke var formelt vedtaget, og at planerne var utilstrækkelige og ikke opfyldte kravene i direktivets bilag XV. EU-Domstolen lagde til grund, at den omstændighed, at grænseværdierne er overskredet ikke i sig selv medfører, at pligten til at vedtage luftkvalitetsplaner efter art. 23 er overtrådt, og at medlemsstaterne har et skøn med hensyn til at fastlægge, hvilke foranstaltninger der gennemføres, når det sikres, at overskridelsen bliver af kortest mulig varighed (præmis 93). EU-Domstolen fastslog videre, at direktivets art. 23 både indeholder en pligt til at vedtage planer og til at gennemføre planerne. Da luftkvalitetsplanerne for de tre zoner for en del manglede og for en del var mangelfulde og ikke fandtes var egnede til en hurtig overholdelse af grænseværdien for NO<sub>2</sub> i de tre zoner, fik Kommissionen også medhold i dette punkt.

***Kommentar:*** Dommen er på linje med flere nyere domme, hvor medlemsstater er blevet dømt for at overtræde luftrammedirektivets art. 13 og 23, hvor senest kan nævnes sag C-286/21 (Frankrig), sag C-342/21 (Slovakiet) og sag C-633/21 (Grækenland), der alle tager afsæt i Store Afdelings dom i sag C-644/18 (MRF 2020.19). Dommen viser, at Kommissionen og efterfølgende EU-Domstolen foretager en indgående prøvelse af, om de luftkvalitetsplaner, som medlemsstaterne har vedtaget grundet overskridelse af grænseværdier, opfylder direktivets formelle krav (monitering og beregnet effekt og vedtagelse), men også af gennemførelsen, hvor det i øvrigt i denne sag blev understreget, at initiativer på nationalt plan, som indirekte kan forbedre luftkvaliteten ikke kan indgå som opfyldelse af pligten til at vedtage luftkvalitetsplaner for de enkelte zoner (præmis 102). Manglende opfyldelse af dommen

## **MRF 2023.99**

*kan medføre, at medlemsstaten pålægges tvangsbøder af EU-Domstolen, men det kræver, at det tilstrækkeligt tydeligt af dommen for overtrædelse fremgår, hvordan dommen kan opfyldes, som det illustreres af bl.a. sag C-174/21 (**MRF 2023.11**), hvor Bulgarien blev frifundet for tvangsbøder. Det må i øvrigt understreges, at det af bl.a. sag C-404/13, Client Earth, sag C-737/17, Craeynest m.fl. og sag C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, fremgår, at umiddelbart berørte borgere og NGO'er kan håndhæve medlemsstaternes pligt til at vedtage egnede planer, men det fremgår samtidig af sag C-375/21 (**MRF 2023.8**), at borgerne ikke på grundlag af EU-retten har krav på erstatning fra medlemsstaterne for helbredsskader, der skyldes overtrædelse af luftrammedirektivets grænseværdier, medmindre en sådan pligt kan udledes af det EU-retlige ækvivalensprincippet. Om borgernes håndhævelse af luftrammedirektivet se Pagh: Juristen 2020, s. 22.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

29. juni 2023 (\*)

»Traktatbrud – miljø – direktiv 2008/50/EF – luftkvalitet – systematisk og vedvarende overskridelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) – egnede foranstaltninger – kortest mulig overskridelsesperiode«

I sag C-220/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 25. marts 2022,

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

sagsøger,

mod

**Den Portugisiske Republik** ved H. Almeida, P. Barros da Costa og J. Reis Silva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, P.G. Xuereb, og dommerne T. von Danwitz (refererende dommer) og A. Kumin,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at
  - Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til 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 del B i bilag XI til dette direktiv, idet den siden den 1. januar 2010 systematisk og vedvarende har overskredet den årlige grænseværdi, der er fastsat for nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>), i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009), og
  - Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, for så vidt angår alle disse zoner, og navnlig den forpligtelse, der i henhold til denne artikel 23, stk. 1,

andet afsnit, påhviler den til at træffe egnede foranstaltninger, så perioden med overskridelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, bliver kortest mulig.

## Retsforskrifter

2 2., 17. og 18. betragtning til direktiv 2008/50 har følgende ordlyd:

»(2) For at beskytte menneskers sundhed og miljøet som helhed er det særlig vigtigt at bekæmpe emissionerne af forurenende stoffer ved kilden og at identificere og gennemføre de mest effektive emissionsreducerende foranstaltninger på lokalt og nationalt plan samt på fællesskabsplan. Derfor bør emissioner af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller reduceres, og der bør fastsættes hensigtsmæssige mål for luftkvaliteten under hensyntagen til Verdenssundhedsorganisationens [(WHO)] normer, retningslinjer og programmer.

[...]

(17) Alle berørte institutioner bør på behørig vis prioritere en undersøgelse af de nødvendige fællesskabsforanstaltninger til at reducere emissioner ved kilden, navnlig foranstaltninger til at forbedre effektiviteten af fællesskabslovgivningen om emissioner fra industrien, til at begrænse udstødningsemissioner fra motorer i tunge køretøjer, til yderligere at reducere medlemsstaternes nationale emissionslofter for vigtige forurenende stoffer og emissioner i forbindelse med påfyldning af brændstof til benzinbiler på servicestationer, og til at mindske svovlindholdet i brændstoffer, herunder i skibsbrændstoffer.

(18) Der bør udarbejdes luftkvalitetsplaner for zoner og bymæssige områder, hvor luftens koncentrationer af forurenende stoffer overskrider de relevante luftkvalitetsmålværdier eller -grænseværdier plus eventuelle midlertidige tolerancemargener, når det er relevant. Luftforurenende stoffer udgår fra mange forskellige kilder og aktiviteter. For at sikre overensstemmelse mellem forskellige politikker bør sådanne luftkvalitetsplaner om muligt være sammenhængende med og integreres i planer og programmer, der er udarbejdet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg [(EFT 2001, L 309, s. 1)], [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2001/81/EF [af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT 2001, L 309, s. 22)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 om vurdering og styring af ekstern støj [(EFT 2002, L 189, s. 12)]. Der vil også blive taget fuldt hensyn til de luftkvalitetsmål, som opstilles i dette direktiv, når der gives tilladelse til industrivirksomhed i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [(EUT 2008, L 24, s. 8)].«

3 Artikel 1 i direktiv 2008/50, der har overskriften »Formål«, bestemmer følgende i nr. 1)-3):

»Dette direktiv fastsætter foranstaltninger med henblik på:

- 1) at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
- 2) at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier
- 3) at skaffe oplysninger om luftkvaliteten som hjælp til at bekæmpe luftforurening og gener og overvåge langsigtede tendenser og forbedringer som resultat af medlemsstaternes og Fællesskabets foranstaltninger.«

4 Dette direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende i nr. 5), 7), 8), 16), 18) og 24):

»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

[...]

- 7) »tolerancemargen«: den procentdel af grænseværdien, som denne værdi må overskrides med i overensstemmelse med de betingelser, som er fastsat i dette direktiv

- 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

[...]

