



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

5 април 2017 година \*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Околна среда — Директива 2008/50/ЕО — Качество на атмосферния въздух — Член 13, параграф 1 — Приложение XI — Дневни и годишни пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ10 — Систематично и постоянно превишаване на пределно допустимите стойности — Член 22 — Удължаване на крайните срокове за постигане на някои пределно допустими стойности — Условия за прилагане — Член 23, параграф 1 — Планове за качеството на въздуха — „Възможно най-кратък“ срок на превишаване — Подходящи мерки — Критерии за преценка“

По дело C-488/15

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 14 септември 2015 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват Е. Kružíková, С. Петрова, П. Михайлова и Е. Manhaeve, в качеството на представители,

ищец,

срещу

**Република България**, за която се явяват Ел. Петранова и М. Георгиева, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

**Република Полша**, за която се явяват А. Gawłowska, В. Majczyna и D. Krawczyk, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, М. Vilaras, J. Malenovský, М. Safjan (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: М. Aleksejev, администратор,

\* Език на производството: български.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 септември 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 ноември 2016 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че:
  - във връзка със систематично и постоянно неспазване от 2007 г. поне до 2013 г. включително както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности за ПЧ<sub>10</sub> в следните зони и агломерации: БГ0001 агломерация София, БГ0002 агломерация Пловдив, БГ0004 Северна; БГ0005 Югозападна и БГ0006 Югоизточна,
  - както и във връзка със систематично и постоянно неспазване от 2007 г. поне до 2013 г. включително на дневната пределно допустима стойност за ПЧ<sub>10</sub>, както и на годишната пределно допустима стойност за ПЧ<sub>10</sub> през 2007 г., 2008 г., и от 2010 г. поне до 2013 г. включително в зона БГ0003 Варна,
  - и при липсата на допълнителна информация, показваща, че тази ситуация на неспазване на дневните и годишните пределно допустими стойности за ПЧ<sub>10</sub> в гореспоменатите зони и агломерации се е променила,

Република България продължава да не изпълнява задълженията си съгласно член 13, параграф 1, във връзка с приложение XI към Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1);

- като се има предвид, че последният годишен доклад за качеството на въздуха за 2013 г. показва, че превишенията както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности за ПЧ<sub>10</sub> във всички горепосочени зони и агломерации продължават, да постанови също така, че Република България не е изпълнила задълженията си по член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, и по-специално задължението периодът на тези превишавания да бъде възможно най-кратък, както и че това нарушение все още е в ход.

### Правна уредба

#### *Директива 96/62/ЕО*

- 2 Съгласно член 7 („Подобряване на качеството на околния въздух — Основни изисквания“), параграфи 1 и 3 от Директива 96/62/ЕО на Съвета от 27 септември 1996 година относно оценката и управлението на качеството на околния въздух (ОВ L 296, 1996 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 198):

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за осигуряване на съответствие с пределно допустимите стойности.

[...]

3. В случаите, когато съществува риск от превишаване на пределно допустимите стойности и/или алармените прагове, държавите членки изготвят планове за действие, указващи мерките, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен план, с оглед намаляването на посочения риск и ограничаването на продължителността на подобни явления. Тези планове, според отделния случай, могат да предвиждат мерки за контрол, а при необходимост и спиране на определени дейности, включително движението на моторни превозни средства, които допринасят за превишаването на пределно допустимите стойности“.

- 3 Съгласно член 8 („Мерки, приложими в зоните, в които нивата превишават пределно допустимите стойности“), параграфи 1, 3 и 4 от тази директива:

„1. Държавите членки съставят списък на зоните и агломерациите, в които нивата на един или повече замърсители превишават съответните пределно допустими стойности (плюс допустимото отклонение).

[...]

3. В зоните и агломерациите съгласно параграф 1 държавите членки вземат мерки за осигуряване на подготовката или изпълнението на план или програма за постигане на пределно допустимата стойност в рамките на конкретен срок от време.

Споменатият план/споменатата програма, до който/която обществеността трябва да има достъп, включва най-малко информацията от списъка в приложение IV.

4. В зоните и агломерациите съгласно параграф 1, където нивото на повече от един замърсител е по-високо от пределно допустимите стойности, държавите членки предоставят комплексен план, обхващащ всички разглеждани замърсители“.

- 4 Съгласно член 11 („Предаване на информация и отчети“) от цитираната директива държавите членки са имали задължението да представят на Комисията годишни доклади относно спазването на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>.

#### *Директива 1999/30/ЕО*

- 5 Съображение 7 от Директива 1999/30/ЕО на Съвета от 22 април 1999 година относно пределно допустимите стойности за серен двуоксид, азотен двуоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, 1999 г., стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 46) има следния текст:

„като има предвид, че Директива 96/62/ЕО изисква разработване на планове за действие за зоните, в които концентрациите на замърсителите в околния въздух превишават определено допустимите стойности плюс приложимите временни допустими отклонения, за да се осигури спазване на пределно допустимите стойности към датата или датите, посочени по-долу; като има предвид, че доколкото имат отношение към праховите частици, такива планове за действие и други стратегии за намаляване следва да имат за цел намаляване на концентрациите на фините частици като част от общото намаляване на концентрациите на праховите частици“.

- 6 Съгласно член 5 („Прахови частици“) от Директива 1999/30:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> в околния въздух, оценени в съответствие с член 7, не превишават пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение III, считано от съответните дати, определени пак там.

[...]

3. Плановете за действие относно ПЧ<sub>10</sub>, изготвени в съответствие с член 8 от Директива 96/62/ЕО и общите стратегии за намаляване на концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, също така са насочени към намаляването на концентрациите на ПЧ<sub>2,5</sub>.

4. Държавите членки информират Комисията за местата, където пределно допустимите стойности за ПЧ<sub>10</sub>, определени в раздел I от приложение III, са превишени поради концентрации на ПЧ<sub>10</sub> в околния въздух, дължащи се на природни явления, и това води до значително по-високи концентрации, отколкото са нивата на естествения фон в съответствие с член 11, параграф 1 от Директива 96/62/ЕО. При информиране на Комисията в съответствие с член 11, параграф 1 от Директива 96/62/ЕО държавите членки предоставят и необходимите доказателства, за да покажат, че тези превишения се дължат на природни явления. Държавите членки са задължени да прилагат планове за действие в съответствие с член 8, параграф 3 от Директива 96/62/ЕО само в случаите, когато пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение III, са превишени по причини, различни от природните явления“.

