



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

10 ноември 2020 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Околна среда — Директива 2008/50/ЕО — Качество на атмосферния въздух — Член 13, параграф 1 и приложение XI — Системно и постоянно превишаване на пределно допустимите стойности за фините прахови частици (ПЧ₁₀) в някои италиански зони и агломерации — Член 23, параграф 1 — Приложение XV — „Възможно най-кратък“ период на превишаване — Подходящи мерки“

По дело C-644/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 13 октомври 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват първоначално G. Gattinara и K. Petersen, а впоследствие Gattinara и E. Manhaeve, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. De Luca и P. Gentili, avvocati dello Stato,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, A. Prechal, N. Piçarra и A. Kumin (докладчик), председатели на състави, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos и P. G. Хуереб, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Италианската република:
 - като е превишавала системно и постоянно пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на прахови частици ПЧ₁₀ (наричани по-нататък „пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀“), и като продължава да ги превишава,
 - по отношение на дневната пределно допустима стойност,
 - считано от 2008 г., в следните зони: IT 1212 (долина на Сако), IT 1215 (агломерация Рим); IT 1507 (бивша зона IT 1501, зона на оздравителни мерки — Неапол и Казерта), IT 0892 (Емилия-Романя, Pianura Ovest [западна равнина]), IT 0893 (Емилия-Романя, Pianura Est [източна равнина]); IT 0306 (агломерация Милано), IT 0307 (агломерация Бергамо), IT 0308 (агломерация Бреша); IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А), IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В), IT 0312 (Ломбардия, долина D), IT 0119 (Пиемонт, равнина), зона IT 0120 (Пиемонт, хълм),
 - считано от 2009 г., в следните зони: IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо), IT 0510 (бивша зона IT 0502, агломерация Падуа), IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), IT 0512 (бивша зона IT 0504, агломерация Верона), IT 0513 и IT 0514 (бивша зона IT 0505, зона A1 — провинция Венето),
 - от 2008 г. до 2013 г., след това отново, считано от 2015 г., в зона IT 0907 (зона Прато-Пистойя),
 - от 2008 г. до 2012 г., след това отново, считано от 2014 г., в зоните IT 0909 (зона Валдарно Писано и Пиана Лукезе) и IT 0118 (агломерация Торино),
 - от 2008 г. до 2009 г., след това отново, считано от 2011 г., в зони IT 1008 (зона Сонса Тернапа [котловина на Терни]) и IT 1508 (бивша зона IT 1504, хълмиста крайбрежна зона Беневенто),
 - през 2008 г., след това отново, считано от 2011 г., в зона IT 1613 (Пулия — промишлена зона),

- от 2008 г. до 2012 г., през 2014 г. и считано от 2016 г., в зона IT 1911 (агломерация Палермо), както и
- по отношение на годишната пределно допустима стойност в следните зони: IT 1212 (долина на Сако) от 2008 г. и без прекъсване поне до 2016 г., IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо) през 2009 г., 2011 г. и 2015 г., IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), през 2011 г., 2012 г. и 2015 г., IT 0306 (агломерация Милано), IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А) и IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В) от 2008 г. до 2013 г. и считано от 2015 г., IT 0118 (агломерация Торино) от 2008 г. до 2012 г. и считано от 2015 г.,

не е изпълнила задължението си по член 13 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),

и

- като не е приела, считано от 11 юни 2010 г., подходящи мерки, за да гарантира спазването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ във всички тези зони, не е изпълнила задълженията, наложени с член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с раздел А от приложение XV към тази директива, и по-специално задължението, предвидено в член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива, да гарантира периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък.

Правна уредба

Директива 96/62/ЕО

- 2 Член 8 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), озаглавен „Мерки, приложими в зоните, в които нивата превишават пределно допустимите стойности“, е предвиждал в параграфи 1, 3 и 4:

„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“.

Директива 1999/30/ЕО

- 3 Член 5 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), озаглавен „Прахови частици“, посочва в параграф 1:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че концентрациите на ПЧ₁₀ 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.

[...]“.

- 4 Що се отнася до праховите частици ПЧ₁₀, в приложение III към тази директива се уточнява, че датата, считано от която пределно допустимите стойности е трябвало да бъдат спазвани, е 1 януари 2005 г.

Директива 2008/50

- 5 Директива 2008/50, която влиза в сила на 11 юни 2008 г., заменя пет съществуващи преди това законодателни акта, отнасящи се до развитието и управлението на качеството на атмосферния въздух, по-специално Директиви 96/62 и 1999/30, които са отменени, считано от 11 юни 2010 г., видно от член 31 от Директива 2008/50.

- 6 Съображения 17 и 18 от Директива 2008/50 посочват:

„(17) Необходимите [...] мерки [на Европейския съюз] за намаляване на емисиите при източника, по-специално мерките за подобряване на ефективността на законодателството на [Съюза] по отношение на емисиите от промишлени източници, за намаляване на емисиите от отработени газове от двигатели, монтирани на тежкотоварни превозни средства, за допълнително намаляване на разрешените от държавите членки на национално равнище емисии на основни замърсители и на емисиите, свързани със зареждането на бензинови автомобили на бензиностанции, както и за справяне с проблема относно съдържанието на сяра в горивата, включително корабните горива, следва да бъдат надлежно разгледани от всички компетентни институции като въпрос от първостепенна важност.

(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 година 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“.

7 Член 1 от Директива 2008/50, озаглавен „Предмет“, 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 [...] мерки [и мерките на Съюза]“.

8 Член 2 от тази директива, озаглавен „Определения“, предвижда в точки 5, 7—9 и 16—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;

[...]

7. „допустимо отклонение“ означава процент от пределно допустимата стойност, с който последната може да бъде превишена съгласно условията, определени в настоящата директива;

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

9. „целева стойност“ означава ниво, установено с цел избягване, предотвратяване или намаляване на вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло, което следва да бъде постигнато, когато е възможно, в рамките на определен период;

[...]

16. „зона“ означава част от територията на някоя държава членка, определена от последната за целите на оценката и управлението на качеството на атмосферния въздух;

17. „агломерация“ означава зона на голям град с по-малки селища около него с население, превишаващо 250 000 жители, или, ако жителите са 250 000 или по-малко, с определена гъстота на населението на km², която се установява от държавата членка;

18. „ПЧ₁₀“ означава прахови частици, които преминават през размерно-селективен сепаратор, определен съгласно референтния метод за определяне и измерване на ПЧ₁₀, EN 12341, с 50-процентна ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър от 10 µm;

[...]“.

9 Член 13 от споменатата директива, озаглавен „Пределно допустими стойности и алармени прагове за опазване на човешкото здраве“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки гарантират, че в техните зони и агломерации нивата на серен диоксид, ПЧ₁₀, олово и въглероден оксид в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI.

[...]

Съобразяването с тези изисквания се оценява в съответствие с приложение III.

Допустимите отклонения, посочени в приложение XI, се прилагат в съответствие с член 22, параграф 3 и член 23, параграф 1“.

10 Член 20 от Директива 2008/50, озаглавен „Емисии от природни източници“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки изпращат на Комисията, за определена година, списък на зоните и агломерациите, където превишаванията на пределно допустимите стойности за определен замърсител се дължат на емисии от природни източници. Държавите членки предоставят информация за концентрациите и източниците и доказателства, че превишаванията могат да се дължат на природни източници.

2. Когато Комисията е била информирана за превишаване, което може да бъде отдадено на природни източници в съответствие с параграф 1, това превишаване не се смята за превишаване за целите на настоящата директива“.

- 11 Съгласно член 21 („Превишавания, които могат да се отдадат на зимното опесъчаване или осоляване на пътищата“), параграфи 1—4 от тази директива държавите членки могат да посочат зони или агломерации, в които пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ са превишени в атмосферния въздух поради повторното суспендиране на частици при зимното опесъчаване или осоляване на пътищата. Държавите членки предоставят необходимите доказателства, за да посочат, че всякакви превишавания се дължат на такива повторно суспендирани частици и че са били предприети разумни мерки за понижаването на концентрациите. Без да се засяга член 20 от посочената директива, е необходимо държавите членки да приложат плана за качество на въздуха, предвиден в член 23 от същата директива, само доколкото превишаванията могат да бъдат отдадени на източници на ПЧ₁₀, различни от зимното опесъчаване или осоляване на пътищата.
- 12 Член 22 от същата директива, озаглавен „Удължаване на крайните срокове за постигане и освобождаване от задължението да се прилагат някои пределно допустими стойности“, гласи следното:

„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 ПЧ₁₀, 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 [Съюза] и от планираните мерки на [Съюза], 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“.

- 13 Член 23 от Директива 2008/50, озаглавен „Планове за качество на въздуха“, 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.

Когато трябва да се изготвят и изпълнят планове за качество на въздуха по отношение на няколко замърсители, държавите членки изготвят и изпълняват, по целесъобразност, интегрирани планове за качеството на въздуха, обхващащи всички съответни замърсители“.

- 14 Член 27 от тази директива, озаглавен „Предаване на информация и докладване“, предвижда:

„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:

[...]

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 осоляване 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“.

- 15 В приложение XI към Директива 2008/50, озаглавено „Пределно допустими стойности за опазване на здравето“, се посочва по отношение на ПЧ₁₀, че дневната пределно допустима стойност е 50 µg/m³ и не трябва да се превишава повече от 35 пъти за една календарна година, и че годишната пределно допустима стойност, която е 40 µg/m³, не може да се превишава.
- 16 Като част от информацията, която се включва в планове за качество на атмосферния въздух по смисъла на член 23 от тази директива, в раздел А от приложение XV към посочената директива се изтъква по-специално:

„8. Информация за мерките или проектите, приети с оглед намаляване на замърсяването след влизането в сила на настоящата директива:

- а) изготвяне на списък и описание на всички мерки, определени в проекта;
- б) график за изпълнението;
- в) оценка на планираното подобрение на качеството на въздуха и на очакваното време, необходимо за постигането на тези цели“.

Досъдебната процедура

- 17 След като разглежда представените от Италианската република доклади относно промяната на концентрациите на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух за периода от 2008 г. до 2012 г. в разглежданите зони, на 11 юли 2014 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо за нарушението на членове 13 и 23 от Директива 2008/50 поради постоянното превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за тези концентрации през посочения период (наричано по-нататък „първоначалното официално уведомително писмо“).
- 18 Италианските органи искат удължаване на срока за отговор на това официално уведомително писмо, което им е предоставено, и изпращат отговора си на 28 октомври 2014 г., без да оспорват нарушението на член 13 от Директива 2008/50. Обратно, що се отнася до твърдяното нарушение на член 23 от тази директива, те изтъкват, че е следвало да се извърши преценка за всяка засегната зона или агломерация.
- 19 Като се има предвид, че много зони в басейна на По не са били изброени в първоначалното официално уведомително писмо и че докладите по член 27 от Директива 2008/50 за 2013 г. и 2014 г. са били изпратени със закъснение, като данните за Пиемонт, Сицилия и Калабрия за този период са съобщени едва на 4 февруари 2016 г., след получаването на тези допълнителни данни на 16 юни 2016 г. Комисията изпраща допълнително официално

уведомително писмо, в което изтъква постоянното и продължаващо нарушение на пределно допустимите стойности, определени в член 13 от тази директива, както и нарушението на член 23 от посочената директива.