- 18) »PM10«: de partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si som defineret i referencemetoden til prøvetagning og måling af PM10 EN 12341 med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter

[...]

- 24) »nitrogenoxider«: summen af blandingsforholdet i volumen (ppbv) af nitrogenmonoxid (nitrogenoxid) og nitrogendioxid, udtrykt som enheder af massekoncentration af nitrogendioxid (µg/m<sup>3</sup>).«

- 5 Det nævnte direktivs artikel 13, der har overskriften »Grænseværdier og varslingsstærskelværdier til beskyttelse af menneskers sundhed«, bestemmer følgende 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.

Med hensyn til nitrogendioxid og benzen må grænseværdierne i bilag XI ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat deri.

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.«

- 6 Samme direktivs artikel 23, der har overskriften »Luftkvalitetsplaner«, bestemmer 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.

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.«

- 7 Artikel 27 i direktiv 2008/50 indeholder forpligtelser med hensyn til fremlæggelse af årlige luftkvalitetsrapporter fra de nationale myndigheder. Den fastsætter, at medlemsstaterne senest ni måneder efter udgangen af hvert år skal sende Kommissionen oplysninger om luftkvaliteten, herunder vedrørende zoner og bymæssige områder, hvor niveauet med hensyn til et eller flere forurenende stoffer ligger højere end de grænseværdier, der er fastsat i dette direktiv, forhøjet med en eventuel tolerancemargen.
- 8 Bilag XI til det nævnte direktiv med overskriften »Grænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed« fastsætter i del B følgende grænseværdier for NO<sub>2</sub>:

»[...]

Midlingstid	Grænseværdi	Tolerancemargen	Frist for overholdelse af grænseværdi
-------------	-------------	-----------------	---------------------------------------

[...]

#### Nitrogendioxid

1 time	200 µg/m <sup>3</sup> , må ikke overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår	[...] 0% den 1. januar 2010	1. januar 2010
Kalenderår	40 µg/m <sup>3</sup>	[...] 0% den 1. januar 2010	1. januar 2010

[...]«

- 9 Bilag XV til samme direktiv opregner de oplysninger, som skal være omfattet af de lokale, regionale eller nationale luftkvalitetsplaner til forbedring af luftkvaliteten. I henhold til punkt 8 i del A i dette bilag kræves der oplysninger om foranstaltninger eller projekter, der er vedtaget med henblik på at begrænse forureningen, herunder opregning og beskrivelse af alle foranstaltninger, som er planlagt i forbindelse med det pågældende projekt, tidsplanen for gennemførelsen af disse foranstaltninger samt skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og af den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne.

#### Den administrative procedure

- 10 Den 28. maj 2015 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Portugisiske Republik vedrørende manglende overholdelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009), tidligere zonen Braga (PT-1001). I åbningsskrivelsen anførte Kommissionen, at den vedvarende og systematiske manglende overholdelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat ved

- direktiv 2008/50, udgjorde en tilsidesættelse af den forpligtelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 13, stk. 1, sammenholdt med del B i bilag XI til direktivet, som fastsætter forpligtelsen til ikke at overskride denne grænseværdi. Kommissionen anførte desuden, at Den Portugisiske Republik ligeledes tilsidesatte den forpligtelse, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, som pålægger medlemsstaterne at træffe egnede foranstaltninger, så perioden med overskridelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, bliver kortest mulig.
- 11 Ved skrivelser af 17. juli 2015, 16. oktober 2015 og 20. september 2017 besvarede Den Portugisiske Republik den nævnte åbningsskrivelse. I disse skrivelser henviste Den Portugisiske Republik til en række foranstaltninger, der var blevet vedtaget og var ved at blive vedtaget i hver af de omhandlede zoner med henblik på at bringe overskridelsen af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, til ophør.
- 12 Kommissionen fortsatte med at overvåge situationens udvikling, og efter at have analyseret de forskellige svar på åbningsskrivelsen og vurderet de årlige luftkvalitetsrapporter, som de portugisiske myndigheder havde fremsendt i overensstemmelse med artikel 27 i direktiv 2008/50, konkluderede den, at der fortsat forelå en tilsidesættelse.
- 13 I denne sammenhæng fremsatte Kommissionen den 13. februar 2020 en begrundet udtalelse over for Den Portugisiske Republik vedrørende dennes tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 2008/50. I denne udtalelse konkluderede Kommissionen, at Den Portugisiske Republik vedvarende og systematisk havde tilsidesat det nævnte direktivs artikel 13, sammenholdt med bilag XI til dette direktiv, idet den ikke havde sikret overholdelsen af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved dette direktiv, fra 2010 til 2018, herunder i de pågældende zoner. Kommissionen konstaterede desuden, at Den Portugisiske Republik, idet den ikke havde truffet egnede og tilstrækkelige foranstaltninger til at sikre overholdelsen af den årlige grænseværdi for NO<sub>2</sub> i luften, således at perioden med overskridelse af denne grænseværdi, der er fastsat for pågældende forurenende stof, blev kortest mulig i disse zoner, for så vidt angår disse havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til samme direktivs artikel 23, stk. 1, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, og navnlig forpligtelsen til at sikre, at overskridelsesperioden blev kortest mulig.
- 14 Den frist, som Kommissionen havde fastsat for Den Portugisiske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse, var oprindeligt blevet fastsat til to måneder fra datoen for modtagelsen af denne udtalelse. I betragtning af de ekstraordinære omstændigheder i forbindelse med covid-19-pandemien blev alle gældende frister i traktatbrudssager imidlertid forlænget. Fristen for denne medlemsstat til at besvare den nævnte udtalelse blev således udsat til den 15. juni 2020.
- 15 Den Portugisiske Republik besvarede udtalelsen ved skrivelse af 24. juni 2020. I denne skrivelse bestred denne medlemsstat ikke den manglende overholdelse af den pågældende årlige grænseværdi, men gentog og supplerede de oplysninger, som den havde givet i sine svar på åbningsskrivelsen.
- 16 Efter at have undersøgt disse supplerende oplysninger var Kommissionen den 25. marts 2022 af den opfattelse, at Den Portugisiske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 2008/50, og anlagde et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF.

## **Om søgsmålet**

### ***Det første klagepunkt vedrørende en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i og bilag XI til direktiv 2008/50***

#### *Parternes argumentation*

- 17 Kommissionen har med det første klagepunkt gjort gældende, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med del B i bilag XI til dette direktiv, idet den systematisk og vedvarende siden den 1.

januar 2010 har overskredet den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved dette direktiv, i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009).

