



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

5. dubna 2017*

„Nesplnění povinnosti státem — Životní prostředí — Směrnice 2008/50/ES — Kvalita vnějšího ovzduší — Článek 13 odst. 1 — Příloha XI — Denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM10 — Systematické a trvajících překračování mezních hodnot — Článek 22 — Prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot — Podmínky uplatnění — Článek 23 odst. 1 — Plány kvality ovzduší — „Co možná nejkratší období překročení — Náležitá opatření — Posuzované skutečnosti“

Ve věci C-488/15,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU podaná dne 14. září 2015,

Evropskou komisí, zastoupenou E. Kružíkovou, S. Petrovou a P. Mihaylovou, jakož i E. Manhaevem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Bulharské republice, zastoupené E. Petranovou a M. Georgievou, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

podporované

Polskou republikou, zastoupenou A. Gawłowskou, jakož i B. Majczynou a D. Krawczykem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda senátu, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. září 2016,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 10. listopadu 2016,

* Jednací jazyk: bulharština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Bulharská republika:
 - z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a přinejmenším do roku 2013 včetně denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM_{10} v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod;
 - z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a přinejmenším do roku 2013 včetně denní mezní hodnoty koncentrací PM_{10} v zóně BG0003 AG Varna a roční mezní hodnoty přinejmenším v letech 2007, 2008 a 2010 až 2013 včetně v téže zóně BG0003 AG Varna;
 - a při nedostatku doplňujících informací, podle kterých by se tato situace nedodržování denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM_{10} ve výše jmenovaných zónách a aglomeracích změnila,nadále neplní povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1), a
 - vzhledem k poslední výroční zprávě o kvalitě ovzduší za rok 2013, podle které přetrvávají překročení denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM_{10} ve všech výše jmenovaných zónách a aglomeracích, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a zejména povinnost dbát na to, aby období překročení bylo co možná nejkratší, a že tento protiprávní stav stále trvá.

Právní rámec

Směrnice 96/62/ES

- 2 Článek 7 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. 1996, L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95), nadepsaný „Zlepšování kvality vnějšího ovzduší – Obecné požadavky“, v odstavcích 1 a 3 stanovil:
 - „1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot.[...]
3. Členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel.“
- 3 Článek 8 této směrnice, nadepsaný „Opatření pro oblasti, v nichž hodnoty překračují mezní hodnotu“, v odstavcích 1, 3 a 4 stanovil:
 - „1. Členské státy vypracují seznam oblastí a aglomerací, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračují součet mezní hodnoty a meze tolerance.

[...]

3. Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1 přijmou členské státy opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty.

Uvedený plán nebo program musí být zpřístupněn veřejnosti a musí obsahovat přinejmenším informace vyjmenované v příloze IV.

4. Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1, v nichž je hodnota více než jedné znečišťující látky vyšší než mezní hodnoty, vypracují členské státy integrovaný plán zahrnující všechny takové znečišťující látky.“

- 4 Podle článku 11 uvedené směrnice, nadepsaného „Předávání informací a zpráv“, měly členské státy povinnost předkládat Komisi výroční zprávy o dodržování mezních hodnot koncentrací PM₁₀.

Směrnice 1999/30/ES

- 5 Bod 7 odůvodnění směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. 1999, L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164) zní:

„vzhledem k tomu, že směrnice 96/62/ES požaduje pro dodržování mezních hodnot od stanovených dat vytvoření akčních plánů pro území, na kterých koncentrace látek znečišťujících ovzduší překračuje mezní hodnoty, a časově omezené meze tolerance; že pokud se tyto akční plány a další strategie vztahují na částice, měly by směřovat ke snižování koncentrace částic v rámci celkového snižování koncentrací částic“.

- 6 Článek 5 směrnice 1999/30, nadepsaný „Částice“, stanovil:

„1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění toho, aby koncentrace PM₁₀ ve vnějším ovzduší posuzované podle článku 7 nepřekračovaly mezní hodnoty přílohy III oddílu I ode dne v ní uvedeného.

[...]

3. Akční plány pro PM₁₀ připravené podle článku 8 směrnice 96/62/ES a všeobecné strategie snižování koncentrace PM₁₀ se zaměří také na snižování koncentrace PM_{2,5}.