- 20 След като искат и получават удължаване на срока за отговор на това допълнително официално уведомително писмо, италианските органи му отговарят с писмо от 20 септември 2016 г., без да оспорват нарушението на член 13 от Директива 2008/50. Що се отнася до твърдяното нарушение на член 23 от тази директива, те оттеглят доводите, формулирани в техния отговор на първоначалното официално уведомително писмо, като все пак представят някои актуализирани данни.
- 21 С оглед на отговорите на италианските органи, посочени в точка 20 от настоящото съдебно решение, на 28 април 2107 г. Комисията издава мотивирано становище, в което изтъква, на първо място, постоянното и продължаващо неспазване за периода от 2008 г. до 2015 г. на дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ в зоните, изброени в становището, както и на годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ в някои от тези зони, в нарушение на разпоредбите на член 13 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50. Що се отнася до Сицилия, Комисията уточнява в мотивираното становище, че нарушението на тези разпоредби е продължило поне до 2014 г., тъй като за 2015 г. не са били съобщени никакви данни.
- 22 На второ място, Комисията стига до извода, че за изброените в мотивираното становище зони Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 23 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с приложение XV.
- 23 На 29 юни 2017 г. Италианската република отговаря на мотивираното становище. На 15 септември 2017 г. тя предоставя допълнителни данни за различните планове за качество на въздуха, които областите са изменили, както и за мерките, които са се готвили да предприемат, за да намалят равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух.
- 24 Тъй като счита, че Италианската република все още не е отстранила твърдените нарушения на правото на Съюза, на 13 октомври 2018 г. Комисията решава да предяви настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.
- 25 На основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Италианската република иска Съдът да заседава в голям състав.

По иска

По първото твърдение за системно и постоянно нарушение на разпоредбите на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50

Доводи на страните

- 26 С първото си твърдение за нарушение Комисията изтъква, че предвид превишаването на дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ от 2008 г. и поне до 2016 г., както и на годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ от 2008 г. в зоните, посочени в точка 1 от

настоящото съдебно решение, Италианската република системно и постоянно нарушава задълженията, произтичащи от член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към последната.

- 27 В самото начало Комисията внася уточнение относно прилагането *ratione temporis* на Директива 2008/50, като изтъква, че от 2008 г. е налице нарушение на член 13 от тази директива в някои италиански зони и агломерации, въпреки че последната влиза в сила едва на 11 юни 2008 г. и че съгласно член 33, параграф 1 от посочената директива държавите членки е трябвало да въведат в сила необходимите за съобразяване с нея закони, подзаконови и административни разпоредби най-късно до 11 юни 2010 г.
- 28 Като се позовава на точки 43 и 45 от решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша (C-336/16, EU:C:2018:94), тази институция припомня, че Директива 2008/50 е заменила съгласно съображение 3 пет акта на Съюза, сред които Директива 1999/30, в която се уточняват пределно допустимите стойности за качеството на въздуха, които трябва да се спазват, считано от 1 януари 2005 г. В това отношение Съдът по-специално подчертал, че разпоредбите на член 5 във връзка с приложение III към Директива 1999/30, които обхващат периода преди прилагането на Директива 2008/50, са били запазени с разпоредбите на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към тази директива, така че твърдението за нарушение на последните разпоредби е допустимо и за периодите от 1 януари 2005 г. до 11 юни 2010 г.
- 29 Комисията поддържа, че при всички положения Италианската република не е получила никакво удължаване на крайния срок за постигане на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ съгласно член 22 от Директива 2008/50, както е припомнено в мотивираното становище. Следователно тя е била длъжна да се съобрази с разпоредбите на тази директива за посочените пределно допустими стойности без никакво изключение.
- 30 Освен това Комисията припомня, че Съдът вече е установил, че Италианската република не е изпълнила задължението си да гарантира, че за 2006 г. и 2007 г. концентрациите на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух не превишават дневните и годишните пределно допустими стойности, определени в Директива 1999/30, в много италиански зони и агломерации (решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия, C-68/11, EU:C:2012:815, т. 55—58 и 67). Поради това настоящият иск се отнасял до продължаващото превишаване на дневните и годишните пределно допустими стойности за ПЧ₁₀, считано от 2008 г. до датата на изтичане на крайния срок за привеждане в съответствие, посочен в мотивираното становище, а именно 28 юни 2017 г.
- 31 Накрая, след като получава данни за 2017 г., които потвърждават трайното превишаване на дневните и годишните пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ в почти всички засегнати зони, Комисията посочва, че възнамерява да представи всички тези данни в производството, след като бъде извършено техническото им потвърждение, както и допълнителни данни за факти, настъпили след 28 юни 2017 г., тъй като става въпрос за факти от „същото естество“ и „съставляващи част от същото поведение“ като посочените в мотивираното становище. Комисията посочва също, че е предоставила и данните за равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ за 2016 г., които са ѝ били съобщени едва на 15 септември 2017 г. от италианските власти, тоест след крайния срок, посочен в мотивираното становище.

- 32 Комисията припомня, че съгласно постоянната практика на Съда обективното установяване на превишаването на пределно допустимите стойности, определени за ПЧ₁₀ с разпоредбите на член 13 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50, е достатъчно, за да се установи нарушението на тези разпоредби.
- 33 Според Комисията анализът на годишните отчети, представени от Италианската република по силата на член 27 от Директива 2008/50, обобщения от които са приложени към исковата ѝ молба, позволява да се направи изводът, че е налице постоянно превишаване на дневните и годишните пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ във всяка от разглежданите 27 географски зони. С изключение на някои години, тези пределно допустими стойности никога не били спазвани и превишаването им към датата на предявяване на иска за установяване на неизпълнение на задължения свидетелствало за трайността на превишаването.
- 34 От това следвало, че определените за ПЧ₁₀ дневни и годишни пределно допустими стойности са били превишавани системно и постоянно, тъй като нарушението все още е продължавало към момента на предявяване на иска за установяване на неизпълнение на задължения в зоните, посочени в точка 1 от настоящото съдебно решение.
- 35 Италианската република оспорва неизпълнението на задължения, в което е упреknата.
- 36 На първо място, тя счита, че нарушение на член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI не може да бъде изведено само от превишаването на средните дневни или годишни пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ за определен брой години в дадена държава членка. В това отношение тя изтъква, че противно на твърденията на Комисията, принципите, прогласени от Съда в подобни дела, не позволяват да се приеме, че съществува автоматична връзка между превишаването на максимално допустимите граници на концентрация на замърсяващи вещества и дадено неизпълнение на правото на Съюза, доколкото посочената директива има за цел да осигури постепенно намаляване на равнищата на експозиция на вредните фактори в определените от нея граници.
- 37 Следователно според Италианската република не може да се приеме, че тази директива е била нарушена — и в случая, че не е било изпълнено задължението за връщане на концентрациите на ПЧ₁₀ в максимално допустимите граници, определени в приложение XI — когато разглеждането на хронологията на данните за концентрацията на вредните съставки показва постепенно, постоянно и значително намаляване на равнищата на концентрация, позволяващо да се постигне равнище, близко до това, което предвиждат разпоредбите на правото на Съюза.
- 38 Съобразно правилното тълкуване на Директива 2008/50 с оглед на текста, структурата и целите ѝ, подкрепяно от декларацията на Комисията, съдържаща се в приложение към тази директива, Италианската република счита, че член 13 от Директива 2008/50 във връзка с член 23, параграф 1, първа и втора алинея от тази директива, следва винаги да се тълкува по такъв начин, че единственото задължение в тежест на държавите членки в случай на превишаване на пределно допустимите стойности, посочени в споменатия член 13 и в приложение XI към посочената директива, е изготвянето на планове за качеството на въздуха, които предвиждат подходящи мерки за това превишаването на тези стойности да бъде възможно най-кратко. Следователно можело да става въпрос за нарушение, което може да бъде санкционирано съгласно член 258 ДФЕС, само ако при превишаване на пределно допустимите стойности не са били изготвени планове за качество на въздуха,

обаче настоящият случай не бил такъв. Така само второто твърдение за нарушение на Комисията било релевантно за установяването на евентуално неизпълнение на установените с Директива 2008/50 задължения.

- 39 Според Италианската република привеждането на качеството на въздуха в съответствие с предвидените граници и цели представлява сложен процес, в който мерките на държавите членки не могат да бъдат епизодични и непременно трябва да съдържат дългосрочни планове. С оглед на разнообразието и взаимодействието на източниците на замърсяване националните мерки трябвало да бъдат допълнени с мерки от компетентността на Съюза, по-специално тези относно големите горивни и промишлени инсталации. Накрая, било необходимо тази съвкупност от мерки да не възпрепятства икономическото развитие, а напротив, да бъде приложена, за да се гарантира неговата устойчивост.
- 40 На второ място и при условията на евентуалност, Италианската република твърди, че отговорността за превишаването на пределно допустимите стойности по член 13 от Директива 2008/50 не може да се носи изключително от съответната държава членка. Разнообразието от източници на замърсяване на въздуха означавало, че възможностите само на една държава членка да въздейства върху тези източници и да намали в рамките на пределно допустимите стойности концентрацията на различни замърсители, включително на праховите частици ПЧ₁₀, били относителни. Всъщност, що се отнася до редица източници на замърсяване, посочени в съображение 18 от Директива 2008/50, не държавите членки, а Съюзът бил компетентен да регламентира емисиите на замърсители.
- 41 В този смисъл, макар от практиката на Съда да следва, че производството по член 258 ДФЕС се основава на обективната констатация за неспазване от страна на държавата членка на нейните задължения, според Италианската република е необходимо още това неспазване да може обективно да се отдаде на действията на националните органи и да не произтича от други причиняващи фактори, независещи от сферата на компетентност на държавите членки. Иск, предявен от Комисията, можел да се уважи само ако тази институция представи доказателства за тази изключителна отговорност на съответната държава членка, а не ако евентуалното несъответствие с правото на Съюза произтича от множество фактори, само някои от които попадат в сферата на компетентност на тази държава членка.
- 42 Следователно в конкретния случай Комисията е трябвало да установи, от една страна, липсата на каквото и да било въздействие на външни природни причиняващи фактори, които националните органи не биха могли да контролират, доколкото са непредвидими и неизбежни, и от друга страна, липсата на действия на трети лица, които могат да окажат влияние върху преследването на целите за защита в основата на законовите разпоредби, за които се твърди, че са нарушени. В това отношение Италианската република посочва причиняващи фактори, които изобщо не подлежат на контрол от страна на националните органи и които имат естествен произход, и по-специално орографското разположение на определени италиански териториални зони, свързано с преобладаващите в тези зони метеорологични условия, или фактори с човешки произход, както и влиянието на европейски политики, които са независими от националните. В този контекст тя се позовава по-специално на политиките на Съюза в областта на биомасите, на емисиите на замърсители, в частност на предимствата, предоставяни на дизеловите моторни превозни средства, и на определянето на емисиите на ПЧ₁₀ от превозните средства „Eurodiesel“ въз основа на теоретични модели, доста отдалечени от действителните емисии на ПЧ₁₀, и на

селското стопанство, някои от които, с цел намаляване на други източници на емисии, в крайна сметка увеличили емисиите на ПЧ₁₀, взети предвид в Директива 2008/50, както се потвърждавало от приложените по делото доклади.