- 18 Kommissionen har indledningsvis anført, at det følger af fast retspraksis, at det forhold, at grænseværdierne, der er fastsat for forurenende stoffer i luften, overskrides, i sig selv er tilstrækkeligt til, at det kan fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i, sammenholdt med bilag XI til direktiv 2008/50. Kommissionen har bl.a. henvist til dom af 3. juni 2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>) (C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 78).
- 19 Kommissionen har endvidere anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, det vil i det foreliggende tilfælde sige den 15. juni 2020.
- 20 I det foreliggende tilfælde har de årlige luftkvalitetsrapporter, som Den Portugisiske Republik har fremsendt, godtgjort, at den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, siden 2010 systematisk og vedvarende er blevet overskredet i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009). Desuden er der ingen sammenhængende nedadgående tendens i luftens koncentrationer af NO<sub>2</sub> i disse tre zoner.
- 21 Hvad angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) har de årlige værdier for koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften målt i µg/m<sup>3</sup> ligget på 65 i 2010, 61 i 2011, 58 i 2012, 53 i 2013, 53 i 2014, 59 i 2015, 57 i 2016, 60 i 2017, 61 i 2018, 55 i 2019 og 40 i 2020. Overskridelser af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, er således blevet konstateret hvert år fra 2010 til 2019 med en opadgående tendens i luftens koncentrationer af NO<sub>2</sub> fra 2016 til 2018. Det niveau, som de nåede op på i 2019, dvs. 55 µg/m<sup>3</sup>, var 37% højere end denne årlige grænseværdi. Den nævnte årlige grænseværdi blev først overholdt i 2020.
- 22 Hvad angår zonen Porto Litoral (PT-1004) har de årlige værdier for koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften målt i µg/m<sup>3</sup> ligget på 51 i 2010, 48 i 2011, 47 i 2012, under 40 i 2013, 47 i 2014, 65 i 2015, 75 i 2016, 54 i 2017, 62 i 2018, 48 i 2019 og 40 i 2020. Der blev således hvert år konstateret overskridelser af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, undtagen i 2013 og i 2020, idet koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i luften steg kraftigt fra 2014 til 2016, inden de faldt i 2017, hvorefter de steg igen i 2018 og endelig faldt en smule i 2019. Det niveau, som de nåede op på i 2019, dvs. 48 µg/m<sup>3</sup>, var 20% højere end denne årlige grænseværdi.
- 23 Hvad angår zonen Entre Douro e Minho (PT-1009) har de årlige værdier for koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften målt i µg/m<sup>3</sup> ligget på 48 i 2010, under 40 i 2011 og i 2012, 50 i 2013, 44 i 2014, 46 i 2015, 55 i 2016, 55 i 2017, 50 i 2018, 57 i 2019 og 32 i 2020. Der blev således i 2010 og fra 2013 til 2019 konstateret overskridelser af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50. De registrerede koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften faldt en smule mellem 2013 og 2014 for derefter at stige mellem 2016 og 2017, hvorefter de faldt en smule i 2018 og endelig steg igen i 2019, hvor de nåede et niveau på 57 µg/m<sup>3</sup>, dvs. et niveau, der var 42% højere end denne årlige grænseværdi.
- 24 Hvad angår oplysningerne vedrørende 2020 har Kommissionen anført, at disse var stærkt påvirket af de restriktioner, der var forbundet med covid-19-pandemien, som blev gennemført i foråret 2020, og derfor bør vurderes i lyset af denne meget specifikke kontekst. Kommissionen har henvist til flere videnskabelige undersøgelser, der underbygger årsagssammenhængen mellem på den ene side disse restriktioner og deres indvirkning på vejtrafikken og på den anden side det betydelige fald i koncentrationsniveauerne for NO<sub>2</sub> i luften. Kommissionen har heraf udledt, at dette fald sandsynligvis ikke vil blive opretholdt over tid efter ophævelsen af de nævnte restriktioner. Den omstændighed, at Den Portugisiske Republik har erklæret, at den har overholdt den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i direktiv 2008/50, i 2020, gør det således på ingen måde muligt at konkludere, at den systematiske og vedvarende overskridelse, der tidligere er konstateret, er blevet bragt til ophør.
- 25 Hvad nærmere bestemt angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) har Kommissionen endvidere præciseret, at Den Portugisiske Republik for 2020 ikke har fremlagt nogen oplysninger om de prøvetagningssteder, hvor der i løbet af de foregående år var blevet konstateret overskridelser af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, dvs.



henholdsvis prøvetagningsstedet João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) og prøvetagningsstedet Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041).

- 26 Kommissionen har anført, at det for at konkludere, at der er sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, for en midlingstid på et kalenderår, er tilstrækkeligt, at der på et isoleret prøvetagningssted er målt et forureningsniveau, som er højere end denne værdi. Kommissionen har i denne henseende henvist til dom af 24. oktober 2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 44). I denne henseende giver den manglende meddelelse af oplysninger vedrørende luftkvaliteten for et prøvetagningssted, hvor der tidligere er konstateret overskridelser, uden at der er givet en tilstrækkelig begrundelse, anledning til tvivl om overholdelsen af den årlige grænseværdi i de to pågældende zoner.
- 27 Endelig har Kommissionen anført, at Den Portugisiske Republik under alle omstændigheder ikke har bestridt den manglende overholdelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, for så vidt angår de tre omhandlede zoner, således at denne medlemsstat har medgivet, at der i denne henseende foreligger et traktatbrud.
- 28 Den Portugisiske Republik har i sit svarskrift gjort gældende, at der for zonen Lisboa Norte (PT-3001) kun er blevet konstateret en vedvarende overskridelse af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, på luftkvalitetsovervågningsstationen på Avenida da Liberdade, som er beliggende i centrum af Lissabon (Portugal) i et tæt bebygget område i nærheden af en af de vigtigste trafikveje.
- 29 Hvad angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) har Den Portugisiske Republik – selv om den har medgivet, at der forelå en uafbrudt situation, hvor den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, ikke blev overholdt, til og med 2019 – præciseret, at de manglende oplysninger i 2020 for prøvetagningsstederne João Gomes Laranjo-S Hora (PT 01030) og Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041) kan forklares med funktionelle problemer, der havde påvirket NO<sub>2</sub>-analyserne, og som medførte, at de gennemførte foranstaltninger blev ugyldige, og at disse analyser blev udskiftet. Disse problemer var blevet identificeret allerede i 2017, men der kunne først træffes særlige foranstaltninger for at løse dem i 2021.
- 30 Ifølge Den Portugisiske Republik er det imidlertid sandsynligt, at denne grænseværdi er blevet overholdt, henset til den meget specifikke kontekst i 2020, hvori prøvetagningerne blev påvirket af nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-19-pandemien, og til trods for, at der hersker tvivl om overholdelsen af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, på disse to prøvetagningssteder.
- 31 Den Portugisiske Republik har i øvrigt gjort gældende, at de konstaterede overskridelser kan forklares ved den begrænsede effektivitet af de EU-retlige lovgivninger, der har til formål at reducere emissioner af udstødningsgas, og som blev afsløret ved den såkaldte »*dieselgatesag*« i 2015. De foranstaltninger, der er truffet på EU-plan for at forbedre denne effektivitet, har endnu ikke haft de forventede virkninger.
- 32 Endelig har Den Portugisiske Republik anført, at covid-19-pandemien ligeledes har haft den negative virkning, at den har styrket brugen af individuel privat transport til skade for den offentlige transport, selv om anvendelsen af sidstnævnte havde haft tendens til at vokse inden 2020.
- 33 Kommissionen har i replikken anført, at for så vidt angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) er en vedvarende overskridelse på et isoleret prøvetagningssted tilstrækkelig til at fastslå, at de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI til direktiv 2008/50, ikke er overholdt. Selv om der kun er konstateret en overskridelse på overvågningsstationen på Avenida da Liberdade, er denne følgelig tilstrækkelig til at godtgøre, at dette bilag ikke er overholdt for zonen Lisboa Norte.
- 34 Hvad angår de manglende oplysninger i 2020 for prøvetagningsstederne João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) og Fr Bartolomeu Mártires-S Vítor (PT 01041) har Kommissionen i det væsentlige anført, at en medlemsstat ikke kan frigøre sig fra forpligtelsen til at indsamle og meddele oplysninger, der opfylder kravene i direktiv 2008/50, ved at påberåbe sig mangler, som den i øvrigt er eneansvarlig for. Der er intet, der underbygger det af Den Portugisiske Republik hævdede om, at det er sandsynligt, at