- 7 Съгласно член 12 от Директива 1999/30 държавите членки са имали задължението да въведат в сила в сила законите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с тази директива преди 19 юли 2001 г.
- 8 За да се гарантира опазването на човешкото здраве, в приложение III към същата директива са били определени два вида пределни стойности за ПЧ<sub>10</sub>, като се прави разграничение между два етапа, всеки които от своя страна е разделен на два периода. Що се отнася до периодите от етап 1, от 1 януари 2005 г. до 31 декември 2009 г., от една страна, дневната стойност от 50 µg/m<sup>3</sup> не е трябвало да бъде превишавана повече от 35 пъти за една календарна година, и от друга, годишната стойност, която не е трябвало да бъде превишавана, е 40 µg/m<sup>3</sup> за една календарна година. Колкото до периодите от етап 2, който започва от 1 януари 2010 г., от една страна, дневната стойност, която не е трябвало да се превишава повече от 7 пъти за една календарна година, е 50 µg/m<sup>3</sup>, а от друга, годишната пределна стойност е 20 µg/m<sup>3</sup> за една календарна година.

#### *Директива 2008/50*

- 9 Съгласно съображения 2, 16, 18 и 19 от Директива 2008/50:
- „(2) За опазване човешкото здраве и околната среда като цяло от особено значение е борбата с емисиите от замърсители при самия им източник, както и определянето и изпълнението на най-ефективните мерки за намаляване на емисиите на местно, национално и общностно равнище. Затова следва да се избягват, предотвратяват и намаляват емисиите от вредни замърсители на въздуха и да се поставят подходящи цели за качеството на атмосферния въздух, като се вземат предвид съответните стандарти, насоки и програми на Световната здравна организация.

[...]

(16) В зони и агломерации с особено тежки условия следва да се удължи крайният срок за постигане съответствие с пределно допустимите стойности за качеството на въздуха в случаите, при които в конкретни зони и агломерации, независимо от прилагането на подходящи мерки за намаляване на замърсяването, съществуват остри проблеми, свързани със съответствието. Всякакво удължаване на срока за дадена зона или агломерация следва да бъде придружено от подробен план, подлежащ на оценка от страна на Комисията, за да се осигури съответствието в рамките на преразгледаните срокове. Наличието на

необходимите общностни мерки, които отразяват установената цел в Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха, за намаляване на емисиите от източника е важно за ефективното намаляване на емисиите до времевата рамка, определена в настоящата директива, за съответствие с пределно допустимите стойности, като това следва да се вземе предвид при оценяването на заявления за удължаване на крайните срокове за постигане на съответствие.

[...]

- (18) Планове за качеството на въздуха следва да бъдат изготвени за зоните и агломерациите, в които концентрациите на замърсителите в атмосферния въздух надвишават съответните целеви стойности за качеството на въздуха или пределно допустимите стойности, увеличени с всякакви временни допустими отклонения, ако има такива. Замърсителите на въздуха представляват емисии от най-различни източници и дейности. За да се осигури последователността на различните политики, такива планове за качеството на въздуха следва да бъдат съгласувани по възможност и интегрирани с плановете и програмите, изготвени съгласно Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 г. за ограничаване на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от големи горивни инсталации [ОВ L 309, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 210], Директива 2001/81/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 г. относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 309, 2001 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 231)] и Директива 2002/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2002 г. относно оценката и управлението на шума в околната среда [ОВ L 189, 2002 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 196]. При издаване на разрешителни за промишлени дейности съгласно Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването [ОВ L 24, 2008 г., стр. 8] изцяло ще се вземат под внимание и целите, свързани с качеството на атмосферния въздух, предвидени в настоящата директива.
- (19) Следва да бъдат изготвени планове за действие, посочващи необходимите краткосрочни мерки в случай на риск от превишаване на един или повече алармени прагове, за да се намали рискът и да се ограничи неговото времетраене. Когато рискът касае една или повече пределно допустими стойности или целеви стойности, държавите членки могат, когато това е уместно, да изготвят такива краткосрочни планове за действие. [...]

10 Член 1 („Предмет“) от Директива 2008/50 предвижда в точки 1—3:

„Настоящата директива установява мерки, целящи следното:

1. определяне и въвеждане на цели за качеството на атмосферния въздух, предназначени за избягване, предпазване от или намаляване на вредното въздействие върху човешкото здраве и върху околната среда като цяло;
2. оценяване на качеството на атмосферния въздух в държавите членки въз основа на общи методи и критерии;
3. получаване на информация за качеството на атмосферния въздух, за да се подпомогне борбата със замърсяването на въздуха и вредните въздействия и да се наблюдават дългосрочните тенденции и подобрения в резултат на националните и общностните мерки“.

11 Член 2 („Определения“) от тази директива предвижда в точки 5, 8 и 18:

„По смисъла на настоящата директива:

[...]

5. „пределно допустима стойност“ означава ниво, определено на основата на научни познания, с цел да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло, което трябва да се постигне в рамките на определен период и след което не трябва да бъде превишавано;

[...]

8. „планове за качество на въздуха“ означава планове, които определят мерки за постигане на допустимите стойности или целевите стойности;

[...]

18. „ПЧ<sub>10</sub>“ означава прахови частици, които преминават през размерно-селективен сепаратор, определен съгласно референтния метод за определяне и измерване на ПЧ<sub>10</sub>, EN 12341, с 50-процентна ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър от 10 µm“.

12 Член 13 („Пределно допустими стойности и алармени прагове за опазване на човешкото здраве“) от споменатата директива предвижда в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че в техните зони и агломерации нивата на серен диоксид, ПЧ<sub>10</sub>, олово и въглероден оксид в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI.

[...]“.

13 Член 22 („Удължаване на крайните срокове за постигане и освобождаване от задължението да се прилагат някои пределно допустими стойности“) от същата директива има следния текст:

„1. Когато в дадена зона или агломерация не може да бъде постигнато съобразяване с пределно допустимите стойности за азотен диоксид или бензен в рамките на посочения в приложение XI краен срок, съответната държава членка може да удължи този краен срок максимум с пет години за тази конкретна зона или агломерация, при условие че се състави план за качеството на въздуха, в съответствие с член 23, за зоната или агломерацията, за която се отнася удължаването на срока; този план за качеството на въздуха се допълва от информацията, посочена в раздел Б от приложение XV, за съответните замърсители и посочва как ще се постигне съответствие с пределно допустимите стойности преди новия краен срок.

2. Когато в определена зона или агломерация не може да се постигне съответствие с пределно допустимите стойности за ПЧ<sub>10</sub>, посочени в приложение XI, поради специфичните характеристики на дисперсия на мястото, неблагоприятни климатични условия или трансграничен пренос на емисии, държавата членка се освобождава от задължението да прилага тези пределно допустими стойности в срок до 11 юни 2011 г., ако са изпълнени условията, предвидени в параграф 1, и държавата членка докаже, че на национално, регионално и местно равнище са взети всички необходими мерки за спазване на крайните срокове.