- 43 Ето защо според Италианската република Комисията не е доказала, че превишаването на пределно допустимите стойности, определени в Директива 2008/50, се дължи на недостатъците на плановете за качеството на въздуха. Ако тази институция не е трябвало да представя такива доказателства, това би означавало да се вмени отговорност на съответната държава членка автоматично или обективно, което би било неприемливо.
- 44 На трето място, Италианската република изтъква, при условията на евентуалност, че Комисията допуска грешка при прилагане на правото, когато определя максималната граница на концентрация на ПЧ₁₀, която може да се приеме, доколкото тя включва стойностите от 50 µg/m³ дневно и 40 µg/m³ годишно като референтни стойности, но не отчита допустимото отклонение, предвидено в членове 13 и 23 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50. От този съвместен прочит следвало, че когато пределно допустимите стойности, предвидени в разпоредбите на член 13 във връзка с приложение XI към тази директива, са превишени, могат да се приложат допустими отклонения по силата на член 23, параграф 1 от същата директива. Като се има предвид, че задължението за изготвяне на плановете за качеството на въздуха обвързвало държавите членки само когато „нивото 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“, следвало пределно допустимата стойност да се увеличи с приложимото допустимо отклонение, за да се провери превишаването на максималните стойности, допустими съгласно националното право.
- 45 За ПЧ₁₀ това допустимо отклонение било определено на 50 % дневно и на 20 % за една календарна година, така че правото на Съюза нямало да бъде нарушено, ако не е превишена максималната стойност, произтичаща от увеличението на пределно допустимата стойност чрез прилагане на предвидения като допустимо отклонение коефициент. Следователно в случая Комисията е трябвало да вземе предвид не стойностите от 50 µg/m³ дневно и 40 µg/m³ годишно, а по-скоро стойностите от 75 µg/m³ дневно и 48 µg/m³ годишно.
- 46 В уводната част на писмената си реплика Комисията констатира най-напред, че в писмената си защита Италианската република не оспорва подхода, съгласно който настоящото производство е свързано със системно и постоянно неизпълнение на определени разпоредби от правото на Съюза, и следователно в някои случаи се отнася до постоянното превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в продължение на доста дълги периоди от време. Тази констатация се потвърждавала от факта, че Италианската република посочва пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ за 2018 г.
- 47 Що се отнася до довода, че за да се гарантира спазването на произтичащите от Директива 2008/50 задължения, било достатъчно предвиденото в Директива 2008/50 намаляване на равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ да е постепенно, дори тези равнища да останат над определените от същата директива пределно допустими стойности за ПЧ₁₀, и че следователно такова превишаване имало за последица само да задължи държавите членки да приемат план за качеството на въздуха, Комисията поддържа, че той не намира никакво основание нито в текста на посочената директива, нито в практиката на Съда.

- 48 В това отношение тя подчертава, че пределно допустимите стойности трябва да се разграничават от целевите стойности, които трябва да бъдат постигнати за определен период, но само „когато е възможно“ и при условие че от съответните мерки не произтичат прекомерни разходи, съгласно определението в член 2, точка 9 от Директива 2008/50 във връзка с членове 16 и 17 от тази директива. Тези членове обаче не били посочени в настоящия иск.
- 49 Що се отнася до довода, изведен от невъзможността Италианската република да носи отговорност за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, по-специално поради орографското разположение на определени италиански териториални зони или поради европейските политики, които имат значително въздействие върху образуването на вредни за здравето съединения, Комисията възразява, че задължението да не се превишават посочените пределно допустими стойности очевидно е задължение за постигане на определен резултат, което държавата членка следва да спазва съгласно член 13 от Директива 2008/50. Изтъкването, че съществуват специфични за тази държава членка аспекти би означавало да се отрече наличието на посоченото задължение.
- 50 Тя уточнява също, че евентуалните трудности при спазване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в някои части от националната територия, са надлежно взети предвид в съображение 16 от Директива 2008/50, доколкото в последното се посочват зони с „особено тежки“ условия и за които е възможно да се удължи определеният срок за постигане на пределно допустимите стойности за качеството на въздуха, при условие че на Комисията бъде представено заявление в този смисъл, придружено от подробен план, изготвен с цел спазване на пределно допустимите стойности в рамките на преразглежданите срокове в съответствие с член 22, параграфи 1 и 3 от посочената директива. Все пак, колкото до настоящото производство, Италианската република никога не е получавала разрешение от страна на Комисията за удължаване на посочения срок.
- 51 Според Комисията са ирелевантни и доводите на Италианската република, че по-специално европейските политики в областта на транспорта, енергетиката и селското стопанство са допринесли за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀. В това отношение Комисията изтъква, че в производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС следва да се установи единствено дали дадена държава членка е изпълнила задължение, предписано от разпоредба на правото на Съюза, а не дали са налице обстоятелства, които могат да са повлияли върху разглежданото неизпълнение.
- 52 Що се отнася до позоваването от Италианската република на „допустимото отклонение“, съдържащо се в членове 13, 22 и 23, както и в приложение XI към Директива 2008/50, Комисията оспорва направеното от Италианската република тълкуване на тези разпоредби, че от една страна, спазването на пределно допустимите стойности за качеството на въздуха трябвало винаги да включва такова допустимо отклонение, и от друга страна, че подобно включване се потвърждавало от посочването на това отклонение в споменатите разпоредби, поради което нарушение на тази директива било налице само ако е установено, че превишаването надхвърля и посоченото допустимо отклонение.
- 53 В това отношение Комисията изтъква, че посочените разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че прилагането на допустимо отклонение важи само в двете хипотези, посочени в член 22, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/50, както е посочено изрично в параграф 3 от този член.

- 54 Това тълкуване се потвърждавало от текста на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, в който се посочва, че пределно допустимите стойности на концентрация се увеличават „с което и да е съответстващо допустимо отклонение за всеки от случаите“, тоест не с отклонение, предвидено от самия законодател на Съюза, а с определеното от Комисията отклонение в съответствие с член 22, параграф 3 от посочената директива и по искане на съответната държава членка.
- 55 Следователно при липсата на изрично разрешение от страна на Комисията по силата на член 22 от Директива 2008/50 не можело да се приложи допустимо отклонение. Освен това, що се отнася до концентрациите на ПЧ₁₀, посоченото допустимо отклонение представлявало във всички случаи преходна мярка, която можела да се приложи само до 11 юни 2011 г., както следвало от текста на член 22, параграф 2 от тази директива. Следователно тази разпоредба вече не пораждала никакво правно действие. Освен това на Италианската република не било предоставено никакво допустимо отклонение на основание член 22, параграфи 3 и 4 от посочената директива.
- 56 Що се отнася до основателността на първото твърдение за нарушение с оглед на релевантните данни, Комисията поддържа, че Италианската република само посочва по-специално степента на всеки от установените в различните измервателни станции случаи на превишаване. В това отношение Комисията твърди, че по силата на член 27, параграф 1 от Директива 2008/50 държавите членки трябва да предоставят информация за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, като посочат географските зони, където са направени тези превишавания. Фактът, че в рамките на една и съща зона съществуват разлики между измервателните станции, нямал никакво значение, предвид това че във всички случаи държавите членки са длъжни да организират и управляват събирането на данни така, че да изпълнят задължението, посочено в тази разпоредба, тоест като предоставят своевременно на Комисията изискваните данни. Следователно, след като е предоставила тези данни, Италианската република не можела да оспорва тяхното съдържание.
- 57 Освен това, доколкото Италианската република поддържа, че превишаването на някои пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ се дължи на природни фактори, тя е трябвало да информира Комисията за това в съответствие с член 20, параграф 1 от Директива 2008/50.
- 58 Комисията припомня, че Италианската република многократно подчертава твърдяно подобряване и вероятните тенденции за намаляване на равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ в различните засегнати зони. Позицията се обаче на решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша (C-336/16, EU:C:2018:94, т. 65), тя посочва, че установена въз основа на представените данни евентуална тенденция към частично намаляване, която обаче не води до това съответната държава членка да се съобрази с пределно допустимите стойности, които е задължена да спазва, не може да постави под съмнение направената по отношение на нея констатация за неизпълнение на задължения.
- 59 Освен това, що се отнася до дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, Комисията представя актуализацията на данните за 2017 г., за да докаже, че въпреки спазването на посочената стойност в зона IT 1911 (Палермо) и в зона IT 1215 (агломерация Рим), тези данни не лишават от основание изложените в петитума на исковата ѝ молба твърдения за нарушения. Всъщност, доколкото за първата зона твърдяното неизпълнение на задължения е „от 2016 г.“, тоест поне през 2016 г., независимо от данните за 2017 г., а за втората зона, във всеки случай „от 2008 г.“, исканията, изложени в исковата ѝ молба,

оставали валидни. Освен това Комисията отбелязва, че от тези данни е видно, че през 2017 г. дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ е била превишена в другите 25 зони, посочени в нейния иск.