den årlige grænseværdi blev overholdt i 2020 på de pågældende prøvetagningssteder, til trods for, at der ikke forelå pålidelige oplysninger.

- 35 Hvad desuden angår Den Portugisiske Republiks argument angående *dieselgatesagens* indvirkning på gennemførelsen af målene om nedbringelse af NO<sub>2</sub>-niveauerne i luften, har Kommissionen anført, at Domstolen forkastede lignende argumenter i dom af 24. oktober 2019, Kommissionen mod Frankrig (Overskridelse af grænseværdierne for nitrogendioxid) (C-636/18, EU:C:2019:900, præmis 48), og af 10. november 2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 88).
- 36 Endelig har Kommissionen anført, at det af Den Portugisiske Republik hævdede om øget anvendelse af individuel transport til skade for den offentlige transport i 2020 ikke er bevist og ikke gør det muligt at konkludere, at NO<sub>2</sub>-emissionerne i luften i 2020 var unormalt høje.
- 37 Den Portugisiske Republik har i duplikken besvaret Kommissionens argument om, at denne medlemsstat undlod at indsamle og meddele oplysningerne vedrørende prøvetagningsstederne PT 01030 og PT 01041 for 2020. Den Portugisiske Republik har præciseret, at udskiftningen af mangelfulde analysatorer netop havde til formål at sikre overholdelsen af de krav til oplysningers kvalitet, der er fastsat ved direktiv 2008/50, og at udbuddet med henblik på erhvervelse af nye analysatorer først blev lanceret i juni 2021 på grund af økonomiske begrænsninger. Disse analysatorer er i mellemtiden blevet installeret og er nu operationelle.
- 38 Endelig har Den Portugisiske Republik til støtte for hævdelserne om øget anvendelse af individuel transport til skade for den offentlige transport i 2020 henvist til en rapport om konsekvensanalyse, som er blevet udarbejdet af Instituto da Mobilidade e dos Transportes (institut for mobilitet og transport, Portugal). Den har præciseret, at det hævdede ikke tilsigter at begrunde en unormal stigning i NO<sub>2</sub>-emissionerne i luften i 2020, men snarere at forklare, at det er nødvendigt at vedtage yderligere foranstaltninger, for at tendensen til en øget anvendelse af offentlig transport, som var fremherskende før covid-19-pandemien, kan genoptages.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 39 I henhold til artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 må grænseværdierne for NO<sub>2</sub> i bilag XI hertil ikke overskrides fra de datoer, der er fastsat i dette bilag.
- 40 I del B i bilag XI til dette direktiv er det fastsat, at grænseværdien pr. kalenderår for NO<sub>2</sub> den 1. januar 2010 er fastsat til 40 µg/m<sup>3</sup>.
- 41 I denne henseende bemærkes, at klagepunktet om en tilsidesættelse af det nævnte direktivs artikel 13 skal vurderes under hensyntagen til Domstolens faste praksis, 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 (dom af 16.2.2023, Kommissionen mod Grækenland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-633/21, EU:C:2023:112, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Ifølge fast retspraksis er den omstændighed, at grænseværdierne, der er fastsat ved direktiv 2008/50 for forurenende stoffer i luften, overskrides, i sig selv tilstrækkelig til, at det kan konstateres, at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI til dette direktiv (dom af 16.2.2023, Kommissionen mod Grækenland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-633/21, EU:C:2023:112, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Tilsidesættelsen af disse bestemmelser skal i denne sammenhæng undersøges i forhold til de omhandlede zoner og bymæssige områder, idet den pågældende overskridelse for hver zone eller hvert bymæssigt område skal analyseres på grundlag af de observationer, som hver overvågningsstation har foretaget. For at fastslå, at der sket en overskridelse af en grænseværdi, som er fastsat i bilag XI til dette direktiv, for en midlingstid på et kalenderår, er det tilstrækkeligt, at et forureningsniveau, der er højere end denne grænseværdi, måles på et isoleret prøvetagningssted. Der findes derfor ingen »de minimis«-tærskel hvad angår antallet af zoner, hvor en overskridelse kan konstateres (jf. i denne

retning dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 86 og 87 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 I denne henseende er den omstændighed, at de omhandlede grænseværdier ikke er blevet overskredet i visse år i den periode, som søgsmålet omfatter, ikke tilstrækkelig til at forhindre, at det fastslås, at der foreligger en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil. Således som det fremgår af selve definitionen af »grænseværdi« i artikel 2, nr. 5), i direktiv 2008/50, skal denne nemlig med henblik på at undgå, forhindre eller nedsætte de skadelige virkninger på menneskers sundhed og/eller miljøet som helhed nås inden for en given frist og må ikke overskrides, når den er nået (dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 75).
- 45 I det foreliggende tilfælde fremgår det af Kommissionens argumentation, at dens første klagepunkt vedrører perioden fra den 1. januar 2010 til og med 2020, mens den begrundede udtalelse af 13. februar 2020, der er nævnt i denne doms præmis 13, kun vedrørte perioden fra 2010 til og med 2018.
- 46 I denne sammenhæng bemærkes, at selv om genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF fastlægges ved Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse, har Domstolen fastslået, at såfremt formålet med et sådant søgsmål, som i det foreliggende tilfælde, er at få fastslået en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, kan fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det hævdede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes. Genstanden for et traktatbrudssøgsmål, der antages at være vedvarende, kan således udvides til at 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 denne udtalelse omhandlede faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 47, 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Hvad angår det hævdede traktatbrud i den foreliggende sag må det fastslås, at oplysningerne vedrørende 2019 og 2020 udgør faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter den begrundede udtalelse af 13. februar 2020, men som er af samme art som dem, der var omhandlet i den nævnte begrundede udtalelse, og som udgør en og samme adfærd, således at sagens genstand kan udvides til at omfatte disse (jf. analogt dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 I denne henseende fremgår det af de oplysninger, der er nævnt i denne doms præmis 20-23, at koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i luften i de tre omhandlede zoner væsentligt og regelmæssigt har overskredet den årlige grænseværdi på 40 µg/m<sup>3</sup> fra den 1. januar 2010 til og med 2019. Det bemærkes, at disse oplysninger er blevet meddelt af de portugisiske myndigheder selv og derfor ikke er blevet bestridt.
- 49 Hvad angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) er den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, aldrig blevet overholdt i denne periode. Overskridelsen af denne årlige grænseværdi har med andre ord været permanent fra 2010 til 2019. For zonen Porto Litoral (PT-1004) blev den nævnte årlige grænseværdi i den nævnte periode kun overholdt i 2013 og 2020. Denne overskridelse varede med andre ord ved fra 2010 til 2012 og fra 2014 til 2019. Hvad endelig angår zonen Entre Douro e Minho (PT-1009) blev den samme årlige grænseværdi i samme periode kun overholdt i 2011 og 2012. Denne overskridelse blev med andre ord konstateret i 2010 og blev ikke afbrudt fra 2013 til 2019.
- 50 Det følger heraf, at henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 44, skal de konstaterede overskridelser for perioden fra den 1. januar 2010 til og med 2019 anses for at være vedvarende og systematiske, uden at Kommissionen skal fremlægge yderligere beviser i denne henseende (jf. analogt dom af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Den omstændighed, at den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, har kunnet overholdes isoleret i disse zoner i 2020, betyder ikke, at disse vedvarende og systematiske