3. Когато някоя държава членка прилага параграф 1 или 2, тя гарантира, че пределно допустимите стойности за всеки замърсител не се превишават с повече от максимално допустимото отклонение, определено в приложение XI за всеки от съответните замърсители.

4. Държавите членки нотифицират Комисията, когато смятат, че параграф 1 или 2 е приложим, и представят плана за качество на въздуха, посочен в параграф 1, включително всякаква свързана с него информация, необходима на Комисията, за да прецени дали са удовлетворени или не съответните условия. В своята оценка Комисията взема предвид очакваното въздействие върху настоящото и бъдещото качество на атмосферния въздух в държавите членки, произтичащо от мерките, които са били предприети от държавите членки, както и очакваното въздействие върху качеството на атмосферния въздух, произтичащо от настоящите мерки на Общността и от планираните мерки на Общността, които се предлагат от Комисията.

Когато Комисията не е направила възражения в рамките на девет месеца след получаване на уведомлението, съответните условия за прилагането на параграф 1 или 2 се смятат за удовлетворени.

Ако бъдат направени възражения, Комисията може да изиска държавата членка да коригира или да представи нови планове за качеството на въздуха“.

14 Член 23 („Планове за качество на въздуха“) от Директива 2008/50 предвижда в параграф 1:

„Когато в определени зони или агломерации нивата на замърсителите в атмосферния въздух превишават която и да е пределно допустима стойност или целева стойност, увеличени с което и да е съответстващо допустимо отклонение за всеки от случаите, държавите членки гарантират създаването на планове за качество на въздуха за тези зони и агломерации, за да се постигне съответната пределно допустима стойност или целева стойност, посочена в приложения XI и XIV.

В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Плановете за качеството на въздуха могат допълнително да включват конкретни мерки, насочени към защитата на чувствителни групи от населението, включително деца.

Тези планове за качеството на въздуха включват най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV, и могат да включват мерки съгласно член 24. Тези планове се съобщават на Комисията без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване.

[...]“.

15 Съгласно член 27 („Предаване на информация и докладване“) от тази директива:

„1. Държавите членки гарантират, че информацията за качеството на атмосферния въздух се предоставя на Комисията в рамките на предвидените срокове, определени с мерките за изпълнение, посочени в член 28, параграф 2.

2. Във всички случаи за специфичните цели на оценяване на съответствието с пределно допустимите стойности и критичните нива и постигането на целевите стойности се предоставя информация на Комисията не по-късно от девет месеца след края на всяка година, която включва:

а) промените, извършени през тази година в списъка и границите на зоните и агломерациите, определени съгласно член 4;

- б) списък на зоните и агломерациите, в които нивата на един или повече замърсители са по-високи от пределно допустимите стойности плюс допустимото отклонение, където има такова, или са по-високи от целевите стойности или критичните нива; а за тези зони и агломерации:
- i) оценените нива и, при необходимост, датите и периодите, в които са наблюдавани тези нива;
  - ii) ако е уместно, оценка на дела от природни източници и от повторното суспендиране на частици вследствие на зимното опесъчаване или осоявяване на пътищата в измерените нива, които са декларирани пред Комисията съгласно членове 20 и 21.

3. Параграфи 1 и 2 се прилагат към информацията, събирана от началото на втората календарна година след влизането в сила на мерките за изпълнение, посочени в член 28, параграф 2“.

- 16 Член 31 („Отмяна и преходни разпоредби“) от тази директива предвижда в параграф 1:

„Директиви 96/62/ЕО, 1999/30/ЕО, 2000/69/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2000 година относно пределно допустимите стойности за бензен и въглероден оксид в атмосферния въздух (ОВ L 313, 2000 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 180)] и 2002/3/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2002 година относно озона в атмосферния въздух (ОВ L 67, 2002 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 101)] се отменят считано от 11 юни 2010 г., без да се засягат задълженията на държавите членки по отношение на сроковете за транспониране или прилагане на тези директиви.

[...]“.

- 17 Член 33 („Транспониране“) от Директива 2008/50 посочва в параграф 1:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 11 юни 2010 г. Те съобщават незабавно на Комисията текстовете на тези разпоредби.

[...]“.

- 18 Съгласно член 34 („Влизане в сила“) от тази директива, същата влиза в сила в деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*, т.е. 11 юни 2008 г.

- 19 Приложение XI към Директива 2008/50 е озаглавено „Пределно допустими стойности за опазване на здравето“. Съгласно това приложение по отношение на ПЧ<sub>10</sub> дневната пределна допустима стойност е 50 µg/m<sup>3</sup> и не трябва да се превишава повече от 35 пъти за една календарна година, а годишната пределна допустима стойност е 40 µg/m<sup>3</sup> за една календарна година. В същото приложение се уточнява, че датата, към която тези пределно допустими стойности е трябвало да бъдат спазени, е 1 януари 2005 г.

### **Досъдебната процедура**

- 20 На 14 април 2009 г. в приложение на член 22, параграф 2 от Директива 2008/50 Република България отправя до Комисията искане за освобождаване от задължението да прилага пределно допустимите стойности за ПЧ<sub>10</sub> в срок до 11 юни 2011 г. С решение от 11 декември 2009 г. Комисията повдига, на основание член 22, параграф 4 от тази директива, възражение срещу искането за освобождаване.