4. Překračují-li koncentrace PM₁₀ ve vnějším ovzduší mezní hodnoty PM₁₀ stanovené v příloze III oddílu I v důsledku přírodních událostí vedoucích ke koncentracím, které výrazně převyšují běžné pozadové koncentrace z přirozených zdrojů, uvědomí členské státy Komisi podle čl. 11 odst. 1 směrnice 96/62/ES a uvedou nezbytné odůvodnění, aby prokázaly, že tato překročení mají původ v přírodních událostech. V těchto případech jsou členské státy povinny provádět akční plány podle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62/ES, pouze pokud překročení mezních hodnot stanovených v příloze III oddílu I má jiné příčiny než přírodní události.“

- 7 Podle článku 12 směrnice 1999/30 měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 19. července 2001.

- 8 K zajištění ochrany lidského zdraví stanovila příloha III uvedené směrnice dva druhy mezních hodnot pro částice PM₁₀, přičemž rozlišovala dvě fáze, které se dále dělily na dvě období. V obdobích fáze 1, a sice od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2009, nesměla být překročena 24hodinová mezní hodnota ve

výši 50 µg/m³ častěji než 35krát za kalendářní rok a roční mezní hodnota nesměla překročit 40 µg/m³ za kalendářní rok. V obdobích fáze 2, a sice od 1. ledna 2010, byla 24hodinová mezní hodnota, která nesměla být překročena častěji než 7krát za kalendářní rok, stanovena ve výši 50 µg/m³ a roční mezní hodnota byla stanovena ve výši 20 µg/m³ za kalendářní rok.

Směrnice 2008/50

9 Body 2, 16, 18 a 19 odůvodnění směrnice 2008/50 uvádí:

„(2) V zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako celku je zvláště důležité bojovat proti emisím znečišťujících látek u zdroje a stanovit a provádět co nejúčinnější opatření na snížení emisí na místní a celostátní úrovni a na úrovni Společenství. Proto je třeba emisím škodlivých látek znečišťujících ovzduší bránit, předcházet jim nebo je omezit a stanovit vhodné cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace.

[...]

(16) U zón a aglomerací s obzvláště obtížnými podmínkami by mělo být možné prodloužit lhůtu, v níž musí být mezních hodnot pro kvalitu ovzduší dosaženo, v případech, kdy se navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění vyskytnou v konkrétních zónách a aglomeracích vážné problémy s dodržением hodnot. Jakékoli prodloužení lhůty pro dané zóny a aglomerace by mělo být doprovázeno souhrnným plánem, který posoudí Komise a který zajistí dosažení hodnot v prodloužené lhůtě. K účinnému snížení emisí v časovém rámci stanoveném touto směrnicí pro splnění mezních hodnot bude důležité, aby byla k dispozici nezbytná opatření Společenství odpovídající úmyslu snížit emise u zdroje na úroveň zvolenou v tematické strategii o znečištění ovzduší, a tato opatření by se měla zohledňovat při posuzování žádostí o prodloužení lhůt pro splnění mezních hodnot.

[...]

(18) Pro zóny a aglomerace, v nichž koncentrace znečišťujících látek ve vnějším ovzduší překračují příslušné cílové hodnoty nebo mezní hodnoty kvality ovzduší, by měly být vytvořeny plány kvality ovzduší a případně určité dočasné meze tolerance. Látky znečišťující ovzduší produkuje řada různých zdrojů a činností. K zajištění soudržnosti mezi různými politikami by tyto plány kvality ovzduší měly být pokud možno konzistentní a propojené s plány a programy připravenými podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení [Úř. věst. 2001, L 309, s. 1], směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2001/81/ES [ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší (Úř. věst. 2001, L 309, s. 22)] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí [Úř. věst. 2002, L 189, s. 12]. Cíle kvality vnějšího ovzduší stanovené touto směrnicí se rovněž plně zohlední tam, kde se udělují povolení pro průmyslové činnosti podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění [Úř. věst. 2008, L 24, s. 8].

(19) Je třeba vypracovat akční plány určující opatření, která se mají přijmout v krátkodobém horizontu, pokud hrozí riziko překročení jedné nebo více varovných prahových hodnot, s cílem snížit toto riziko a zkrátit délku jeho trvání. Pokud se riziko týká jedné nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot, členské státy mohou případně tyto krátkodobé akční plány vypracovat. [...]