- 60 Що се отнася до годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, Комисията приема, че тази стойност е била спазена през 2017 г. в зони IT 1212 (долина на Сако), IT 0508 и IT 0509 (агломерация Венеция-Тревизо), IT 0511 (бивша зона IT0503, агломерация Виченца) и IT 0306 (агломерация Милано). Подобна констатация обаче не опровергавала основателността на нейните твърдения за нарушения. Всъщност, доколкото за първата зона се твърдяло неизпълнение „поне до 2016 г.“, а за другите три зони, във всеки случай, „считано от 2015 г.“, исканията, изложени в исковата ѝ молба, оставали валидни. Комисията освен това отбелязва, че от данните за 2017 г. е видно, че през тази година определената годишна пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ е превишена в другите четири зони, посочени в нейния иск, а именно зоните IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А), IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В) и IT 0118 (агломерация Торино).
- 61 В писмената си дуплика Италианската република най-напред оспорва, че решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша (C-336/16, EU:C:2018:94), може да бъде приложено към настоящия случай с оглед на различията в съответните фактически обстановки, и по-специално в съответните планове и срокове за привеждане в съответствие. Тя опровергава и констатацията на Комисията, че ще възприеме подхода ѝ, съсредоточен върху системно и постоянно неизпълнение на разпоредбите на Директива 2008/50. Освен това тя пояснява, че не споделя и доводите на Комисията по отношение на обхвата на приложимостта на допустимото отклонение.
- 62 Освен това, макар да подчертава, че не отрича наличието на задължение за постигане на определен резултат, наложено от членове 13 и 23 от Директива 2008/50, Италианската република все пак счита, че това задължение трябва да се преценява, като се зачита постепенното намаляване на равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух. Освен това тя уточнява, че Комисията не поставя под въпрос доводите ѝ за същественото определящо влияние на европейските политики в областта на селското стопанство, енергетиката и транспорта, както и много специфичните условия на разположението и на релефа на националната територия, върху преследването на целите за качеството на атмосферния въздух.
- 63 Накрая, според Италианската република фактът, че засегнатите от настоящия иск зони са само 17 % от цялата национална територия, особено добре илюстрирал, че по-голямата част от италианската територия не е предмет на повдигнатите от Комисията твърдения за нарушения, което доказвало доброто качество на въздуха в околната среда на тази държава членка и следователно изключвало *per se* нарушението на член 13 от Директива 2008/50, което било възможно само ако пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ са превишени на цялата национална територия.
- 64 В това отношение Италианската република изтъква по-специално че, противно на поддържаното от Комисията, отчетените разлики в стойностите между измервателните станции в рамките на една и съща зона са релевантни и че множество предполагаеми случаи на превишаване при всички положения се намирали в границите на „допустимото отклонение“, разрешено на основание член 23 от Директива 2008/50, или най-малкото показвали тенденция към понижаване, предмет на малки колебания.

Съображения на Съда

- 65 В самото начало следва да се отбележи, на първо място, че Комисията упреква Италианската република, че системно и постоянно не изпълнява задълженията си, произтичащи от разпоредбите на член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI, в зоните и агломерациите, посочени в настоящия иск, считано от 1 януари 2008 г. до датата, на която изтича определеният в мотивираното становище срок, а именно 28 юни 2017 г. Доколкото обаче част от този период се намира преди датата, на която държавите членки са били длъжни да въведат в сила необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби за съобразяване с посочената директива, определена за 11 юни 2010 г., или дори преди датата на влизане в сила на същата, а именно 11 юни 2008 г., следва да се подчертае, че Съдът вече е уточнил, че твърденията за нарушения, изведени от тези разпоредби, са допустими и за периода от 1 януари 2005 г. до 11 юни 2010 г., тъй като предвидените в посочените разпоредби задължения произтичат от Директива 1999/30, която е заменена с Директива 2008/50, по-специално разпоредбите на член 5 от Директива 1999/30 във връзка с приложение III (вж. в този смисъл решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т 50—55).
- 66 На второ място, следва да се отбележи, че за да подкрепи общия и траен характер на твърдяното неизпълнение на задължения, Комисията се основава в исковата си молба на данните за качеството на въздуха за 2016 г., които са ѝ представени от Италианската република на 15 септември 2017 г., а в писмената си реплика — на тези за 2017 г. Макар поради това тези данни да представляват факти, настъпили след датата на изтичане на определения в мотивираното становище срок, така или иначе те са от същото естество и съставляват същото поведение като изложените в мотивираното становище, така че те могат да попадат в предмета на настоящия иск (вж. в този смисъл решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 42—47 и цитираната съдебна практика).
- 67 На трето място, с оглед на данните за качеството на въздуха за 2017 г., в писмената си реплика Комисията уточнява някои от твърденията си за нарушения, както и в съответствие с поправката на посочената реплика адаптира някои от исканията си. Ето защо, що се отнася до исканията относно случаите на превишаване на годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, Комисията посочва в споменатата писмена реплика във връзка с поправката, че в зони IT 0508 и IT 0509 (агломерация Венеция-Тревизо) превишаванията са били налице през 2009 г., 2011 г. и 2015 г., в зона IT 1212 (долина на Сако), от 2008 г. до 2016 г., в зона IT 0306 (агломерация Милано), от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г., и в зона IT 0511 (агломерация Виченца) през 2011 г., 2012 г. и 2015 г. С оглед на тези актуализирани данни тя освен това добавя, що се отнася до същата пределно допустима стойност, че тя е била превишена в зони IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А) и IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В) от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г. и 2017 г., и в зона IT 0118 (агломерация Торино) от 2008 г. до 2012 г. и през 2015 г. и 2017 г.
- 68 Що се отнася до превишаванията на дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, Комисията посочва, че те могат да бъдат констатирани в зона IT 1911 (агломерация Палермо) от 2008 г. до 2012 г. и през 2014 г. и 2016 г., и в зона IT 1215 (агломерация Рим), считано от 2008 г. до 2016 г. включително. Така следва да се анализира обосноваността на първото основание на иска, като се вземат предвид тези сведения, щом те целят само да пояснят твърдение за нарушение, което Комисията вече е изтъкнала по-общо в исковата

молба, и следователно не променят предмета на твърдяното неизпълнение на задължения и нямат отношение към обхвата на спора (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., Комисия/Полша, C-678/13, непубликувано, EU:C:2015:358, т. 37 и цитираната съдебна практика).

- 69 След тези първоначални уточнения следва да се отбележи, че съгласно член 1, точка 1 от Директива 2008/50 тя установява мерки, целящи 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. В този контекст член 13, параграф 1, първа алинея от същата директива предвижда, че държавите членки гарантират, че в техните зони и агломерации равнищата по-специално на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI към посочената директива.
- 70 Следва да се припомни, че твърдението за нарушение на задължението, посочено в член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2008/50, трябва да се преценява, като се вземе предвид постоянната съдебна практика, съгласно която 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 (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 68 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 67 и цитираната съдебна практика).
- 71 Така Съдът вече многократно е подчертавал, че превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в атмосферния въздух само по себе си е достатъчно, за да може да се приеме за установено неизпълнението на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 69 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 72 В случая обаче данните, произтичащи от годишните доклади за качеството на въздуха, представени от Италианската република по силата на член 27 от Директива 2008/50, показват, че от 2008 г. до 2017 г. включително определените за ПЧ₁₀ дневни и годишни пределно допустими стойности са били редовно превишавани в зоните, посочени в точка 1 от настоящото съдебно решение.
- 73 Що се отнася по-специално до броя на случаите на превишаване на дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, от тези данни следва, че в почти всички 27 зони и агломерации, за които се отнася настоящият иск, когато спазването на максималния брой от 35 превишавания на тази пределно допустима стойност за дадена година евентуално е постигнато през дадена година, тази година системно се предхожда и следва от една или повече години, в които е имало прекомерно превишаване на посочената стойност. В някои зони след дадена година, през която дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ не е била превишавана повече от 35 пъти, броят на превишаванията може да бъде два пъти повече от броя на превишаванията, констатирани през последната година, в която има прекомерно превишаване. Също така, що се отнася до превишаването на годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, годините, през които спазването на тази стойност евентуално може да се наблюдава, се прекъсват от години на превишавания, като в

няколко засегнати зони концентрацията на ПЧ₁₀ след годината, когато е установено такова спазване, понякога дори е по-висока, отколкото през последната година, която позволява да се установи такова превишаване.

- 74 Освен това от данните за 2017 г. относно качеството на въздуха в зоните, засегнати от настоящия иск, е видно, че с изключение на две от разглежданите 27 зони и агломерации дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ отново е превишена повече от 35 пъти през тази година, а по отношение на четири от деветте зони, засегнати от настоящия иск, годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ отново е превишена през същата година.
- 75 При тези обстоятелства, за да не бъде установено системно и постоянно нарушение на разпоредбите на член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI, не е достатъчно посочените в него пределно допустими стойности да не са били превишени за определени години през периода, за който се отнася искът. Всъщност, както следва от самото определение за „пределно допустима стойност“, съдържащо се в член 2, точка 5 от Директива 2008/50, за да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло, тя трябва да се постигне в рамките на определен период, след което да не бъде превишавана. Що се отнася до настоящия иск обаче, Италианската република е трябвало да спазва определените в тези разпоредби пределно допустими стойности, считано от 1 януари 2008 г.
- 76 От това следва, че установените случаи на превишаване трябва да се приемат за постоянни и системни, без да е необходимо Комисията да представя допълнителни доказателства в това отношение.
- 77 Също така, противно на твърдяното от Италианската република, неизпълнението на задължения може да остане системно и постоянно въпреки евентуалната тенденция към частично намаляване, открояна в събраните данни, която обаче не води до това тази държава членка да се съобрази с пределно допустимите стойности, които е задължена да спазва (решения от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, C-336/16, EU:C:2018:94, т. 65 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 70), като настоящият случай е такъв.
- 78 Следва да се отхвърли и доводът на Италианската република, че Директива 2008/50 предвижда само задължение за постепенно намаляване на равнищата на концентрация на ПЧ₁₀ и следователно единствената последица от превишаването на определените със същата директива пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ е да задължи държавите членки да приемат план за качеството на въздуха.
- 79 Всъщност този довод не намира основание нито в текста на тази директива, нито в практиката на Съда, посочена в точка 71 от настоящото съдебно решение, която потвърждава, че държавите членки са длъжни да постигнат резултата, посочен в член 13, параграф 1 и в приложение XI към Директива 2008/50, а именно непревишаването на пределно допустимите стойности, определени в тези разпоредби.
- 80 Освен това подобно тълкуване би оставило постигането на целта за опазване на човешкото здраве, припомнена в член 1, точка 1 от Директива 2008/50, единствено на преценката на държавите членки, което противоречи на намеренията на законодателя на Съюза, както

произтичат от самото определение на понятието „пределно допустима стойност“, изложено в точка 75 от настоящото съдебно решение, изискващо спазването ѝ да бъде гарантирано в рамките на определен период и след това да се поддържа.