- 21 След приемането на това решение Комисията, която смята, че Република България не е изпълнила задълженията си по член 13 от Директива 2008/50, изпраща на 1 октомври 2010 г. официално уведомително писмо до тази държава членка.
- 22 На 18 февруари 2011 г. в отговор на официалното уведомително писмо Република България не отрича неизпълнението на задълженията си по член 13 от Директива 2008/50. Тази държава членка посочва, че през 2007 г. и 2008 г. в българските зони и агломерации са регистрирани превишавания на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, с изключение на някои общини, и анализира в отговора си причините за тези превишавания.
- 23 С писмо от 9 юни 2011 г. Република България отправя до Комисията второ искане за освобождаване от задължението да прилага пределно допустимите стойности за ПЧ<sub>10</sub> съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2008/50 (наричано по-нататък „нотификацията от 9 юни 2011 г.“). С писмо от 11 юли 2011 г. Комисията отговаря, че тъй като това искане е регистрирано на 10 юни 2011 г., деветмесечният срок по член 22, параграф 4, втора алинея от Директива 2008/50, който е предвиден, за да направи Комисията оценка, би изтекъл доста след посочената в член 22, параграф 2 от същата директива крайна дата — 11 юни 2011 г. Комисията добавя, че би имала нужда от този двумесечен срок, за да направи пълна оценка, и че с оглед на съхраняването на полезното действие на Директива 2008/50 и гарантирането на правната сигурност приемането на решение след 11 юни 2011 г., което би означавало преценка на посоченото искане за минал период, е невъзможно.
- 24 На 25 януари 2013 г. Комисията изпраща до Република България допълнително официално уведомително писмо, като приема, че тази държава членка е нарушила както член 13, така и член 23, параграф 1 от Директива 2008/50. В това отношение Комисията твърди неспазване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, във всички зони и агломерации на посочената държава членка между 2007 г. и 2011 г. включително, с изключение на зона БГ0003 АГ Варна, където през 2009 г. е спазена годишната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>.
- 25 С писмо от 1 април 2013 г., допълнено с писмо от 2 септември 2013 г., Република България отговаря на Комисията, че съобщените данни показват тенденция за намаляване на броя на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>. Тази държава членка твърди, че е идентифицирала и предприела подходящи мерки за постигане на съответствие с член 13 от Директива 2008/50.
- 26 С писмо от 11 юли 2014 г., получено на същия ден, Комисията издава мотивирано становище, в което упреква Република България, че не е изпълнила на задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея и член 23, параграф 1 от същата директива, като не е спазила, от една страна, дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, в зони и агломерации БГ0001 АГ София, БГ0002 АГ Пловдив, БГ0004 Север, БГ0005 Югозапад и БГ0006 Югоизток от 2007 г. поне до 2012 г., и от друга страна, дневната пределно допустима стойност в зона БГ0003 АГ Варна от 2007 г. поне до 2012 г. и на годишната пределно допустима стойност през 2007 г., 2008 г. и от 2010 г. поне до 2012 г. (наричано по-нататък „мотивираното становище от 11 юли 2014 г.“). Комисията също така приканва тази държава членка да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с това мотивирано становище в срок от два месеца, считано от получаването му.
- 27 С писмо от 8 септември 2014 г. в отговор на мотивираното становище Република България не отрича превишаването в споменатите зони и агломерации на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>. В тази насока същата държава членка представя данни относно дневните и годишните концентрации на ПЧ<sub>10</sub> на общинско равнище, като съпоставя данните за 2013 г. с тези за 2012 г. и 2011 г., които показвали подобряване на средните стойности.

- 28 На 2 юни 2015 г. Република България изпраща до Комисията допълнителен отговор на мотивираното становище от 11 юли 2014 г., като поддържа, че на територията ѝ в голяма част от пунктовете за измерване на качеството на въздуха е налице тенденция за намаляване както на броя на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, така и на дневните и годишните концентрации на тези стойности.
- 29 Според Комисията обаче представеният от Република България в съответствие с член 27 от Директива 2008/50 годишен доклад за качеството на въздуха за 2013 г. потвърждава, че и през въпросната година пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, не са били спазени във всички шест зони и агломерации, посочени в мотивираното становище от 11 юли 2014 г.
- 30 При тези обстоятелства Комисията предявява иска по настоящото производство.

### **По иска**

*По първото твърдение на Комисията — за нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея*

По допустимостта на първото твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 31 В писмената си защита Република България поддържа, че първото твърдение за нарушение е недопустимо, тъй като Комисията е разширила предмета на спора, определен в досъдебната фаза на производството.
- 32 Най-напред, по отношение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея допълнителното официално уведомително писмо от 25 януари 2013 г. всъщност визирало периода 2007—2011 г. На следващо място, мотивираното становище от 11 юли 2014 г. обхващало периода от 2007 г. „поне до 2012 г.“. На последно място, в исковата молба бил посочен периодът от 2007 г. „поне до 2013 г. включително“.
- 33 Освен това, относно посочения в първото твърдение за нарушение период искът по настоящото производство съдържал неточни изрази, като например че Република България „продължава да не изпълнява“ задълженията си. При тези условия непосочването на елемент, абсолютно необходим за съдържанието на искова молба или жалба, какъвто е периодът, през който Република България е нарушила, според твърденията на Комисията, правото на Съюза, не отговаряло на изискванията за последователност, яснота и точност, припомнени в решение от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия (C-34/11, EU:C:2012:712, т. 47).
- 34 В репликата си Комисията изтъква, че би противоречало на целта, разума и буквата на Директива 2008/50 да се игнорира периодът след изпращане на мотивираното становище от 11 юли 2014 г., през който период нарушението на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея продължавало и било потвърдено от нови данни.
- 35 Всъщност годишният доклад за качеството на въздуха за 2014 г., представен от Република България в съответствие с член 27 от Директива 2008/50, показвал превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, и по отношение на посочената година. Ето защо занапред следвало да се има предвид периодът от 2007 г. „поне до 2014 г.“

включително“. В тази насока предметът на спора не бил разширен, нито променен и Република България не можела да твърди, че е нямало как да разбере този предмет или че не е имала възможност да се защити.

- 36 В дубликата си Република България излага предварителни данни от измервания на качеството на въздуха през 2015 г.

– Съображения на Съда

- 37 Съгласно постоянната практика на Съда предметът на иска на основание член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се определя с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения и основания като мотивираното становище (вж. решения от 8 юли 2010 г., Комисия/Португалия, C-171/08, EU:C:2010:412, т. 25 и от 13 февруари 2014 г., Комисия/България, C-152/12, непубликувано, EU:C:2014:82, т. 30).
- 38 В конкретния случай както в исковата молба по настоящото производство, така и в мотивираното становище от 11 юли 2014 г. Комисията твърди превишаване на дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, така както са предвидени в член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея.
- 39 Ето защо следва да се приеме за установено, че що се отнася до първото твърдение за нарушение, искът по настоящото производство се основава на същите съображения и основания като мотивираното становище от 11 юли 2014 г.
- 40 От практиката на Съда следва също, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище (решения от 10 април 2003 г., Комисия/Германия, C-20/01 и C-28/01, EU:C:2003:220, т. 32, от 6 октомври 2009 г., Комисия/Испания, C-562/07, EU:C:2009:614, т. 23 и от 1 декември 2016 г., Комисия/Люксембург, C-152/16, непубликувано, EU:C:2016:919, т. 20).
- 41 По настоящото дело крайната дата на определения срок в мотивираното становище от 11 юли 2014 г., получено на същия ден от Република България, е 11 септември 2014 г.
- 42 От практиката на Съда обаче следва също, че доколкото целта на иска по настоящото производство е да се констатира систематично и постоянно нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, представянето във фазата на производството пред Съда на допълнителни доказателства, които подкрепят твърдението, че нарушението е общо и трайно, поначало не може да бъде изключено (вж. в този смисъл решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, C-494/01, EU:C:2005:250, т. 37, от 22 декември 2008 г., Комисия/Испания, C-189/07, непубликувано, EU:C:2008:760, т. 29 и от 11 юли 2013 г., Комисия/Нидерландия, C-576/10, EU:C:2013:510, т. 29).
- 43 Съдът в частност вече е имал повод да уточни, че в предмета на иск за неизпълнение на задължения от държава членка могат да попадат и факти, настъпили след приемането на мотивираното становище, стига да са от същото естество и да съставляват същото поведение като посочените в това становище (вж. в този смисъл решения от 22 март 1983 г., Комисия/Франция, 42/82, EU:C:1983:88, т. 20, от 22 декември 2008 г., Комисия/Испания, C-189/07, непубликувано, EU:C:2008:760, т. 30 и от 15 март 2012 г., Комисия/Кипър, C-340/10, EU:C:2012:143, т. 37).