10 Článek 1 směrnice 2008/50, nadepsaný „Předmět“, v bodech 1 až 3 stanoví:

„Tato směrnice stanoví opatření zaměřená na

- 1) vymezení a stanovení cílů kvality vnějšího ovzduší určených k zabránění a předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo k jejich snížení;
- 2) posuzování kvality vnějšího ovzduší v členských státech na základě společných metod a kritérií;
- 3) získávání informací o kvalitě vnějšího ovzduší s cílem napomáhat snížení znečištění ovzduší a nepříznivého působení a sledovat dlouhodobé trendy a zlepšení vyplývající z vnitrostátních opatření a opatření Společenství“.

11 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v bodech 5, 8 a 18 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 5) ‚mezí hodnota‘ úroveň stanovená na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě a která poté již nesmí být překročena;

[...]

- 8) ‚plány kvality ovzduší‘ plány, které stanoví opatření pro dosažení mezních nebo cílových hodnot;

[...]

- 18) ‚PM₁₀‘ částice, které projdou velikostně selektivním vstupním filtrem definovaným v referenční metodě odběru vzorků a měření PM₁₀ EN 12341, vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 μm odlučovací účinnost 50 %“.

12 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM₁₀, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

[...]“

13 Článek 22 téže směrnice, nadepsaný „Prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot a zproštění povinnosti tyto mezní hodnoty uplatňovat“, zní takto:

„1. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý nebo benzen v rámci lhůt stanovených v příloze XI, může členský stát tyto lhůty pro konkrétní zónu nebo aglomeraci prodloužit nejvýše o pět let, a to za podmínky, že pro zónu nebo aglomeraci, na niž by se prodloužení vztahovalo, se v souladu s článkem 23 vypracuje plán kvality ovzduší; tento plán kvality ovzduší se doplní informacemi uvedenými v oddíle B přílohy XV v souvislosti s danými znečišťujícími látkami a ukazuje, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty.

2. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze mezní hodnoty pro PM_{10} uvedené v příloze XI dodržet v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality, nepříznivých klimatických podmínek nebo přeshraničního příspěvku, je členský stát zproštěn povinnosti uplatňovat tyto mezní hodnoty do 11. června 2011, pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1 a pokud členský stát prokáže, že na celostátní, regionální a místní úrovni byla přijata veškerá náležitá opatření nutná k dodržení lhůt.

3. Pokud členský stát použije odstavce 1 nebo 2, zajistí, aby mezní hodnota nebyla u žádné znečišťující látky překročena o více než o maximální mez tolerance uvedenou v příloze XI pro každou příslušnou znečišťující látku.

4. Členské státy oznámí Komisi, kde lze podle jejich názoru použít odstavce 1 nebo 2, a oznámí plán kvality ovzduší uvedený v odstavci 1 včetně všech příslušných informací nezbytných k tomu, aby Komise mohla posoudit, zda jsou či nejsou splněny příslušné podmínky. V rámci posuzování Komise zohlední odhadované účinky opatření, která byla přijata členskými státy, na kvalitu vnějšího ovzduší v členských státech v současnosti i v budoucnosti, jakož i odhadované účinky stávajících i plánovaných opatření na úrovni Společenství, která Komise navrhne, na kvalitu vnějšího ovzduší.

Pokud do devíti měsíců od obdržení tohoto oznámení Komise nevznese žádné námitky, považují se příslušné podmínky pro použití odstavce 1 nebo 2 za splněné.

Pokud jsou námitky vzneseny, může Komise členské státy požádat, aby plány kvality ovzduší upravily nebo předložily nové.“

14 Článek 23 směrnice 2008/50, nadepsaný „Plány kvality ovzduší“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

[...]“

15 Článek 27 této směrnice, nadepsaný „Předávání informací a zpráv“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly informace o vnějším ovzduší poskytovány Komisi v požadovaných lhůtách určených prováděcími opatřeními uvedenými v čl. 28 odst. 2.

2. V každém případě se za zvláštním účelem posouzení dodržování mezních hodnot a kritických úrovní a dosahování cílových hodnot tyto informace do devíti měsíců po skončení každého roku zpřístupní Komisi, přičemž zahrnují:

a) změny provedené v daném roce, pokud jde o seznam a vymezení zón a aglomerací uvedených v článku 4;

- b) seznam zón a aglomerací, v nichž je úroveň jedné nebo více znečišťujících látek vyšší než mezní hodnoty a případně mez tolerance nebo vyšší než cílové hodnoty nebo kritické úrovně, a pro tyto zóny a aglomerace
- i) zjištěné úrovně a případně datum a období, kdy byly tyto hodnoty zaznamenány,
 - ii) případně posouzení hodnot, kterými přispívají ke zjištěným úrovním přírodní zdroje a resuspenze částic ze zimního posypu silnic pískem nebo solí, jak jsou ohlášeny Komisi podle článků 20 a 21.