overskridelser ophørte i løbet af dette år.

- 52 Hvad i første række angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at overskridelsen er begrænset til et enkelt prøvetagningssted. Henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 43, er det imidlertid tilstrækkeligt, at et forureningsniveau, der er højere end den pågældende grænseværdi, måles på et isoleret prøvetagningssted, for at det kan fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til direktiv 2008/50. Den omstændighed, at dette prøvetagningssted ligger på et sted, der er kendetegnet ved tæt bebyggelse og megen vejtrafik, er i denne forbindelse uden betydning.
- 53 Hvad i anden række angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) skal det, selv om de af de portugisiske myndigheder meddelte oplysninger ikke nævner overskridelser i 2020, for det første bemærkes, at der, som Den Portugisiske Republik har medgivet, var tale om et atypisk år, som var kendetegnet ved virkningen af nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-19-pandemien, således at det konstaterede fald i koncentrationsniveauerne for NO<sub>2</sub> i luften var af konjunkturbestemt karakter, og at det, henset til Domstolens praksis, der er nævnt i denne doms præmis 44, ikke er tilstrækkeligt til at forhindre en konstatering af en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, at de deri omhandlede grænseværdier ikke er blevet overskredet i løbet af et sådant atypisk år.
- 54 For det andet omfatter disse oplysninger for 2020 ingen resultater vedrørende to prøvetagningssteder, hvor der var blevet konstateret overskridelser af denne grænseværdi i de foregående år, på grund af funktionelle problemer, der har påvirket NO<sub>2</sub>-analysatorerne i disse zoner. Da Den Portugisiske Republik har medgivet, at disse problemer allerede var blevet identificeret i 2017, og der ikke er blevet truffet foranstaltninger i tide til at løse dem, er der i en sådan sammenhæng intet, der underbygger det af denne hævdede om, at det er sandsynligt, at den årlige grænseværdi er blevet overholdt på disse to prøvetagningssteder i 2020.
- 55 Hvad endelig angår Den Portugisiske Republiks argument om den hævdede ineffektivitet af EU-lovgivningen på området for reduktion af emissioner af udstødningsgas, som blev afsløret i forbindelse med *dieselgatesagen* i 2015, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at EU-bestemmelserne om typegodkendelse af motorkøretøjer ikke kan fritage medlemsstaterne fra deres forpligtelse til at overholde de grænseværdier, som er fastsat ved direktiv 2008/50 på et videnskabeligt grundlag og på basis af medlemsstaternes erfaringer, således at de afspejler det niveau, som Unionen og medlemsstaterne har fundet passende med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger af luftforurenende stoffer på menneskers sundhed og miljøet som helhed (jf. bl.a. dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Det følger heraf, at det første klagepunkt skal tiltrædes.

***Det andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i og bilag XV til direktiv 2008/50***

*Parternes argumentation*

- 57 Med det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, for så vidt angår zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009), og navnlig den forpligtelse, der påhviler den i henhold til dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, til at træffe egnede foranstaltninger, så perioden med overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, bliver kortest mulig.
- 58 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50 er forpligtede til at vedtage luftkvalitetsplaner, såfremt de grænseværdier, der er fastsat i bilag XI til dette direktiv, overskrides. Den har endvidere gjort opmærksom på, at det følger af Domstolens praksis, 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, i

hvilken de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, overskrides, bliver kortest mulig. Kommissionen har i denne henseende henvist til dom af 3. juni 2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>) (C-635/18, EU:C:2021:437, præmis 142).