- 44 В настоящия случай Република България е представила на Комисията в съответствие с член 27 от Директива 2008/50 годишния доклад за качеството на въздуха за 2014 г., който засяга по-специално спазването на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея. Данните, съдържащи се в този доклад, са възпроизведени в приложението към писмената защита на Република България.
- 45 В репликата си Комисията обосновава с тези данни своята теза, че първото твърдение за нарушение обхваща периода „поне до 2014 г. включително“.
- 46 Действително, данните за качеството на въздуха за 2014 г. са факти, настъпили след приемането на мотивираното становище от 11 юли 2014 г., но са от същото естество като посочените в това становище и съставляват същото поведение.
- 47 Ето защо е имало основание тези данни, с които Комисията се е запознала след издаването на мотивираното становище от 11 юли 2014 г., да бъдат споменати от Комисията при констатацията, че Република България е нарушила член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея и що се отнася до 2014 г.
- 48 При това положение фактът, че при посочването докога Република България не изпълнявала задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея Комисията не се позовава на определена конкретна дата, сам по себе си не е достатъчен, за да се приеме, че първото твърдение за нарушение е изцяло недопустимо.
- 49 Трябва да се добави, че в приложението към дубликата си Република България е представила данните за дневните и годишните концентрации на ПЧ<sub>10</sub> за част от 2015 г. На този етап обаче тези данни не са покривали цялата година и все още са били предварителни. Поради това те не следва да се отчитат в настоящото производство.
- 50 Впрочем, след като Съдът може служебно да проверява дали са изпълнени предвидените в член 258 ДФЕС условия за предявяване на иск за неизпълнение на задължения от държава членка (вж. решения от 15 януари 2002 г., Комисия/Италия, C-439/99, EU:C:2002:14, т. 8 и от 22 септември 2016 г., Комисия/Чешка република, C-525/14, EU:C:2016:714, т. 14), необходимо е да се провери дали с първото си твърдение за нарушение Комисията има право да поиска от Съда да установи, че Република България не е изпълнявала задълженията си, считано от 2007 г.
- 51 Съгласно член 34 от Директива 2008/50 последната, която е единствено посочената от Комисията директива в първото ѝ твърдение за нарушение, е влязла в сила на 11 юни 2008 г., т.е. след датата, считано от която Комисията иска от Съда да установи неизпълнението на задължения. Освен това в приложение на член 33, параграф 1 от тази директива държавите членки е трябвало да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с нея, най-късно до 11 юни 2010 г.
- 52 Съгласно практиката на Съда обаче Комисията има право да поиска да бъде установено неизпълнението на задължения, които произтичат от първоначалната редакция на впоследствие изменен или отменен акт на Европейския съюз и които продължават да съществуват съгласно разпоредбите на новия акт на Съюза. За сметка на това предметът на спора не може да обхваща задължения, произтичащи от нови разпоредби, които нямат еквивалент в първоначалната редакция на съответния акт, тъй като противното би довело до съществени процесуални нарушения в производството по установяване на неизпълнението (решения от 24 май 2011 г., Комисия/Португалия, C-52/08, EU:C:2011:337, т. 42 и от 10 септември 2015 г., Комисия/Полша, C-36/14, непубликувано, EU:C:2015:570, т. 24).

- 53 В настоящия случай от член 5 от Директива 1999/30 във връзка с приложение III към нея следва, че що се отнася до периодите от етап 1 — от 1 януари 2005 г. до 31 декември 2009 г. — от една страна, дневната стойност от  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  не е трябвало да бъде превишавана повече от 35 пъти за една календарна година, и от друга страна, годишната стойност, която не е трябвало да бъде превишавана, е била  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  за една календарна година.
- 54 Безспорно е, че тези задължения са продължили да съществуват и в член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея. Всъщност в цитираното приложение се посочва, че тези пределно допустими стойности се налагат, считано от 1 януари 2005 г.
- 55 От изложеното се налага изводът, че твърдението за нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея е допустимо, що се отнася до периода 2007—2014 г. включително.

По основателността на първото твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 56 В исковата си молба Комисията поддържа, че самото превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на  $\text{ПЧ}_{10}$ , представлява нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея.
- 57 От представените от Република България от 2008 г. нататък годишни доклади за качеството на въздуха всъщност следвало, че дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на  $\text{ПЧ}_{10}$ , били систематично и постоянно превишавани на цялата територия на тази държава членка, а именно в зони и агломерации БГ0001 АГ София, БГ0002 АГ Пловдив, БГ0003 АГ Варна, БГ0004 Север, БГ0005 Югозапад и БГ0006 Югоизток — от 2007 г. нататък, с изключение на зона БГ0003 АГ Варна, където през 2009 г. годишната пределно допустима стойност била спазена.
- 58 В отговора си на мотивираното становище от 11 юли 2014 г. Република България не отрекла тези превишавания. В допълнение, при редица пунктове за измерване на качеството на въздуха представените данни за броя дни на превишаване на годишната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на  $\text{ПЧ}_{10}$ , не показвали никаква тенденция за намаляване.
- 59 Република България изтъква, че на 9 юни 2011 г. е подала до Комисията искане съгласно член 22 от Директива 2008/50 за освобождаване от задължението да прилага пределно допустимите стойности на  $\text{ПЧ}_{10}$ , на което Комисията е отговорила, че приемането на решение след 11 юни 2011 г. — датата, посочена в член 22, параграф 2, което би означавало преценка на това искане за минал период, е невъзможно.
- 60 Според Република България обаче не е предвиден краен срок за извършването от държава членка на нотификация съгласно член 22 от Директива 2008/50. Следователно Комисията била длъжна да разгледа нотификацията от 9 юни 2011 г. и да приеме решение с обратно действие.
- 61 С отказа си да се произнесе по нотификацията от 9 юни 2011 г. Комисията нарушила задължението си за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС, и следователно неизпълнението на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея не било установено.
- 62 По отношение на превишаванията на дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на  $\text{ПЧ}_{10}$ , Република България отбелязва тенденция на намаляване през последните години на  $\text{ПЧ}_{10}$  в атмосферния въздух в България.