- 81 Освен това приемането на подобен довод би означавало да се позволи на държава членка да се освободи от спазването на крайния срок, предвиден в разпоредбите на член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI, за да спазва пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ при по-малко стриктни условия от наложените с член 22 от посочената директива, който единствен предвижда изрично възможността за държава членка да бъде освободена от посочения срок, и следователно би накърнило полезното действие на посочените разпоредби (вж. по аналогия решение от 19 ноември 2014 г., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 42—44).
- 82 Не може да се приеме и изтъкнатият от Италианската република довод, че за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ не може да отговаря изключително съответната държава членка, тъй като, от една страна, разнообразието от източници на замърсяване на въздуха, някои от които естествени, други — определяни от политиките на Съюза, по-специално в областта на транспорта, енергетиката и селското стопанство, намалява възможностите отделна държава членка да осъществява дейност по отношение на тези източници и да спазва пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, и от друга страна, засегнатите зони и агломерации имат особено неблагоприятни за разпръскването на замърсителите топографски и климатични особености. Според тази държава членка неизпълнението на задължения не може да бъде установено, без Комисията да представи доказателства за изключителната отговорност за нарушението, в което се упреква съответната държава членка.
- 83 В това отношение следва да се припомни, че в производството за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение и следователно да представи доказателства, че държава членка не е спазила задължение, предвидено в разпоредба на правото на Съюза, без да може да се основава на някаква презумпция (вж. по-специално решение от 5 септември 2019 г., Комисия/Италия (бактерията *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, т. 78 и цитираната съдебна практика).
- 84 Що се отнася обаче до твърдяното неизпълнение на задължения в случая, следва да се подчертае, както е видно от съображения 17 и 18 от Директива 2008/50, че законодателят на Съюза е определил предвидените в нея пределно допустими стойности за опазване на човешкото здраве и околната среда, като същевременно напълно е отчел факта, че замърсителите на въздуха представляват емисии от най-различни източници и дейности и че в това отношение могат да окажат влияние различните политики, както национални, така и на Съюза.
- 85 Освен това тази директива предвижда, от една страна, в членове 20 и 21 възможността държава членка да поиска да бъдат признати като източници на замърсяване, допринасящи за твърдените превишавания на пределно допустимите стойности, природните източници и зимното опесъчаване или осоляване на пътищата. От друга страна, член 22, параграф 2 от посочената директива предвижда условията, при които поради особеното положение на дадена зона или агломерация, дължащо се по-специално на специфичните характеристики на дисперсия на мястото или на неблагоприятните климатични условия, временното освобождаване от задължението за спазване на

посочените стойности може да бъде предоставено след проучване, включващо също, както следва от параграф 4 от този член, отчитането на очакваното въздействие на националните мерки и на мерките на Съюза — съществуващи и бъдещи.

- 86 От това следва, че доколкото Комисията представя доказателства, които позволяват да се установи превишаването на дневните и годишните пределно допустими стойности, определени в член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI, в зоните и агломерациите, засегнати от иска ѝ, и за посочените в него периоди, държавата членка не може, без да са ѝ предоставени дерогациите на основание на цитираните в предходната точка разпоредби и при условията, предвидени в тях, да се позовава на такива обстоятелства, за да оспори отговорността си за твърдяното неизпълнение и така да се освободи от спазването на ясните задължения, които я обвързват от 1 януари 2005 г. в съответствие, първоначално, с член 5 от Директива 1999/30 и с приложение III, а впоследствие — с член 13 и приложение XI към Директива 2008/50.
- 87 След като е направена такава констатация, както в настоящия случай, и при липсата на представени от Италианската република доказателства за наличието на изключителни обстоятелства, последиците от които не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена дължима грижа, няма значение дали неизпълнението се дължи на волята на държавата членка, която следва да носи отговорност за него, на нейната небрежност или пък на евентуални технически или структурни трудности, които е срещнала (вж. в този смисъл решения от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия, C-68/11, EU:C:2012:815, т. 63 и 64, и от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 42),
- 88 Що се отнася по-специално до довода на Италианската република, че европейските политики в областта на транспорта са допринесли за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в Италия, по-специално тъй като не взели предвид действително отделяните емисии азотен диоксид от превозните средства, в частност превозните средства с дизелов двигател, следва да се констатира, че настоящият иск за установяване на неизпълнение на задължения се отнася до равнищата на концентрация на ПЧ₁₀, а не до тези на азотен диоксид. Освен това, както Съдът вече е постановил, освен факта, че моторните превозни средства, за които се прилагат нормите, установени с Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 година за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства (ОВ L 171, 2007 г., стр. 1), не са единствената причина за емисиите на азотен диоксид, нито на праховите частици ПЧ₁₀, правната уредба на Съюза, приложима към типовото одобрение на моторните превозни средства, не би могла да освободи държавите членки от задължението им да постигнат съответствие с определените от Директива 2008/50 пределно допустими стойности въз основа на научните познания и опита на държавите членки по такъв начин, че да отразят равнището, което Съюзът и държавите членки считат за подходящо, за да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие на замърсителите на въздуха върху човешкото здраве и околната среда като цяло (вж. в този смисъл решение от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 48).

- 89 Освен това особено неблагоприятните за разпръскването на замърсителите топографски и климатични особености, които биха могли да имат засегнатите зони и агломерации, не могат да освободят съответната държава членка от отговорността за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, а напротив, представляват фактори, които, както следва от част А, точка 2, букви в) и г) от приложение XV към Директива 2008/50, трябва да бъдат взети предвид в рамките на плановете за качеството на въздуха, които тази държава членка е длъжна по силата на член 23 от посочената директива да изготви за тези зони или агломерации, за да постигне пределно допустимата стойност в случай на превишаването ѝ.
- 90 Освен това, що се отнася до довода, че Комисията забавила предприемането на необходимите мерки за постигане на целите на Директива 2008/50, следва да се отбележи, че и той не може да освободи Италианската република от изпълнението на задълженията ѝ по член 13, параграф 1 от тази директива във връзка с приложение XI (решение от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 47).
- 91 Що се отнася до довода, изведен от обхвата на позоваването на „допустимото отклонение“, съдържащо се в членове 13, 22 и 23 от Директива 2008/50, както и в приложение XI, съгласно който спазването на пределно допустимите стойности на концентрация трябва винаги да включва това допустимо отклонение, така че да е налице нарушение на тази директива само ако се установи, че превишаването надхвърля посоченото отклонение, следва да се констатира, че в съответствие с текста на член 2, точка 7 от посочената директива „допустимото отклонение“ представлява процент от пределно допустимата стойност, с който последната може да бъде превишена „съгласно условията, определени в [Директива 2008/50]“. Прилагането на такова отклонение обаче важи само в двете хипотези, посочени в член 22, параграфи 1 и 2 от посочената директива, както изрично е посочено в параграф 3 от същия член.
- 92 Член 22, параграфи 1 и 2 от Директива 2008/50 позволява съответно да се удължи с пет години определеният краен срок за постигане на съобразяване с пределно допустимите стойности за азотен диоксид или бензен, или да се отложи до 11 юни 2011 г. задължението за прилагане на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, както произтичат от приложение XI към тази директива, поради особеното положение на засегнатата зона. И в единия, и в другия случай член 22, параграф 4 задължава държавите членки да изпратят уведомление в този смисъл на Комисията, придружено при всички положения от план за качеството на въздуха, и предвижда, че „съответните условия за прилагането [на посочените параграфи 1 или 2] се смятат за удовлетворени“ само ако Комисията не е направила възражения в рамките на девет месеца след получаване на това уведомление.
- 93 Следователно само при посочената в член 22, параграф 4, втора алинея от тази директива липса на възражения от страна на Комисията в рамките на деветмесечния срок, считано от уведомлението, предвидено в тази разпоредба, на държава членка може да се предостави допустимо отклонение. Освен това, що се отнася до концентрациите на ПЧ₁₀, подобно допустимо отклонение при всички положения е представлявало преходна мярка, която е можела да се прилага само до 11 юни 2011 г., както следва от текста на член 22, параграф 2 от посочената директива. Следователно тази разпоредба вече не поражда правно действие.

- 94 Налага се обаче изводът, че на Италианската република не е предоставено никакво допустимо отклонение на основание член 22, параграфи 3 и 4 от Директива 2008/50, така че този довод на Италианската република също не може да бъде приет.
- 95 Що се отнася до довода на Италианската република, че от една страна, обстоятелството, че само 17 % от цялата национална територия е предмет на повдигнатите от Комисията твърдения за нарушения, което следователно изключвало *per se* нарушението на член 13 от тази директива, което било възможно само ако пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ са превишени на цялата национална територия, и от друга страна, че противно на поддържаното от Комисията разликите в отчетените стойности от измервателните станции, намиращи се в една и съща зона, са релевантни, следва да се констатира, че превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, дори да се свежда само до една зона, е достатъчно само по себе си, за да се приеме за установено неизпълнение на разпоредбите на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50 (решение от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 96 В този контекст нарушението на посочените разпоредби се разглежда на равнище зони и агломерации, като превишаването трябва да се анализира за всяка зона или агломерация въз основа на отчетите, направени от всяка измервателна станция. В това отношение Съдът е постановил, че член 13, параграф 1 и член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 трябва да се тълкуват в зависимост от общата структура и от целта на правната уредба, в която се вписват тези разпоредби, в смисъл че за да се установи превишаване на пределно допустима стойност, определена в приложение XI към тази директива, в период на осредняване от една календарна година, е достатъчно в един отделен пункт за вземане на проби да бъде измерено ниво на замърсяване над тази стойност (решения от 26 юни 2019 г., Сгаеунест и др., C-723/17, EU:C:2019:533, т. 60, 66 и 68, и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 73).
- 97 Така от тази съдебна практика следва, че не съществува праг *de minimis* по отношение на броя зони, в които може да се установи превишаване, или във връзка с броя на измервателните станции в дадена зона, за които са регистрирани превишавания (решение от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 74). Освен това от преписката е видно, че в засегнатите от настоящия иск зони се намират най-големите агломерации в Италия, които включват няколко десетки милиони жители. Да се пренебрегне този факт би означавало да се отрекат целите, преследвани с Директива 2008/50, и по-специално целта за опазване на човешкото здраве и на околната среда като цяло.
- 98 От изложеното следва, че първото твърдение на нарушение трябва да бъде уважено.