- 59 Ifølge Kommissionen var Den Portugisiske Republik således forpligtet til hurtigst muligt at vedtage og gennemføre egnede foranstaltninger med henblik herpå. Henset til de betydelige overskridelser, der systematisk og vedvarende er registreret i løbet af den pågældende periode, har denne medlemsstat imidlertid åbenbart tilsidesat denne forpligtelse.
- 60 Hvad angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) opfylder luftkvalitetsplanen for regionen Lisboa e Vale do Tejo, der blev godkendt i februar 2019, og som var gældende ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 15. juni 2020, ikke kravene i del A, punkt 8, litra b) og c), i bilag XV til direktiv 2008/50.
- 61 Ifølge Kommissionen var denne plan, som omfattede politikker og foranstaltninger, der skulle gennemføres frem til 2020, og som hovedsageligt fokuserede på transportsektoren, baseret på oplysninger fra 2014 og et urealistisk modelleringssystem, som aldrig blev ajourført på trods af den stigning i niveauerne af NO<sub>2</sub>-koncentrationer i luften, der blev konstateret efter 2014. Desuden skulle den nævnte plan have været fulgt op af godkendelsen af et gennemførelsesprogram, som endnu ikke var blevet godkendt den 15. juni 2020. Kommissionen har endvidere anført, at planen ikke er klar med hensyn til det konkrete indhold af nogle af foranstaltningerne og tidsplanen for gennemførelsen af disse foranstaltninger.
- 62 Ud over at luftkvalitetsplanen er utilstrækkelig for regionen Lisboa e Vale do Tejo som sådan, har Kommissionen desuden gjort opmærksom på tilsidesættelser for så vidt angår den effektive gennemførelse af de foranstaltninger, der er fastsat deri. Kommissionen har anført, at det følger af Domstolens praksis, at når en overskridelse af grænseværdier konstateres, skal dette få den berørte medlemsstat til hurtigst muligt ikke alene at vedtage, men også gennemføre egnede foranstaltninger i en luftkvalitetsplan, idet denne medlemsstats skønsmargen ved overskridelse af disse grænseværdier i denne sammenhæng således er begrænset af dette krav. Kommissionen har i denne henseende henvist til dom af 10. november 2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM<sub>10</sub>), (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 150).
- 63 I det foreliggende tilfælde har Den Portugisiske Republik tilsidesat sine forpligtelser, for så vidt som denne frist ikke er blevet overholdt i mange tilfælde, selv om denne plan fastsatte en præcis frist for gennemførelsen af en foranstaltning. Kommissionen har således henvist til flere eksempler på foranstaltninger, der ikke er blevet gennemført eller kun er blevet gennemført delvist.
- 64 Hvad angår foranstaltninger, der ikke er blevet gennemført, har Kommissionen således bl.a. henvist til foranstaltning E 2 (bestemmelser om kørsel med køretøjer, der anvendes til turistmæssige aktiviteter i Lissabon), som fastsatte en frist på 180 dage for vedtagelsen af en kommunal gennemførelsesbekendtgørelse. Denne kommunale bekendtgørelse var endnu ikke blevet vedtaget den 15. juni 2020. Kommissionen har ligeledes henvist til foranstaltning E 3.5 (busbaner), som foreskrev etablering af yderligere 8 kilometer (km) baner forbeholdt offentlig transport, som ikke er blevet gennemført. Kommissionen har også henvist til den manglende effektive gennemførelse af foranstaltning P 1 (skærpet krav i lavemissionszonen – LEZ – i Lissabon) og E 1 (skærpet overvågning af LEZ i Lissabon), som de portugisiske myndigheder selv havde anerkendt var væsentlige for at sikre overholdelsen af grænseværdierne for NO<sub>2</sub>. Hvad angår delvis gennemførte foranstaltninger har Kommissionen bl.a. henvist til foranstaltning E 3.3 (udvidelse af cykelnettet), som indebar en udvidelse af cykelnettet fra 60 km til 200 km, og som kun er blevet gennemført i meget begrænset omfang (106 km i 2020).
- 65 Hvad angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) har Kommissionen anført, at den sidste luftkvalitetsplan for Norte-regionen, der blev godkendt i juni 2014 og ledsaget af et gennemførelsesprogram, som blev godkendt i september 2015, dækkede perioden 2015-2017 og ikke har været gældende siden 2018. De ovennævnte zoner er derfor på nuværende tidspunkt ikke omfattet af nogen luftkvalitetsplan. En sådan situation udgør i sig selv en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50.

- 66 Luftkvalitetsplanen for perioden 2015-2017, således som den er blevet gennemført af de portugisiske myndigheder, var desuden ikke i overensstemmelse med kravene i dette direktivs artikel 23, stk. 1, sammenholdt med del A, punkt 8, i bilag XV dertil.
- 67 For det første var de foranstaltninger, der var fastsat ved denne plan, nemlig ikke tilstrækkelige, eftersom disse foranstaltninger efter de portugisiske myndigheders egne beregninger kun havde kunnet føre til en reduktion af det årlige gennemsnit af koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften på 4 µg/m<sup>3</sup> til 5 µg/m<sup>3</sup>. Henset til de overskridelser, der er registreret i de omhandlede zoner, ville en sådan reduktion ikke have været tilstrækkelig til at overholde den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50. Ifølge Kommissionen var flere af de planlagte foranstaltninger i øvrigt generiske og havde ikke været genstand for en præcis kvantificering, hvad angik de forventede virkninger. Kommissionen har henvist til foranstaltning M 3 (samkørsel/car pooling), hvis indhold ikke er blevet forklaret præcist, og hvis virkning ikke er blevet kvantificeret. En af de handlinger, der angiveligt var blevet gennemført i forbindelse med denne foranstaltning, var en simpel oplysningskampagne, der blev gennemført ved et enkelt opslag på det sociale netværk Facebook.
- 68 For det andet blev de nævnte foranstaltninger ikke gennemført korrekt. Ifølge Kommissionen har Den Portugisiske Republik nemlig medgivet, at der kun har været tale om en delvis gennemførelse, dvs. i en størrelsesorden af 59%, af disse foranstaltninger. Kommissionen har henvist til en lang række foranstaltninger, som ikke er blevet gennemført, eller hvis gennemførelse er blevet væsentligt forsinket.
- 69 Hvad angår foranstaltninger, der ikke er blevet gennemført, har Kommissionen således bl.a. henvist til eksemplet med foranstaltning M 8 (lavemissionszone), som skulle dække en del af Matosinhos, Leça da Palmeira, Senhora da Hora og S. Mamede De Infesta, og som på ingen måde var blevet gennemført den 15. juni 2020. Hvad angår de foranstaltninger, hvis gennemførelse er blevet væsentligt forsinket, har Kommissionen bl.a. henvist til foranstaltning M 2 (Forbedring af det offentlige transportnet), med hensyn til hvilken Den Portugisiske Republik i øvrigt ikke har givet nærmere oplysninger om de specifikke mål, der forfølges, eller om de opnåede resultater.
- 70 Subsidiært har Kommissionen fremlagt en analyse af andre foranstaltninger, der, uden at udgøre luftkvalitetsplaner som omhandlet i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, imidlertid er blevet fremlagt af Den Portugisiske Republik som foranstaltninger, der bidrager til at reducere koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i luften.
- 71 Kommissionen har anført, at de nævnte foranstaltninger har en national rækkevidde og derfor ikke specifikt har til formål at reducere koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i de zoner, der er omfattet af dette traktatbrudssøgsmål.
- 72 Hvad angår Estratègia Nacional do Ar 2020 (national luftstrategi 2020, herefter »ENAR 2020«) har Kommissionen gjort gældende, at denne udgør en generisk liste over foranstaltninger, der ikke kan gennemføres direkte, og som i øvrigt ikke indeholder nogen frist for gennemførelse. ENAR 2020 er i øvrigt ikke blevet revideret siden vedtagelsen i 2016, og hvis den skulle føre til vedtagelsen af mere ambitiøse luftkvalitetsplaner for de omhandlede zoner, er disse under alle omstændigheder forsinkede, henset til de overskridelser af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, som vedvarende er blevet konstateret siden 2010.
- 73 Hvad endelig angår de programmer, der finansieres via Fundo Ambiental (miljøfond, Portugal), dvs. et støtteprogram til nedbringelse af taksterne for offentlig transport, et program, der tilskynder til køb af lavemissionskøretøjer, og et program til støtte for elektrisk mobilitet inden for de offentlige forvaltninger, har Kommissionen bemærket, at rækkevidden af disse programmer ikke er blevet kvantificeret, og at de ikke udgør støtteforanstaltninger. Det samme gælder ifølge Kommissionen for det økonomiske og sociale stabiliseringsprogram, der blev vedtaget i juni 2020, som har til formål at fremme telearbejde, og hvis indvirkning ikke kvantificeres, og for den nationale kampagne »Por um país com bom ar« (For et land med ren luft), der har til formål at oplyse og bevidstgøre borgerne og virksomhederne om god miljøpraksis.
- 74 I svarkriftet har Den Portugisiske Republik bestridt, at der foreligger en tilsidesættelse af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50. Den har bl.a. gjort gældende, at der er

blevet gennemført forskellige foranstaltninger, både i de pågældende zoner og på nationalt plan. Den har endvidere præciseret, at de hævdede overtrædelser vedrører meget tætbefolkede zoner med NO<sub>2</sub>-emissioner i luften, der er forbundet med vejtrafik og mobilitetsvaner.