- 63 В тази насока по-специално в 28 от 37-те пункта за измерване на качеството на въздуха било регистрирано намаляване на средногодишната концентрация на ПЧ<sub>10</sub>. Освен това в 29 от 37-те пункта за измерване на качеството на въздуха било регистрирано намаляване на броя на превишаванията на дневните пределно допустими стойности между 2011 г. и 2015 г.
- 64 Република България твърди също, че пречка пред усилията ѝ за намаляване на нивата на ПЧ<sub>10</sub> е нейното социално-икономическо положение. Всъщност проблемът с емисиите на ПЧ<sub>10</sub> бил труден за решаване поради източниците на замърсяване — битовото отопление и автомобилния транспорт. Съответно икономическите трудности на голяма част от българското население били причината дървата и въглищата да бъдат масово използвани за отопление през зимния период. По-специално за 2013 г. процентът от населението, което изпитва големи трудности да покрие основните си месечни разходи, бил 32,9 % за Република България, докато за 28-те държави членки като цяло бил 12,2 %.
- 65 В репликата си Комисията отбелязва, че е получила нотификацията от 9 юни 2011 г. едва два дни преди да изтече срокът по член 22, параграф 2 от Директива 2008/50, а именно 11 юни 2011 г. Тя нямала правомощието нито да удължи този срок за спазването на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, нито да одобри със задна дата едно правно положение, което не е съобразено с изискванията на тази директива.
- Съображения на Съда
- 66 По отношение на преценката за основателност на първото твърдение за нарушение следва да се припомни, че съгласно член 1, точка 1 от Директива 2008/50 тази директива установява мерки, целящи да определят и въведат цели за качеството на атмосферния въздух, предназначени за избягване, предпазване от или намаляване на вредното въздействие върху човешкото здраве и върху околната среда като цяло.
- 67 В този контекст съгласно член 13, параграф 1, първа алинея от същата директива държавите членки гарантират, че в техните зони и агломерации нивата по-специално на ПЧ<sub>10</sub> в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI към тази директива.
- 68 Всъщност предвидената в член 258 ДФЕС процедура се основава на обективната констатация за неспазване от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право (вж. решения от 1 март 1983 г., Комисия/Белгия, 301/81, EU:C:1983:51, т. 8, от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия, C-68/11, EU:C:2012:815, т. 62 и от 4 септември 2014 г., Комисия/Гърция, C-351/13, непубликувано, EU:C:2014:2150, т. 23).
- 69 Ето защо превишаването на пределно допустимите стойности е достатъчно, за да се приеме за установено неизпълнението на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея (вж. в този смисъл решения от 10 май 2011 г., Комисия/Швеция, C-479/10, непубликувано, EU:C:2011:287, т. 15 и 16, както и от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия, C-34/11, EU:C:2012:712, т. 52 и 53).
- 70 В това отношение тезата, че просто с изготвянето на план за качеството на въздуха държава членка би изпълнила напълно задълженията, произтичащи от член 13, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, не може да бъде приета (вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 42).
- 71 В настоящия случай от данните от годишните доклади за качеството на въздуха, представени от Република България, е видно, че тази държава членка е превишила дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> в зони и агломерации

БГ0001 АГ София, БГ0002 АГ Пловдив, БГ0003 АГ Варна, БГ0004 Север, БГ0005 Югозапад и БГ0006 Югоизток — от 2007 г. до 2014 г. включително, с изключение на годишната пределно допустима стойност в зона БГ0003 АГ Варна през 2009 г. — нещо, което впрочем не се оспорва.

- 72 Относно довода на Република България, че след направената от нея нотификация от 9 юни 2011 г. тя трябвало да се ползва от прилагането на член 22, параграф 2 от Директива 2008/50 и че с отказа си да разгледа искането на тази държава членка Комисията нарушила задължението си за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС, следва да се отбележи — както по същество е направил и генералният адвокат в точка 59 от заключението си — че отговорът на Комисията до Република България, че искането на последната е направено твърде късно с оглед на крайния срок до 11 юни 2011 г., залегнал в член 22, параграф 2 от споменатата директива, съдържа възражение от страна на Комисията съгласно член 22, параграф 4 от същата директива, което не е било оспорено от Република България.
- 73 Всъщност едно такова възражение на Комисията, което е правилно повдигнато с оглед на явно просроченото искане на Република България, е достатъчно, за да се изключи приложимостта на условното освобождаване, закрепено в член 22 от Директива 2008/50, а следователно и нарушението от страна на Комисията на задължението ѝ за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС.
- 74 Ето защо се налага изводът, че до 11 юни 2011 г. Република България не е била освободена от задължението да спазва пределно допустимите стойности.
- 75 Колкото до довода на Република България, че пречка пред усилията ѝ за намаляване на нивата на ПЧ<sub>10</sub> е нейното социално-икономическо положение, следва да се припомни, че съгласно приложение III към Директива 1999/30 датата, от която дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, е трябвало да бъдат спазвани, е 1 януари 2005 г. Това задължение се прилага към Република България от деня на присъединяването ѝ към Европейския съюз — 1 януари 2007 г.
- 76 След като е обективно установено неспазването от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право, е без значение е дали неизпълнението се дължи на волята на държавата членка, на която е вменено, на нейната небрежност или пък на евентуални технически трудности, с които се е сблъскала (вж. решения от 1 октомври 1998 г., Комисия/Испания, C-71/97, EU:C:1998:455, т. 15 и от 4 септември 2014 г., Комисия/Гърция, C-351/13, непубликувано, EU:C:2014:2150, т. 23).
- 77 Следователно доводът на Република България за социално-икономическото ѝ положение не може да бъде приет.
- 78 При тези условия първото твърдение за нарушение, изложено от Комисията, трябва да бъде уважено.

*По второто твърдение на Комисията — нарушение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50*

По допустимостта на второто твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 79 По отношение на твърдението за нарушение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 Република България отбелязва, че в петитума на исквата молба се посочва не период, през който това нарушение било осъществено, а само, че е налице неизпълнение и че това „нарушение е все още в ход“. Така, както и за първото твърдение за нарушение, Комисията не спазила изискванията за последователност, яснота и точност, формулирани от Съда по-специално в решение от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия (C-34/11, EU:C:2012:712, т. 46—48).
- 80 Относно второто твърдение за нарушение Комисията подчертава, че непосочването на определен период във времето се дължи на това, че задължението на съответната държава членка да приеме подходящи мерки, за да бъде периодът на превишаване възможно най-кратък, в съответствие с член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, възниква в момента на първото нарушение на задълженията по член 13 от същата директива и продължава до момента, в който тази държава членка постигне съответствие с пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>.