3. Odstavce 1 a 2 se vztahují na informace shromažďované od druhého kalendářního roku po vstupu v platnost prováděcích opatření uvedených v čl. 28 odst. 2.“

- 16 Článek 31 uvedené směrnice, nadepsaný „Zrušující a přechodná ustanovení“, v odstavci 1 stanoví:

„Směrnice 96/62/ES, 1999/30/ES, [směrnice Evropského parlamentu a Rady] 2000/69/ES [ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší (Úř. věst. 2000, L 313, s. 12)] a [směrnice Evropského parlamentu a Rady] 2002/3/ES [ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší (Úř. věst. 2002, L 67, s. 14)] se zrušují s účinkem od 11. června 2010, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůty pro provedení těchto směrnic ve vnitrostátním právu a jejich použitelnost.

[...]“

- 17 Článek 33 směrnice 2008/50, nadepsaný „Provedení“, v odstavci 1 stanoví:

Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. června 2010. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí Komisi

[...]“

- 18 Podle článku 34 této směrnice, nadepsaného „Vstup v platnost“, vstoupila uvedená směrnice v platnost dnem vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, tj. 11. června 2008.

- 19 Příloha XI směrnice 2008/50 je nadepsána „Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví“. Podle této přílohy nesmí být v případě PM_{10} překročena denní mezní hodnota ve výši $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ častěji než 35krát v kalendářním roce a roční mezní hodnota nesmí překročit $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ za kalendářní rok. Uvedená příloha uvádí, že datem, ke kterému měly být tyto hodnoty dodržovány, je 1. leden 2005.

Postup před zahájením soudního řízení

- 20 Dne 14. dubna 2009 Bulharská republika doručila Komisi podle čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 žádost o zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty PM_{10} do 11. června 2011. Rozhodnutím ze dne 11. prosince 2009 Komise na základě čl. 22 odst. 4 této směrnice vznesla vůči této žádosti o zproštění námítky.

- 21 Komise, jež měla za to, že Bulharská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývaly z článku 13 směrnice 2008/50, zaslala po přijetí tohoto rozhodnutí dne 1. října 2010 tomuto členskému státu výzvu dopisem.

- 22 Dne 18. února 2011 Bulharská republika v odpovědi na tuto výzvu dopisem nepopírala, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 13 směrnice 2008/50. Tento členský stát uvedl, že v letech 2007 a 2008 byla zaznamenána překročení mezních hodnot koncentrací PM_{10} v bulharských zónách a aglomeracích, s výjimkou některých obcí, a analyzoval ve své odpovědi příčiny těchto překročení.