- 75 Hvad angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) har den Portugisiske Republik anført, at luftkvalitetsplanen for regionen Lisboa e Vale do Tejo fastsætter forskellige foranstaltninger, der er opdelt i otte typer politikker, som er struktureret i henhold til to scenarier, nemlig henholdsvis et »basisscenario«, der omfatter foranstaltninger, som er under gennemførelse indtil 2023, og et »planlagt scenario«, der omfatter foranstaltninger, som vil kunne føjes til basisscenaariets foranstaltninger, og som endnu ikke er blevet godkendt.
- 76 Ifølge Den Portugisiske Republik er den manglende godkendelse af gennemførelsesprogrammet for foranstaltningerne ikke til hinder for, at visse af foranstaltningerne allerede anvendes.
- 77 I denne sammenhæng har Den Portugisiske Republik anført, at foranstaltningerne i basisscenaariet vil kunne føre til en reduktion på 19% af NO<sub>2</sub>-emissionerne i luften for hele Lissabon. Når foranstaltningerne i det »planlagte scenario« føjes hertil, vil det være muligt at reducere disse emissioner med ca. 23% for hele denne by. Den vigtigste foranstaltning er den, der er forbundet med fornyelsen af den offentlige transportvirksomhed Carris' flåde. Den Portugisiske Republik er af den opfattelse, at hvis alle disse foranstaltninger bliver gennemført, vil det være muligt at overholde den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub> i luften ved direktiv 2008/50, i 2023.
- 78 Hvad angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) har Den Portugisiske Republik medgivet, at der aktuelt ikke foreligger nogen ny luftkvalitetsplan for disse. Denne medlemsstat har ligeledes medgivet, at luftkvalitetsplanen for perioden 2015-2017 ikke har haft den forventede virkning på reduktionen af koncentrationer af NO<sub>2</sub> i luften.
- 79 Den Portugisiske Republik har imidlertid gjort gældende, at de regionale myndigheder søger at identificere yderligere foranstaltninger, der kan bidrage til en sådan reduktion, samt at koordinere med de lokale myndigheder i Porto, Matosinhos og Braga med henblik på at vurdere deres kapacitet til at gennemføre sådanne foranstaltninger. Ifølge Den Portugisiske Republik skal der endvidere tages hensyn til, at covid-19-pandemien forsinkede den indsats, der blev gjort med henblik på at reducere de konstaterede overskridelser.
- 80 Kommissionen har i replikken generelt anført, at Den Portugisiske Republik ikke har påberåbt sig nye forhold til støtte for sit standpunkt.
- 81 Hvad angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) har Kommissionen gjort gældende, at de foranstaltninger, som Den Portugisiske Republik har truffet og gennemført, bl.a. henset til den omstændighed, at de pågældende myndigheder stadig ikke har vedtaget et program til gennemførelse af den luftkvalitetsplan, der blev godkendt i 2019, og henset til den meget langsomme gennemførelsesrytme, der er blevet konstateret indtil nu, ikke gør det muligt at sikre, at perioden med overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, bliver kortest mulig, således at en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 er godtgjort.
- 82 Hvad angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) har Kommissionen, henset til manglen på gældende luftkvalitetsplaner og til den meget langsomme gennemførelsesrytme, der er blevet konstateret indtil nu, ligeledes nedlagt påstand om tilsidesættelse af denne bestemmelse.
- 83 Kommissionen har endelig anført, at utilstrækkeligheden af de foranstaltninger, som Den Portugisiske Republik har vedtaget og gennemført siden 2010 for at sikre, at den periode, i hvilken de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, overskrides, bliver kortest mulig, ikke kan begrundes med en pandemi i 2020.
- 84 I duplikken har Den Portugisiske Republik for så vidt angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) gentaget det anførte om, at den manglende formelle godkendelse af programmet til gennemførelse af luftkvalitetsplanen ikke har haft til virkning, at gennemførelsen af de foranstaltninger, der var planlagt som basisscenario, er blevet forhindret. Visse af disse foranstaltninger blev gennemført via miljøfonden eller de lokale myndigheders finansieringsprogrammer.

- 85 Dette er bl.a. tilfældet for den foranstaltning, der har til formål at forny busflåden for det offentlige transportselskab Carris, som kan bidrage til at reducere NO<sub>2</sub>-emissionerne i luften i Lissabon med 8% inden 2023. De nævnte foranstaltninger, der allerede er under gennemførelse, skal kompletteres med en supplerende foranstaltning, der består i at tilbyde gratis billetter til offentlig transport til personer under 23 år og over 65 år.
- 86 Endelig har Den Portugisiske Republik henvist til de initiativer, der er iværksat på nationalt plan inden for rammerne af ENAR 2020 og miljøfonden, såsom programmet for tilskyndelse til køb af lavemissionskøretøjer og programmet for støtte til elektrisk mobilitet inden for de offentlige forvaltninger. Disse initiativer fra 2017 gavner bl.a. zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009).

### *Domstolens bemærkninger*

- 87 Det fremgår af artikel 23, stk. 1, første og tredje afsnit, i direktiv 2008/50, at hvis niveauet af forurenende stoffer i luften i bestemte zoner overskrider en grænseværdi, sørger medlemsstaterne for at opstille luftkvalitetsplaner for den pågældende zone for at nå den pågældende grænseværdi i bilag XI til dette direktiv. Overskrides disse grænseværdier efter fristen, skal disse planer omfatte egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.
- 88 De nævnte planer skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i del A i bilag XV til det nævnte direktiv. I henhold til punkt 8 i del A i dette bilag kræves der oplysninger om de foranstaltninger, som er vedtaget med henblik på begrænsning af forureningen, herunder en opregning og beskrivelse af alle foranstaltninger, som er planlagt i forbindelse med det pågældende projekt, en tidsplan for gennemførelsen af disse foranstaltninger samt skøn over den planlagte forbedring af luftkvaliteten og af den tid, som skønnes at være nødvendig for at nå kvalitetsmålsætningerne.
- 89 Ifølge fast retspraksis har artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50 et generelt anvendelsesområde, eftersom denne bestemmelse finder anvendelse uden tidsmæssig begrænsning på overskridelse af enhver af de grænseværdier for forurening, der er fastsat ved dette direktiv, efter den fastsatte frist, uanset om denne frist er fastsat i dette direktiv eller er fastsat af Kommissionen i medfør af dette direktivs artikel 22 (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 152 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Det skal endvidere bemærkes, at artikel 23 i direktiv 2008/50 indfører en direkte forbindelse mellem på den ene side overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat for NO<sub>2</sub> ved artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med bilag XI hertil, og på den anden side opstillingen af luftkvalitetsplaner (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Disse planer kan alene 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 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Den omstændighed, at en medlemsstat overskrider grænseværdierne for NO<sub>2</sub>, 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 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 Det følger imidlertid af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/50, 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, i hvilken de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, overskrides, bliver kortest mulig (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 156 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Under disse omstændigheder skal det på grundlag af en analyse af det enkelte tilfælde efterprøves, om de af den berørte medlemsstat opstillede planer er i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, andet



afsnit, i direktiv 2008/50 (dom af 12.5.2022, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – NO2), C-573/19, EU:C:2022:380, præmis 157 og den deri nævnte retspraksis).