По второто твърдение за нарушение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с раздел А от приложение XV

Доводи на страните

- 99 С второто си твърдение за нарушение Комисията поддържа, че Италианската република не е изпълнила, считано от 11 юни 2010 г., задълженията си по член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с раздел А от приложение XV към същата, по-специално задължението, предвидено в член 23, параграф 1, втора алинея от тази директива, да гарантира периодът на превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ да бъде възможно най-кратък.
- 100 В самото начало Комисията изтъква, че от член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 произтичат основно две задължения, а именно, от една страна, задължението за приемане на подходящи мерки, за да се гарантира периодът на превишаване да е възможно най-кратък, и от друга страна, задължението в планове за качеството на въздуха да се включи минималното съдържание, установено в раздел А от приложение XV към тази директива.
- 101 Комисията подчертава, че член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 създава пряка връзка между, от една страна, превишаването на определените за ПЧ₁₀ пределно допустими стойности, тоест неизпълнението на задълженията, предвидени в разпоредбите на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към тази директива, и от друга страна, изготвянето на планове за качеството на въздуха.
- 102 Според Комисията в този контекст следва да се извърши анализ във всеки отделен случай на планове за качеството на въздуха, изготвени от съответната държава членка, за да се провери дали те са в съответствие с член 23 от Директива 2008/50. В рамките на тази преценка, 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.
- 103 За да се определи дали даден план за качеството на въздуха предвижда подходящи мерки, така че периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък, според Комисията следва да се вземат предвид няколко фактора, изведени по-специално от релевантната практика на Съда.
- 104 Първо, квалификацията от Съда на превишаването на пределно допустимите стойности в продължение на няколко години като „системна и постоянна“ сама по себе си показва, без да е необходимо подробно да се проучва съдържанието на планове за качеството на въздуха, изготвени от съответната държава членка, че тази държава членка не е привела в действие подходящи и ефикасни мерки, за да бъде периодът на превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ „възможно най-кратък“ (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 115—117).
- 105 Второ, превишаването на пределно допустимите стойности за дълъг период от време представлява важен показател за факта, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си по член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50. Продължителността на бъдещите прогнозни превишавания на пределно допустимите

стойности също би трябвало да бъде, както посочва Съдът в решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша (C-336/16, EU:C:2018:94, т. 99), взета предвид при оценката на планове за качеството на въздуха, като особено дългият срок може да се обоснове само с изключителни обстоятелства.

- 106 Трето, следва да се вземе предвид абсолютното равнище на превишаване на пределно допустимите стойности. Колкото по-голяма е продължителността на дадено значително превишаване, толкова повече то показва неефективността на вече приетите мерки за подобряване на качеството на въздуха.
- 107 Четвърто, тенденцията към повишаване или липсата на съществени промени в равнищата на концентрация, които вече надвишават разрешените с Директива 2008/50 пределно допустими стойности, представлява допълнителен елемент, който показва неподходящия характер на взетите мерки.
- 108 Пето, трябва да бъде взето предвид формалното съдържание на планове за качеството на въздуха, и по-специално дали те съдържат всички сведения, които се изискват от раздел А от приложение XV към Директива 2008/50. Липсата на едно или на няколко от тези сведения представлява ясна индикация за факта, че тези планове не съответстват на член 23 от нея.
- 109 Шесто, материалното съдържание на планове за качеството на въздуха, по-конкретно доколко предвидените мерки съответстват на очертаните в тях проблеми, анализът на всички възможни мерки и дали те са задължителни или са само стимулиращи, както и източниците на финансиране за тяхното прилагане, са фактори, които трябва да се вземат предвид при оценката на посочените планове.
- 110 В този контекст Комисията поддържа, че макар държавите членки да разполагат с определена свобода на преценка при избора на мерките за прилагане, тази свобода е силно ограничена, тъй като те трябва да предвидят и изпълнят всички възможни мерки, а именно тези, които позволяват ефикасно и своевременно да се преодолеят превишаванията на пределно допустимите стойности.
- 111 След проверка на планове за качеството на въздуха за всички посочени в иска ѝ зони с оглед на факторите, споменати в точки 104—109 от настоящото съдебно решение, Комисията счита, че тези планове са били приети в нарушение на член 23 от Директива 2008/50, тъй като не са позволили нито да се гарантира съответствието с пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, нито да се осигури периодът на превишаване на тези пределно допустими стойности да бъде „възможно най-кратък“. Нещо повече, това приемане било извършено в нарушение на разпоредбите на член 23 във връзка с раздел А от приложение XV към тази директива, доколкото някои планове за качеството на въздуха, приети от определени италиански области, не съдържат изискваната от тези разпоредби информация.
- 112 Италианската република изтъква, че що се отнася до второто твърдение за нарушение, Комисията обръща внимание на общи фактори, които не отчитат особеното положение на всяка разглеждана италианска зона или агломерация, като по-скоро се ограничава да формулира индуктивни, неконкретни, формални упреци, последователно лишени от анализ на причините за превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ и на техническата пригодност на мерките, предвидени в планове за качеството на въздуха, за

прекръпяване на превишаването. Всъщност Комисията само изразявала съжаление, че тези планове, макар да са безспорно валидни, не предвиждат прекръпяване на това превишаване в срок, който да бъде „възможно най-кратък“ съгласно извършената от самата Комисия субективна оценка.

- 113 В това отношение Италианската република уточнява, от една страна, че Комисията изтъква странични и общи индиции, свързани с продължителността и степента на различията между регистрираните равнища на концентрация и максималните стойности, предвидени в правото на Съюза. Тези елементи обаче били валидни за всеки план за качеството на въздуха и като такива били несъвместими със строгия казуистичен анализ на причините за различието и на приетите мерки.
- 114 От друга страна, Комисията пропуснала да прецени мерките, приети от националните органи, в светлината на европейските принципи, приложими в областта на подобряване на качеството на въздуха, по-специално принципа на равновесие между обществените и частните интереси, както и принципа на пропорционалност.
- 115 Що се отнася до последния принцип, Италианската република поддържа, че държава членка не може да приема социално и икономически неизгодни мерки или мерки, които могат да засегнат основните ценности на правото на Съюза, като например свободното движение на стоки и хора, свободата на стопанската инициатива или правото на обществени услуги, като достъпа до битово отопление, макар тези мерки да са единствените, които могат да позволят да се постигнат пределно допустимите стойности в предвидените срокове.
- 116 Италианската република припомня, че националните органи разполагат със значителна свобода на преценка при избора на мерките, които да бъдат приети за постигане на определените от правото на Съюза цели, като този национален избор може да бъде оспорен само ако е опорочен от грешка в преценката на фактическите обстоятелства или е очевидно ирационален, доколкото е явно неподходящ за постигането на тези цели или, ако е възможно, тези мерки да бъдат заменени с други мерки, които не засягат основните свободи, прогласени от законодателя на Съюза.
- 117 Като се позовава на принципа на субсидиарност, Италианската република изтъква, че в рамките на правомощията им националните органи трябва да проучват и приемат мерки, които могат да ограничат концентрациите на замърсители. Следователно Комисията не можела да замести тези органи, но също така не можела да се задоволи да изтъкне по общ начин, че националните мерки не са достатъчни, без да докаже, че последните очевидно са технически неподходящи.
- 118 Италианската република поддържа, че в този контекст Комисията не е придала никакво значение на процеса на постигане на пределно допустимите стойности, който понастоящем тече в Италия и с който се прилагат поносими и пропорционални мерки, и оттук стига до извода, че макар поради принципа на равновесие между всички обществени и частни интереси пределно допустимите стойности в областта на качеството на въздуха да могат да бъдат спазени в някои зони едва през следващите години, това обстоятелство не може да представлява нарушение нито на член 23, нито на член 13 от Директива 2008/50.

- 119 В този контекст Италианската република изтъква, че оценката на развитието по отношение на намаляването на концентрациите на ПЧ₁₀ в атмосферния въздух може да се анализира само с оглед на многогодишните отчети, които позволяват да се установи ясна тенденция към намаляване на концентрациите на ПЧ₁₀ между 2008 г. и 2016 г., като установена аномалия в развитието, регистрирана само през една година, например 2015 г., която била необичайна поради изключителни климатични обстоятелства, не можела да позволи да се направи извод за обръщане на тенденцията към подобрение.
- 120 В това отношение Италианската република поддържа, че в действителност член 23 от Директива 2008/50 не предвижда предварително определен график за постигане на пределно допустимите стойности в зоните, в които тези стойности са превишени. Напротив, съгласно систематичното тълкуване на правото на Съюза този член трябвало да се прилага с оглед на принципа на пропорционалност и на „устойчивост“ на процеса, водещ до постигането на съответствие с пределно допустимите стойности. Ако изискването периодът да бъде „възможно най-кратък“ е свързано с предварително определени срокове, както счита Комисията, и ако единствените подходящи мерки за постигане на пределно допустимите стойности в тези срокове са социално и икономически неизгодни или могат да засегнат някои основни ценности на правото на Съюза, държавата щяла да наруши общото си задължение да осигури равновесие между посочените ценности. Следователно обстоятелството, че плановете за качеството на въздуха предвиждат постигане на пределно допустимите стойности в рамките на относително дълъг период, от тази гледна точка не противоречи на необходимостта периодът на превишаване на тези пределно допустими стойности да бъде „възможно най-кратък“.
- 121 Що се отнася по-специално до регионалните плановете за качеството на въздуха за съответните зони и агломерации, Италианската република изтъква, че освен че посочват значимите резултати, получени в процеса на подобряване на качеството на въздуха, започнат във всички засегнати зони между 2008 г. и 2016 г., включително спазването на пределните стойности в определени зони, те показват също във всеки отделен случай ефикасността на поредицата от мерки, предвидени в регионалните плановете за оздравителни мерки, формално пълния характер на споменатите плановете и необосноваността на презумпциите, които използва Комисията, за да твърди, че посочените в тях мерки не могат да гарантират периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.
- 122 В писмената си реплика Комисията оспорва довода на Италианската република, че в Директива 2008/50 не се посочва никакъв „предварително определен график“ за приемането на плановете за качеството на въздуха и че за такива плановете не се прилагат „предварително определени срокове“, поради което компетентните органи били свободни да изберат момента, който считат за подходящ за приемането на посочените плановете.
- 123 Комисията поддържа, че доводите на Италианската република означават да се разреши на основание член 23 от Директива 2008/50 отлагане *sine die* на постигането на съответствие с пределно допустимите стойности, посочени в член 13 от тази директива, доколкото би било достатъчно съответната държава членка да приеме мерките, които сама счита за подходящи. Такова тълкуване би лишило от всякакво полезно действие както член 13, така и член 23 от посочената директива.