- 23 Dopisem ze dne 9. června 2011 doručila Bulharská republika Komisi druhou žádost o zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty PM_{10} podle čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50 (dále jen „oznámení ze dne 9. června 2011“). Dopisem ze dne 11. července 2011 odpověděla Komise, že jelikož tato žádost byla zapsána do rejstříku dne 10. června 2011, období devíti měsíců stanovené v čl. 22 odst. 4 druhém pododstavci směrnice 2008/50 k tomu, aby Komise provedla své posouzení, skončilo po mezním datu uvedeném v čl. 22 odst. 2 této směrnice, a sice 11. června 2011. Komise dodala, že k provedení úplného posouzení potřebuje toto období devíti měsíců a za účelem zachování užitečného účinku směrnice 2008/50 a zajištění právní jistoty je přijetí rozhodnutí po datu 11. června 2011, což by znamenalo posoudit uvedenou žádost ve vztahu k období, které již uplynulo, nemožné.
- 24 Dne 25. ledna 2013 Komise zaslala Bulharské republice doplňující výzvu dopisem, jelikož měla za to, že tento členský stát porušil jak článek 13 směrnice 2008/50, tak čl. 23 odst. 1 této směrnice. V této souvislosti Komise poukázala na nedodržení mezních hodnot koncentrací PM_{10} ve všech zónách a aglomeracích tohoto členského státu v letech 2007 až 2011 včetně, s výjimkou zóny BG0003 AG Varna, kde roční mezní hodnota koncentrací PM_{10} byla dodržena v roce 2009.
- 25 Dopisem ze dne 1. dubna 2013, doplněným dopisem ze dne 2. září 2013, odpověděla Bulharská republika Komisi, že oznámené údaje vykazují klesající tendenci k překračování mezních hodnot koncentrací PM_{10} . Tento členský stát tvrdil, že vymezil a přijal náležitá opatření k dosažení souladu s článkem 13 směrnice 2008/50.
- 26 Dopisem ze dne 11. července 2014, obdržným téhož dne, Komise vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém Bulharské republice vytkla, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají podle čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50, jakož i čl. 23 odst. 1 této směrnice, z důvodu nedodržení denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM_{10} v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod od roku 2007, a přinejmenším do roku 2012, a dále denní mezní hodnoty v zóně BG0003 AG Varna od roku 2007 a přinejmenším do roku 2012 a ročních mezních hodnot v letech 2007 a 2008, jakož i od roku 2010 a přinejmenším do roku 2012 (dále jen „odůvodněné stanovisko ze dne 11. července 2014“). Komise uvedený členský stát rovněž vyzvala, aby přijal opatření nezbytná k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověl ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 27 Dopisem ze dne 8. září 2014 Bulharská republika v odpovědi na uvedené odůvodněné stanovisko nepopírala překročení mezních hodnot koncentrací PM_{10} v uvedených zónách a aglomeracích. V této souvislosti tento členský stát předložil údaje o denních a ročních koncentracích PM_{10} na úrovni obcí, přičemž porovnal údaje z roku 2013 s údaji z let 2012 a 2011, což dokládalo zlepšení průměrných hodnot.
- 28 Dne 2. června 2015 Bulharská republika zaslala Komisi doplňující odpověď k odůvodněnému stanovisku ze dne 11. července 2014, v níž tvrdila, že na jejím území dochází ke snižování počtu překročení mezních hodnot koncentrací PM_{10} a zároveň denních a ročních koncentrací těchto částic ve většině měřicích míst kvality ovzduší.
- 29 Podle Komise však výroční zpráva o kvalitě ovzduší za rok 2013 předložená Bulharskou republikou v souladu s článkem 27 směrnice 2008/50 potvrzovala, že mezní hodnoty koncentrací PM_{10} nebyly dodrženy ani v tomto roce ve všech šesti zónách a aglomeracích uvedených v odůvodněném stanovisku ze dne 11. července 2014.
- 30 Za těchto podmínek Komise podala projednávanou žalobu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice

K přípustnosti prvního žalobního důvodu

– Argumentace účastnic řízení

- 31 Bulharská republika v žalobní odpovědi tvrdí, že první žalobní důvod je nepřípustný z důvodu, že Komise rozšířila předmět sporu ve srovnání s fází před zahájením soudního řízení.
- 32 Pokud jde totiž nejprve o čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, doplňující výzva dopisem ze dne 25. ledna 2013 se týká let 2007 až 2011. Dále, odůvodněné stanovisko ze dne 11. července 2014 se týká období od roku 2007 „přinejmenším do roku 2012“. Konečně, žaloba se vztahuje na období od roku 2007 až „přinejmenším do roku 2013 včetně“.
- 33 Mimoto, pokud jde o období, jehož se týká první žalobní důvod, projednávaná žaloba obsahuje takové nepřesné výrazy, jako Bulharská republika „nadále neplní“ povinnosti, které pro ni vyplývají. Za těchto podmínek neuvedení takového zásadního údaje pro obsah návrhu na zahájení řízení, jakým je období, během kterého Bulharská republika podle tvrzení Komise porušovala unijní právo, nespĺňuje požadavky souvislosti, jasnosti a přesnosti, jak byly připomenuty v rozsudku ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, bod 47).
- 34 Komise ve své replice tvrdí, že je v rozporu s účelem, duchem a literou směrnice 2008/50 ponechat bez povšimnutí období následující po vydání odůvodněného stanoviska ze dne 11. července 2014, a sice období, během kterého porušování čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice pokračovalo a bylo potvrzeno novými údaji.
- 35 Výroční zpráva o kvalitě ovzduší za rok 2014 předložená Bulharskou republikou v souladu s článkem 27 směrnice 2008/50 totiž potvrzovala překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ i v tomto roce. Je tudíž napříště třeba zohlednit období od roku 2007 „přinejmenším do roku 2014 včetně“. V tomto ohledu nebyl předmět sporu změněn nebo rozšířen a Bulharská republika nemůže tvrdit, že nebyla s to pochopit tento předmět nebo že neměla možnost se hájit.
- 36 Bulharská republika ve své duplice uvádí prozatímní údaje vyplývající z opatření týkajících se kvality ovzduší pro rok 2015.