– Съображения на Съда

- 81 Съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и съдебната практика по тази разпоредба исквата молба или жалбата трябва да съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на тези основания. Те трябва да бъдат посочени достатъчно ясно и точно, за да се позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да се извеждат по логичен и разбираем начин от текста на самата исква молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът свръхпетитум или да пропусне да се произнесе по някое оплакване (вж. по-специално решения от 15 юни 2010 г., Комисия/Испания, C-211/08, EU:C:2010:340, т. 32 и от 22 септември 2016 г., Комисия/Чешка република, C-525/14, EU:C:2016:714, т. 16).
- 82 В тази насока следва да се отбележи, че съгласно член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 в случай на превишаване на приложимите за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, планове за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде „възможно най-кратък“.
- 83 Следователно тази разпоредба създава пряка връзка между, от една страна, превишаването на пределно допустимите стойности, приложими за предвидените с член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея концентрации на ПЧ<sub>10</sub>, и от друга, изготвянето на такива планове.
- 84 От точка 55 от настоящото решение следва, че в конкретния случай твърдението за нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея е допустимо, що се отнася за периода до 2014 г. включително.



- 85 Вярно е, че във връзка с второто твърдение за нарушение Комисията не е посочила определени дати за периода, за който твърди, че Република България не изпълнявала задълженията си по член 23, параграф 1 от Директива 2008/50.
- 86 Поради съществуващата пряка връзка с твърдяното нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 и на приложение XI към нея обаче следва да се приеме, че твърдението за нарушение на член 23, параграф 1 от тази директива също обхваща периода до 2014 г. включително.
- 87 В допълнение, що се отнася до датата, считано от която второто твърдение за нарушение би било обосновано, от цитираната в точка 52 от настоящото решение съдебна практика следва, че предметът на спора не може да обхваща задължения, произтичащи от нови разпоредби, които нямат еквивалент в първоначалната редакция на съответния акт.
- 88 В настоящия случай член 5 от Директива 1999/30 във връзка с член 8 от Директива 96/62 не е определял изричен срок за изготвянето на планове за действие. Както поддържа Комисията, в тази насока Директива 96/62 просто е изисквала от държавите членки да приемат в разумен срок мерки за привеждане на качеството на въздуха в съответствие с пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>.
- 89 От друга страна, съгласно член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 в случай на превишаване на приложимите за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде „възможно най-кратък“.
- 90 При това положение с посоченото изискване периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък тази разпоредба предвижда задължение, което няма еквивалент в предходната правна уредба на Съюза, както посочва и самата Комисия в исковата си молба.
- 91 Освен това датата, от която държавите членки са имали задължението да спазват член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, произтича от самия текст на същата директива. Всъщност съгласно член 33 от посочената директива държавите членки е трябвало да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с посочената директива, най-късно до 11 юни 2010 г.
- 92 Ето защо, както отбелязва генералният адвокат в точка 91 от заключението си, наличие на нарушение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 може да бъде установено едва считано от 11 юни 2010 г.
- 93 Следователно твърдението за нарушение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 е допустимо, що се отнася до периода от 11 юни 2010 г. до 2014 г. включително.

По основателността на второто твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 94 Според Комисията, когато държава членка нарушава член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 и след това нарушение същата държава членка, както в настоящия случай Република България, поне седем последователни години не предвижда в плановете си за качеството на въздуха всички мерки за привеждане в съответствие, тя не изпълнява и задълженията си по член 23, параграф 1 от цитираната директива, а именно да гарантира, че периодът на превишаването е възможно най-кратък.

- 95 Комисията поддържа, че мерките на национално равнище, описани от Република България в отговорите ѝ на мотивираното становище от 11 юли 2014 г., все още не са изпълнени или изпълнението им е започнало, но резултатите от тях не са доказани, което било доказателство за недостатъчността на тези мерки. Колкото до мерките на местно равнище, макар в повечето общини да било установено подобрене при броя на превишаванията на дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, към момента на предявяване на иска по настоящото производство се запазвала ситуацията на постоянно превишаване във всяка от шестте български зони и агломерации.
- 96 Ето защо според Комисията тези мерки са недостатъчни или неподходящи, за да бъде периодът на превишаване „възможно най-кратък“ по смисъла на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50.
- 97 Република България изтъква, че е имала задължението в рамките на план за действие в краткосрочна перспектива да вземе адекватни мерки, с които да сведе до минимум опасността от превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, но срокът, в който трябва да гарантира, че периодът на превишаване на тези пределно допустими стойности е „възможно най-кратък“, варира в зависимост от конкретните обстоятелства и не ѝ бил указан от Комисията.
- 98 Впрочем след като член 23, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/50 предвиждал, че плановете се съобщават на Комисията не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване, този двегодишен срок трябвало да бъде отчетен при изчисляването на „възможно най-краткия“ период на превишаване.
- 99 В допълнение, задължението за спазване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, действително било уредено в член 13, параграф 1 от Директива 2008/50, но превишаването на тези стойности било просто условието за възникване на задължението по член 23, параграф 1 от въпросната директива. Следователно условията за установяване на нарушение на последната разпоредба били различни от тези относно нарушението на член 13 от Директива 2008/50. Комисията обаче не изложила конкретни доводи, за да докаже нарушение на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50.
- 100 Колкото до приетите мерки, всички български общини, които били в нарушение, разработили и изпълнявали плановете, чиято крайна цел било привеждането в съответствие с разпоредбите на Директива 2008/50 и които се изразявали в подобряване на данните за качеството на въздуха. На национално равнище законодателството било изменено през декември 2015 г., за да се ускори процесът по подобряване на качеството на атмосферния въздух. С оглед на подобряване на качеството на въздуха били приети редица програми, отнасящи се по-специално до системите за обществен градски транспорт, до енергийната ефективност на сградите, до подобряването на градската среда и до развитието на селските региони. Освен това били приети мерки с цел да се създадат по-добри условия за битовата газификация.
- 101 На последно място Република България посочва, че изпълнението на тези мерки продължава и че новите програми съдържат графици за изпълнението в краткосрочен, средносрочен или дългосрочен план в зависимост от вида мерки. Що се отнася до броя на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, и на средните нива на тези превишавания, подобренето на резултатите било очевидно.