- 124 В този контекст Комисията припомня, че необходимостта да се гарантира чист въздух обслужва основния интерес от опазване на човешкото здраве и че свободата на действие на компетентните органи трябва да бъде съобразена с тази необходимост.
- 125 Комисията оспорва и довода на Италианската република, че е необходимо да се разполага с дълги срокове — от пет до десет години — за да могат мерките, предвидени в различните планове за качеството на въздуха, да породят действие. Тя припомня, че при всички положения съответната държава членка трябва да оспори индицията, представляваща постоянното превишаване на пределно допустимите стойности, и да докаже по-специално че плановите ѝ за качеството на въздуха отговарят на изискванията на член 23, параграф 1 и на раздел А от приложение XV към посочената директива.
- 126 Накрая, Комисията отхвърля упрека на Италианската република, че не е анализирала във всеки отделен случай съответните планове за качеството на въздуха и че се е ограничила да посочи само презумпции за неизпълнение на задължения.
- 127 Всъщност дори след подробно разглеждане на всеки от регионалните планове за качеството на въздуха Комисията поддържа, че предвиденото в член 23 от Директива 2008/50 задължение не е изпълнено, като изтъква по-специално че повечето приети от Италианската република мерки ще породят действие едва няколко години по-късно, поради което пределно допустимите стойности няма да могат да бъдат постигнати преди 2020 г. или 2025 г., и даже преди 2030 г.
- 128 В писмената си дублика Италианската република изтъква, че Комисията не може само да оспорва много общо прекомерната продължителност на сроковете, предвидени в рамките на регионалното планиране. Тази институция трябвало по-скоро да посочи причините, поради които в конкретния икономически и социален контекст мерките, определени от местните органи в плановите за качеството на въздуха, са явно неразумни. Поради това критериите, възприети от Комисията за целите на анализа на спазването на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, били явно неподходящи и придавали прекомерна тежест на продължителността на сроковете за постигане на целите във връзка с качеството на въздуха. Освен това тя уточнява, че доводът ѝ за липсата на „предварително определен график“ в Директива 2008/50 не се отнася до приемането на планове за качеството на въздуха, а до постигането на целите, предвидени в тези планове.
- 129 Тя подчертава също, че не може да бъде упреквана за никакво забавяне при приемането на плановите за качеството на въздуха и отново подчертава ефикасността на предвидените във всеки от посочените регионални планове трайни и пропорционални мерки, както потвърждават установените тенденции за намаляване на концентрациите на ПЧ₁₀ в зоните, засегнати от настоящия иск.

Съображения на Съда

- 130 От член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 следва, че когато превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ е настъпило, 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.

- 131 Така този план трябва да предвижда подходящи мерки, така че периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък, и може допълнително да включва конкретни мерки, насочени към защитата на чувствителни групи от населението, включително деца. Нещо повече, съгласно член 23, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/50 посоченият план трябва да включва най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV към тази директива, и може да включва мерки съгласно член 24. Същият 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 на пределно допустимите стойности.
- 132 Както следва от постоянната практика 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 пределно допустими стойности на замърсители след изтичане на предвидения срок за тяхното постигане, независимо дали той е определен в посочената директива или от Комисията по силата на член 22 от Директивата (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 104 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 114 и цитираната съдебна практика).
- 133 Следва да се отбележи и че член 23 от Директива 2008/50 създава пряка връзка между, от една страна, превишаването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, предвидени с разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI, и от друга, изготвянето на планове за качеството на въздуха (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 83 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 115 и цитираната съдебна практика).
- 134 Тези планове 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 (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 106 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 116 и цитираната съдебна практика).
- 135 Следователно фактът, че държава членка превишава пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, 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, втора алинея от Директива 2008/50 (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 107 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 117 и цитираната съдебна практика).
- 136 Все пак от член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 следва, че макар държавите членки да разполагат с известна свобода на действие 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 (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 109 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 118 и цитираната съдебна практика).

- 137 При това положение следва да се провери чрез анализ за всеки отделен случай дали плановете за качеството на въздуха, изготвени от съответната държава членка, са в съответствие с член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 (решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 108 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 119 и цитираната съдебна практика).
- 138 В настоящия случай в самото начало се налага изводът, че Италианската република не е изпълнявала системно и постоянно задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI в зоните и агломерациите, засегнати от настоящия иск, между 2008 г. и 2017 г., както е видно от анализа на първото твърдение за нарушение, повдигнато от Комисията.
- 139 В този контекст следва да се припомни, че задължението за изготвяне, в случай на превишаване на пределно допустимите стойности, предвидени в Директива 2008/50, на плановете за качеството на въздуха, съдържащи подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък, е наложено на съответната държава членка, считано от 11 юни 2010 г. Доколкото такива превишавания вече са били констатирани към тази дата и дори преди нея в почти всички зони и агломерации, посочени в настоящия иск, и във всеки случай в поне една зона или агломерация, обхваната от всеки регионален план за качеството на въздуха, представен в рамките на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, считано от посочената дата Италианската република, която е трябвало да въведе в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2008/50 съгласно член 33, параграф 1, е била длъжна да приеме и приведе в действие възможно най-бързо подходящи мерки в приложение на член 23, параграф 1 от тази директива.
- 140 От съдържащите се в преписката данни обаче е видно, първо, че планът за качеството на въздуха за област Сицилия е приет на 18 юли 2018 г., а именно след датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, определен за 28 юни 2017 г., както потвърждава Италианската република в писмената си защита, макар да са установени превишавания на дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀ в една зона от тази област, считано от 2008 г. Що се отнася до другите области, към които спадат посочените в настоящия иск зони и агломерации, от посочените данни може да се направи извод, че към момента на изтичането на посочения срок Италианската република действително е приела плановете за качеството на въздуха, както и различни мерки, предназначени да подобрят качеството на въздуха.
- 141 Второ, важно е да се подчертае, че съгласно член 23, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/50 плановете за качеството на въздуха трябва да включват най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV. От съдържащите се в преписката данни обаче е видно, че регионалните плановете за областите Умбрия, Лацио, Кампания и Пулия не съдържат указания относно предвидения срок за постигане на целите, свързани с качеството на въздуха. Освен това, що се отнася до многобройните мерки, посочени от Италианската република, тези данни невинаги позволяват да се установи дали се отнасят до засегнатите от настоящия иск зони и агломерации, какъв е техният график или тяхното влияние върху очакваното подобряване на качеството на въздуха.

- 142 Трето, що се отнася до регионалните планове, в които са предвидени срокове за постигане на целите във връзка с качеството на въздуха, тези планове обявяват срок за изпълнение, който може да обхване няколко години, дори понякога две десетилетия след влизането в сила на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀. Всъщност за областите Емилия-Романя и Тоскана срокът за постигане на целите във връзка с качеството на въздуха е предвиден за 2020 г., за областите Венето и Ломбардия — за 2025 г., а за област Пиемонт — за 2030 г.
- 143 Четвърто, от анализа на съдържанието на регионалните планове за качеството на въздуха, представени в рамките на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, които несъмнено свидетелстват за процес, насочен към постигане на действащите понастоящем пределно допустими стойности в Италианската република, следва, че предвидените в тях мерки, по-специално тези, които целят да доведат до структурни промени конкретно с оглед на основните фактори за замърсяване в зоните и агломерациите, в които има превишавания на посочените пределно допустими стойности от 2008 г., са били предвидени в по-голямата си част едва в неотдавнашните актуализации на посочените планове и следователно непосредствено преди изтичането на срока за отговор на мотивираното становище, и дори след изтичането на този срок, или все още са в процес на приемане или планиране. Така тези мерки не само са били приети поне шест години след влизането в сила на задължението да се предвидят подходящи мерки, които да позволяват преустановяване на посочените превишавания във възможно най-кратък срок, но освен това те често предвиждат особено дълги срокове за осъществяване.
- 144 Пето, доколкото в подкрепа на подходящия характер на предвидените в регионалните планове мерки Италианската република се позовава на ясна тенденция към подобряване на качеството на въздуха, регистрирано на цялата италианска територия, по-специално през последните години, и посочва, че за да се установи такава тенденция, биха могли да бъдат взети предвид данните за 2017 г., следва да се отбележи в самото начало, че много доказателства, представени от тази държава членка в подкрепа на доводите ѝ, не се отнасят до зоните и агломерациите, посочени в настоящото производство.
- 145 Що се отнася до тях обаче, макар да може да се наблюдава известно намаляване в дългосрочен план на равнището на превишаванията на пределно допустимите стойности в някои от тях, следва първо да се припомни, както бе отбелязано в точка 74 от настоящото решение, че от 27 зони и агломерации, за които се отнася настоящият иск, дневната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, която не трябва да се превишава повече от 35 пъти през една година, е била спазена през 2017 г. само в две зони. По-нататък, в голяма част от засегнатите зони и агломерации тези данни разкриват нарастване на броя на превишаванията на посочената пределно допустима стойност за 2017 г. в сравнение с 2016 г., през която във всички случаи не е могло да се наблюдава никакво спазване на посочения брой. Освен това, що се отнася до броя на превишаванията на самата дневна пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, в редица засегнати зони и агломерации този брой е почти толкова висок за 2017 г. колкото за 2010 г. и може да достигне в определени зони два пъти и дори три пъти повече от разрешения брой превишавания. Освен това, що се отнася до годишната пределно допустима стойност за ПЧ₁₀, от същите тези данни е видно, че в почти всички засегнати зони в областите Пиемонт и Ломбардия са се увеличили концентрациите на ПЧ₁₀ и че само в засегнатите зони в областите Лацио и Венето, както и в една зона в област Ломбардия, вече няма превишавания на тази стойност през 2017 г.

- 146 Предвид обстоятелствата, посочени в точки 138—145 от настоящото съдебно решение, следва да се отбележи, че Италианската република явно не е приела своевременно подходящи мерки, за да гарантира възможно най-кратък период на превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в засегнатите зони и агломерации. Така превишаването на дневните и годишните пределно допустими стойности за ПЧ₁₀ остава системно и постоянно в продължение на поне осем години в посочените зони, независимо от задължението на тази държава членка да вземе всички подходящи и ефикасни мерки, за да се съобрази с изискването периодът на превишаване да е възможно най-кратък.
- 147 Впрочем такова положение само по себе си доказва, без да е необходимо по-подробно да се проучва съдържанието на изготвените от Италианската република планове за качеството на въздуха, 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 за ПЧ₁₀ „възможно най-кратък“ по смисъла на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 (вж. в този смисъл решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 117 и от 30 април 2020 г., Комисия/Румъния (Превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀), C-638/18, непубликувано, EU:C:2020:334, т. 123 и цитираната съдебна практика).
- 148 Що се отнася до изтъкнатия от Италианската република довод, че е необходимо съответната държава членка да разполага с дълги срокове, за да могат мерките, предвидени в различните планове за качеството на въздуха, да породят последици, тъй като Директива 2008/50 не предвижда предварително определен график в това отношение, следва да се констатира, че това съображение изобщо не може да обоснове особено дълъг срок за преустановяване на превишаването на пределно допустимите стойности, като предвидените в настоящия случай, тъй като той трябва винаги да се преценява с оглед на времевите указания, предвидени в Директива 2008/50 за изпълнение на задълженията по нея, или, както в настоящия случай, с оглед на решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Италия (C-68/11, EU:C:2012:815), и следователно — 1 януари 2008 г. за пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, и 11 юни 2010 г. за приемането на планове за качеството на въздуха, и с оглед на важността на целите на тази директива за опазване на човешкото здраве и околната среда.
- 149 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно самия текст на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 преценката дали мерките в планове за качеството на въздуха са подходящи трябва да се извършва с оглед на способността на тези мерки да гарантират периодът на превишаване да бъде „възможно най-кратък“, като това изискване е по-строго от приложимото при действието на Директива 96/62, която просто е изисквала от държавите членки да приемат „в разумен срок“ мерки за привеждане на качеството на въздуха в съответствие с пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ (вж. в този смисъл решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 88—90).
- 150 Така в тази връзка член 23 от Директива 2008/50 изисква, когато се установи превишаване на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, при това положение съответната държава членка възможно най-бързо не само да приеме, но и да приведе в действие подходящи мерки в план за качеството на въздуха, като следователно в този контекст свободата на действие, с която разполага тази държава членка в случай на превишаване на тези пределно допустими стойности, е ограничена от това изискване.