- 95 En sådan analyse af det enkelte tilfælde skal ligeledes omfatte spørgsmålet om, hvorvidt de vedtagne foranstaltninger er blevet gennemført. Det følger nemlig af retspraksis, at når en overskridelse af grænseværdierne er blevet konstateret, skal dette få den berørte medlemsstat til hurtigst muligt ikke alene at vedtage, men også gennemføre egnede foranstaltninger i en luftkvalitetsplan, idet denne medlemsstats skønsmargen ved overskridelse af disse grænseværdier i denne sammenhæng således er begrænset af dette krav (jf. i denne retning dom af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 150).
- 96 Hvad i det foreliggende tilfælde angår zonen Lisboa Norte (PT-3001) fremgår det, at den luftkvalitetsplan, der var gældende den 15. juni 2020, udviste utilstrækkeligheder, for så vidt som den var støttet på oplysninger, der ikke var ajourførte, fra 2014, og for så vidt som den var mangelfuld med hensyn til det konkrete indhold af visse foranstaltninger og tidsplanen for gennemførelsen af disse foranstaltninger.
- 97 Desuden skulle denne plan ledsages af et gennemførelsesprogram, som den 15. juni 2020 ikke var blevet formelt godkendt. Selv om denne manglende godkendelse ikke har forhindret vedtagelsen af en række foranstaltninger, således som Den Portugisiske Republik har gjort gældende, fremgår det af de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, og som ikke er blevet bestridt af Den Portugisiske Republik, at gennemførelsen af disse foranstaltninger skete for sent og delvist. Det fremgår i øvrigt af Den Portugisiske Republiks oplysninger, at vedtagelsen og gennemførelsen af alle de planlagte foranstaltninger tidligst i 2023 vil kunne føre til, at den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO2 i luften ved direktiv 2008/50, overholdes.
- 98 Da overskridelsen af den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO2 i luften ved direktiv 2008/50, varede ved fra 2010 til og med 2020, skal det under alle omstændigheder fastslås, at de foranstaltninger, som de portugisiske myndigheder har vedtaget og gennemført, åbenbart ikke har gjort det muligt at sikre, at perioden med overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, bliver kortest mulig, således at den manglende overholdelse af dette direktivs artikel 23, stk. 1, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv 2008/50, er godtgjort.
- 99 Hvad angår zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009) bemærkes, at Den Portugisiske Republik har medgivet, at der ikke har været nogen luftkvalitetsplan siden 2017. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, udgør en sådan situation i sig selv en tilsidesættelse af artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, henset til de overskridelser, der er konstateret i disse zoner.
- 100 Hvad angår luftkvalitetsplanen for perioden 2015-2017 skal det fastslås, at de vedtagne foranstaltninger, henset til de portugisiske myndigheders egne vurderinger, i sig selv var utilstrækkelige. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, og som Den Portugisiske Republik ikke har bestridt, blev foranstaltningerne desuden gennemført for sent og delvist. Den Portugisiske Republik har selv medgivet, at planen ikke har haft den forventede virkning med hensyn til reduktionen af koncentrationer af NO2 i luften, og at der til trods for denne konstatering ikke er blevet vedtaget nogen ny plan efter 2017.
- 101 I denne henseende kan Den Portugisiske Republiks argument om covid-19-pandemiens indvirkning på vedtagelsen og gennemførelsen af egnede foranstaltninger ikke tiltrædes. Som Kommissionen har anført, kan utilstrækkeligheden af de foranstaltninger, der burde have været vedtaget og gennemført siden 2010 for at sikre, at den periode, i hvilken de grænseværdier, der er fastsat for det pågældende forurenende stof, overskrides, bliver kortest mulig, nemlig ikke kan begrundes med en pandemi i 2020.
- 102 Endelig kan den omstændighed, at der er taget initiativer på nationalt plan, som indirekte kan forbedre luftkvaliteten i de pågældende zoner, ikke afhjælpe manglerne og endnu mindre fraværet af luftkvalitetsplaner for disse zoner. Det fremgår nemlig klart af artikel 23 i og bilag XV til direktiv 2008/50, at den berørte medlemsstat skal indføre en luftkvalitetsplan, der indeholder egnede foranstaltninger for hver berørt zone. Under disse omstændigheder kan Den Portugisiske Republiks argument vedrørende de initiativer, der er blevet taget inden for rammerne af ENAR 2020 og

miljøfonden, og deres indvirkning på koncentrationerne af NO<sub>2</sub> i luften i de nævnte zoner, ikke tiltrædes.

103 Tilsidesættelsen af kravene i artikel 23, stk. 1, i og bilag XV til direktiv 2008/50 er således også godtgjort for zonerne Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009).

104 Det følger heraf, at det andet klagepunkt skal tiltrædes.

105 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Den Portugisiske Republik

- har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/50, sammenholdt med del B i bilag XI til dette direktiv, idet den siden den 1. januar 2010 og til og med 2020 systematisk og vedvarende har overskredet den årlige grænseværdi, der er fastsat for NO<sub>2</sub>, i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009)
- har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, for så vidt angår alle disse zoner, og navnlig den forpligtelse, der i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i dette direktiv, påhviler den til at træffe egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.

### Sagsomkostninger

106 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 Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

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

#### 1) Den Portugisiske Republik

- **har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til 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 del B i bilag XI til dette direktiv, idet den siden den 1. januar 2010 og til og med 2020 systematisk og vedvarende har overskredet den årlige grænseværdi, der er fastsat for nitrogenoxid (NO<sub>2</sub>), i zonerne Lisboa Norte (PT-3001), Porto Litoral (PT-1004) og Entre Douro e Minho (PT-1009)**
- **har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 23, stk. 1, i direktiv 2008/50/EF, alene og sammenholdt med del A i bilag XV til dette direktiv, for så vidt angår alle disse zoner, og navnlig den forpligtelse, der i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i dette direktiv påhviler den til at træffe egnede foranstaltninger, så overskridelsesperioden bliver kortest mulig.**

#### 2) Den Portugisiske Republik betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter

---

\* Processprog: portugisisk.