– Съображения на Съда

- 102 От член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 следва, че когато превишаването на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, е налице, след като е изтекъл крайният срок за тяхното постигане, съответната държава членка е длъжна да изготви план за качеството на въздуха, който да отговаря на определени изисквания.
- 103 Така този план трябва да предвижда подходящи мерки, за да бъде периодът на превишаване възможно най-кратък, и може допълнително да включва конкретни мерки за защита на чувствителните категории от населението, включително децата. Нещо повече, съгласно член 23, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/50 този план съдържа най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV към тази директива, и може да включва и мерките по член 24 от нея. Посоченият план трябва да се съобщи на Комисията без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване.
- 104 Съгласно практиката на Съда член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 има по-общ обхват, тъй като се прилага, без ограничение във времето, към превишаването на всички определени в тази директива пределни стойности на замърсители след изтичане на предвидения срок за тяхното постигане, независимо дали той е определен в цитираната директива или от Комисията по силата на член 22 от Директивата (вж. решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 48).
- 105 При тълкуването на Директива 96/62 Съдът е отбелязал, че държавите членки действително разполагат с право на преценка, но с оглед на неговото упражняване член 7, параграф 3 от същата директива съдържа предели, които могат да бъдат изтъкнати пред националните юрисдикции, когато се поставя въпросът доколко мерките, които планът за действие трябва да съдържа, отговарят на целта за намаляване на опасността от превишаване на пределно допустимите стойности и за ограничаване на неговата продължителност, като се отчита равновесието, което следва да бъде осигурено между тази цел и различните засегнати обществени и частни интереси (вж. решение от 25 юли 2008 г., Janesek, C-237/07, EU:C:2008:447, т. 45 и 46).
- 106 Както отбелязва генералният адвокат в точка 96 от заключението си, същият подход трябва да бъде следван по отношение на тълкуването на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50. Следователно плановете за качеството на въздуха могат да бъдат изготвени единствено въз основа на постигнато равновесие между целта за намаляване на опасността от замърсяване и различните засегнати обществени и частни интереси.
- 107 Ето защо фактът, че държава членка превишава пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, сам по себе си не е достатъчен, за да се приеме, че тази държава членка не е изпълнила задълженията, предвидени в член 23, параграф 1 от Директива 2008/50.
- 108 При това положение следва да се провери чрез анализ за всеки конкретен случай дали плановете, изготвени от съответната държава членка, са в съответствие с тази разпоредба.
- 109 В този аспект от член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 следва, че макар държавите членки да разполагат с известна свобода на преценка при определянето на мерките, които следва да се приемат, последните трябва при всички случаи да позволяват периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък (решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 57).

- 110 Според Република България, за да се установи дали е спазено условието периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък, следва да се отчете двегодишният срок, предвиден в член 23, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/50 за съобщаване на Комисията на плановете след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване.
- 111 Тези доводи не могат да бъдат приети.
- 112 Всъщност от буквата и от разума на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 следва, че задължението периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък е независимо от задължението плановете да бъдат съобщени на Комисията. Следователно член 23, параграф 1, трета алинея от тази директива не предоставя никакъв допълнителен срок на съответната държава членка да приеме подходящи мерки и те да породят действие.
- 113 Както следва от точка 78 от настоящото решение, в конкретния случай Република България не е изпълнявала задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея във всички зони и агломерации през осем последователни години.
- 114 Следователно считано от 11 юни 2010 г. — датата, към която Република България е трябвало да е въвела в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2008/50 съгласно член 33, параграф 1 от нея — тази държава членка е била длъжна да приеме и приведе в действие възможно най-бързо подходящи мерки, в приложение на член 23, параграф 1 от споменатата директива.
- 115 И през 2014 г. обаче дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, все още са били превишени във всички шест български зони и агломерации, т.е. повече от три години след изтичането на срока за транспониране на Директива 2008/50. Следователно посочените пределно допустими стойности продължават систематично и постоянно да бъдат превишавани в тази държава членка, въпреки задълженията ѝ съгласно Директива 2008/50.
- 116 Впрочем, както отбелязва Република България и както бе посочено в точка 100 от настоящото решение, националното законодателство е изменено едва през декември 2015 г., за да се ускори процесът по подобряване на качеството на атмосферния въздух.
- 117 Такова положение само по себе си доказва, без да е необходимо подробно да се проучва съдържанието на изготвените от Република България плановете, че в настоящия случай тази държава членка не е привела в действие подходящи и ефикасни мерки, за да бъде периодът на превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, „възможно най-кратък“ по смисъла на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50.
- 118 При тези условия второто твърдение за нарушение, изложено от Комисията, трябва да бъде уважено.
- 119 С оглед на предходните съображения се налага изводът, че Република България:
- със систематичното и постоянно неспазване от 2007 г. до 2014 г. включително както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, в следните зони и агломерации: БГ0001 агломерация София, БГ0002 агломерация Пловдив, БГ0004 Северна, БГ0005 Югозападна и БГ0006 Югоизточна,

— както и със систематичното и постоянно неспазване от 2007 г. до 2014 г. включително на дневната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, в зона БГ0003 Варна, както и на годишната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> през 2007 г., 2008 г., и от 2010 г. до 2014 г. включително, също в зона БГ0003 Варна,

не е изпълнила задълженията си по член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50, а

— поради превишаванията както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, във всички горепосочени зони и агломерации, не е изпълнила задълженията си по член 23, параграф 1, втора алинея от тази директива, и по-специално задължението периодът на тези превишавания да бъде възможно най-кратък, що се отнася до периода от 11 юни 2010 г. до 2014 г. включително.

### **По съдебните разноски**

120 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република България и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати тези разноски.

121 В приложение на член 140, параграф 1 от същия правилник, съгласно който встъпилите по делото държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

#### **1) Република България**

— със систематичното и постоянно неспазване от 2007 г. до 2014 г. включително както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, в следните зони и агломерации: БГ0001 агломерация София, БГ0002 агломерация Пловдив, БГ0004 Северна, БГ0005 Югозападна и БГ0006 Югоизточна,

— както и със систематичното и постоянно неспазване от 2007 г. до 2014 г. включително на дневната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, в зона БГ0003 Варна, както и на годишната пределно допустима стойност, приложима за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub> през 2007 г., 2008 г., и от 2010 г. до 2014 г. включително, също в зона БГ0003 Варна,

— не е изпълнила задълженията си по член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа, а

— с превишаването както на годишните, така и на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на ПЧ<sub>10</sub>, във всички горепосочени зони и агломерации, не е изпълнила задълженията си по член 23, параграф 1, втора алинея от тази директива, и по-специално задължението периодът на тези превишавания да бъде възможно най-кратък, що се отнася до периода от 11 юни 2010 г. до 2014 г. включително.

- 2) **Осъжда Република България да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.**
- 3) **Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.**

Bay Larsen

Vilaras

Malenovský

Safjan

Šváby

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 5 април 2017 година.

Секретар  
A. Calot Escobar

Председател на трети състав  
L. Bay Larsen