- 151 Освен това, що се отнася до довода на Италианската република, че определените от нея срокове са напълно съобразени с обема на необходимите структурни промени, за да се прекратят превишаванията на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ в атмосферния въздух, като подчертава по-специално трудностите от социално-икономически и бюджетен характер, свързани с инвестициите, които трябва да се направят, и с местните традиции, следва да се припомни, че тази държава членка трябва да докаже, че трудностите, на които се позовава, за да прекрати превишаванията на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀, могат да изключат възможността да бъдат определени по-кратки срокове (вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, C-336/16, EU:C:2018:94, т. 101).
- 152 Съдът обаче вече е постановил в отговор на доводи, напълно сравними с изтъкнатите от Италианската република в настоящия случай, че структурни трудности от социално-икономически и бюджетен характер, свързани със значителните инвестиции, които трябва да се направят, сами по себе си нямат извънреден характер и не могат да изключат възможността да бъдат определени по-кратки срокове (вж. в този смисъл решения от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 85 и по аналогия, от 22 февруари 2018 г., Комисия/Полша, C-336/16, EU:C:2018:94, т. 101). Същото важи и по отношение на местните традиции.
- 153 В този контекст следва също да се отхвърли с оглед на гореизложеното доводът на Италианската република, основан на принципите на пропорционалност, субсидиарност и равновесие между обществените и частните интереси, които според нея позволяват разрешаването на удължавания, дори много продължителни, на срока за спазване на пределно допустимите стойности, предвидени в Директива 2008/50. Съдът вече е пояснил, че съгласно член 23, параграф 1 от нея планове за качеството на въздуха трябва да бъдат изготвени въз основа на принципа на равновесието между целта за намаляване на опасността от замърсяване и различните засегнати обществени и частни интереси (вж. в този смисъл решения от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 106 и от 24 октомври 2019 г., Комисия/Франция (Превишаване на пределно допустимите стойности за азотен диоксид), C-636/18, EU:C:2019:900, т. 79).
- 154 Макар посоченият член 23, параграф 1 да не може да изисква в случай на превишаване на предвидените в Директива 2008/50 пределно допустими стойности мерките, приети от държава членка в изпълнение на това равновесие, да гарантират незабавното спазване на тези пределно допустими стойности, за да могат да се разглеждат като подходящи, от това все пак не следва, че тълкуван в светлината на посочения принцип, този член 23, параграф 1 може да съставлява допълнителна хипотеза за общо удължаване — евентуално *sine die* — на крайния срок за постигане на съответствие с тези стойности, с които се цели опазване на човешкото здраве, като се има предвид, че както е изтъкнато в точка 81 от настоящото съдебно решение, член 22 от посочената директива е единствената разпоредба, която предвижда възможност за удължаването на споменатия срок.
- 155 С оглед на гореизложеното следва да се констатира, че посочените от Италианската република доводи сами по себе си не могат да обосноват дълги срокове за прекратяване на установените превишавания на пределно допустимите стойности с оглед на изискването да се гарантира периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

- 156 Накрая, що се отнася до твърдението на Италианската република, че изложените от Комисията твърдения за нарушения са твърде общи и липсва анализ във всеки отделен случай на различните планове за качеството на въздуха, поради което тази институция представя само презумпции за неизпълнение на задължения, достатъчно е да се констатира, че от представената на Съда преписка е видно, че Комисията е установила несъответствието с Директива 2008/50 на разглежданите планове за качеството на въздуха, след като е взела предвид различните фактори, посочени в т. 138—145 от настоящото съдебно решение.
- 157 Оттук следва, че второто твърдение за нарушение, изложено от Комисията, трябва да бъде уважено.
- 158 С оглед на гореизложените съображения се налага изводът, че Италианската република,
- като е превишавала системно и постоянно пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ и като е продължила да ги превишава,
 - по отношение на дневната пределно допустима стойност, считано от 2008 г. и до 2017 г. включително, в следните зони: IT 1212 (долина на Сако), IT 1507 (бивша зона IT 1501, зона на оздравителни мерки — Неапол и Казерта), IT 0892 (Емилия-Романя, Pianura Ovest [западна равнина]), IT 0893 (Емилия-Романя, Pianura Est [източна равнина]), IT 0306 (агломерация Милано), IT 0307 (агломерация Бергамо), IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А), IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В), IT 0312 (Ломбардия, долина D), IT 0119 (Пиемонт, равнина), IT 0120 (Пиемонт, хълм),
 - считано от 2008 г. и до 2016 г. включително, в зона IT 1215 (агломерация Рим),
 - считано от 2009 г. и до 2017 г. включително, в следните зони: IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо), IT 0510 (бивша зона IT 0502, агломерация Падуа), IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), IT 0512 (бивша зона IT 0504, агломерация Верона), IT 0513 и IT 0514 (бивша зона IT 0505, зона А 1 — провинция Венето),
 - от 2008 г. до 2013 г. и след това отново от 2015 г. до 2017 г., в зона IT 0907 (зона Прато-Пистойя),
 - от 2008 г. до 2012 г. и след това отново от 2014 г. до 2017 г., в зони IT 0909 (зона Валдарно Писано и Пиана Лукезе) и IT 0118 (агломерация Торино),
 - от 2008 г. до 2009 г. и от 2011 г. до 2017 г., в зони IT 1008 (зона Conca Ternana [котловина на Терни]) и IT 1508 (бивша зона IT 1504, хълмиста крайбрежна зона Беневенто),
 - през 2008 г. и от 2011 г. до 2017 г., в зона IT 1613 (Пулия — промишлена зона), и от 2008 г. до 2012 г. и през 2014 г. и 2016 г., в зона IT 1911 (агломерация Палермо), както и

- по отношение на годишната пределно допустима стойност в зоните: IT 1212 (долина на Сако) от 2008 г. до 2016 г. включително, IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо) през 2009 г., 2011 г. и 2015 г., IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), през 2011 г., 2012 г. и 2015 г., IT 0306 (агломерация Милано), от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г., IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А) и IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В) от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г. и 2017 г., IT 0118 (агломерация Торино) от 2008 г. до 2012 г. и през 2015 г. и 2017 г.,

не е изпълнила задължението си по член 13 във връзка с приложение XI към Директива 2008/50,

и

като не е приела, считано от 11 юни 2010 г., подходящи мерки, за да гарантира спазването на пределно допустимите стойности за ПЧ₁₀ във всички тези зони, не е изпълнила задълженията, наложени с член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с раздел А от приложение XV към тази директива, и по-специално задължението, предвидено в член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива, да гарантира, че планове за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък.

По съдебните разноски

- 159 По силата на 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 Италианската република и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Италианската република, като е превишавала системно и постоянно пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на прахови частици ПЧ₁₀, и като е продължила да ги превишава,**

- **по отношение на дневната пределно допустима стойност,**

- **считано от 2008 г. и до 2017 г. включително, в следните зони: IT 1212 (долина на Сако), IT 1507 (бивша зона IT 1501, зона на оздравителни мерки — Неапол и Казерта), IT 0892 (Емилия-Романя, Pianura Ovest [западна равнина]), IT 0893 (Емилия-Романя, Pianura Est [източна равнина]), IT 0306 (агломерация Милано), IT 0307 (агломерация Бергамо), IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А), IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В), IT 0312 (Ломбардия, долина D), IT 0119 (Пиемонт, равнина), IT 0120 (Пиемонт, хълм),**

- считано от 2008 г. и до 2016 г. включително, в зона IT 1215 (агломерация Рим),
- считано от 2009 г. и до 2017 г. включително, в следните зони: IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо), IT 0510 (бивша зона IT 0502, агломерация Падуа), IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), IT 0512 (бивша зона IT 0504, агломерация Верона), IT 0513 и IT 0514 (бивша зона IT 0505, зона А 1 — провинция Венето),
- от 2008 г. до 2013 г. и след това отново от 2015 г. до 2017 г., в зона IT 0907 (зона Прато-Пистоя),
- от 2008 г. до 2012 г. и след това отново от 2014 г. до 2017 г., в зони IT 0909 (зона Валдарно Писано и Пиана Лукезе) и IT 0118 (агломерация Торино),
- от 2008 г. до 2009 г. и от 2011 г. до 2017 г., в зони IT 1008 (зона Сонса Ternana [котловина на Терни]) и IT 1508 (бивша зона IT 1504, хълмиста крайбрежна зона Беневенто),
- през 2008 г. и от 2011 г. до 2017 г., в зона IT 1613 (Пулия — промишлена зона), и от 2008 г. до 2012 г. и през 2014 г. и 2016 г., в зона IT 1911 (агломерация Палермо), както и
- по отношение на годишната пределно допустима стойност в зоните: IT 1212 (долина на Сако) от 2008 г. до 2016 г. включително, IT 0508 и IT 0509 (бивша зона IT 0501, агломерация Венеция-Тревизо) през 2009 г., 2011 г. и 2015 г., IT 0511 (бивша зона IT 0503, агломерация Виченца), през 2011 г., 2012 г. и 2015 г., IT 0306 (агломерация Милано), от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г., IT 0308 (агломерация Бреша), IT 0309 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация А) и IT 0310 (Ломбардия, равнина с висока урбанизация В) от 2008 г. до 2013 г. и през 2015 г. и 2017 г., IT 0118 (агломерация Торино) от 2008 г. до 2012 г. и през 2015 г. и 2017 г.,

не е изпълнила задължението си по член 13 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,

и

като не е приела, считано от 11 юни 2010 г., подходящи мерки, за да гарантира спазването на пределно допустимите стойности, определени за концентрациите на прахови частици ПЧ₁₀ във всички тези зони, не е изпълнила задълженията, наложени с член 23, параграф 1 от Директива 2008/50, разглеждан самостоятелно и във връзка с раздел А от приложение XV към тази директива, и по-специално задължението, предвидено в член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива, да гарантира, че плановите за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък.

2) Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.

Подписи