– Závěry Soudního dvora

- 37 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako toto stanovisko (viz rozsudky ze dne 8. července 2010, Komise v. Portugalsko, C-171/08, EU:C:2010:412, bod 25, a ze dne 13. února 2014, Komise v. Bulharsko, C-152/12, EU:C:2014:82, bod 30).
- 38 V projednávaném případě Komise v rámci projednávané žaloby, stejně jako v odůvodněném stanovisku ze dne 11. července 2014, poukazuje na překročení denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM₁₀, jak jsou stanoveny v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice.
- 39 Je tedy třeba konstatovat, že pokud jde o první žalobní důvod, projednávaná žaloba je založena na témže odůvodnění a týchž důvodech jako odůvodněné stanovisko ze dne 11. července 2014.

- 40 Mimoto z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se nesplnění povinnosti musí posuzovat s ohledem na stav, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (rozsudky ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Německo, C-20/01 a C-28/01, EU:C:2003:220, bod 32; ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko, C-562/07, EU:C:2009:614, bod 23, jakož i ze dne 1. prosince 2016, Komise v. Lucembursko, C-152/16, EU:C:2016:919, bod 20).
- 41 V projednávané věci bylo datum uplynutí lhůty uložené v odůvodněném stanovisku ze dne 11. července 2014, které Bulharská republika obdržela téhož dne, stanoveno na 11. září 2014.
- 42 Z judikatury Soudního dvora však rovněž vyplývá, že pokud je projednávanou žalobou kritizováno systematické a trvající neplnění čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, nemůže být v zásadě vyloučeno předložení dodatečných důkazů ve stadiu soudního řízení před Soudním dvorem s cílem podpořit obecnost a trvání tvrzeného nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko, C-494/01, EU:C:2005:250, bod 37; ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Španělsko, C-189/07, nezveřejněný, EU:C:2008:760, bod 29, a ze dne 11. července 2013, Komise v. Nizozemsko, C-576/10, EU:C:2013:510, bod 29).
- 43 Konkrétně měl již Soudní dvůr příležitost upřesnit, že předmět žaloby pro nesplnění povinnosti lze rozšířit o skutečnosti, které nastaly po vydání odůvodněného stanoviska, pouze tehdy, jsou-li tyto skutečnosti stejné povahy jako skutečnosti, na které se vztahuje uvedené stanovisko, a představují-li stejné chování (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. března 1983, Komise v. Francie, 42/82, EU:C:1983:88, bod 20; ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Španělsko, C-189/07, nezveřejněný, EU:C:2008:760, bod 30, a ze dne 15. března 2012, Komise v. Kypr, C-340/10, EU:C:2012:143, bod 37).
- 44 V projednávaném případě Bulharská republika předložila Komisi výroční zprávu o kvalitě ovzduší za rok 2014 v souladu s článkem 27 směrnice 2008/50, která se týkala zejména dodržování čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice. Údaje obsažené v této zprávě jsou převzaty do přílohy žalobní odpovědi Bulharské republiky.
- 45 Když Komise uvedla, že se první žalobní důvod týká období „přinejmenším do roku 2014 včetně“, vycházela v replice z těchto údajů.
- 46 I když údaje o kvalitě ovzduší týkající se roku 2014 představují skutečnosti, které nastaly po vydání odůvodněného stanoviska ze dne 11. července 2014, jsou tyto skutečnosti stejné povahy jako skutečnosti, na které se vztahuje uvedené stanovisko, a představují stejné chování.
- 47 Tyto údaje, se kterými se Komise seznámila po vydání odůvodněného stanoviska ze dne 11. července 2014, tudíž Komise mohla právoplatně zmínit za účelem konstatování, že Bulharská republika porušila čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, i pokud jde o rok 2014.
- 48 Za těchto podmínek nestačí pouhá skutečnost, že Komise neodkazuje na pevně stanovené datum, aby uvedla, do kdy Bulharská republika neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, k učinění závěru, že první žalobní důvod je v plném rozsahu nepřípustný.
- 49 Je třeba dodat, že Bulharská republika poskytla v příloze své dupliky údaje o denních a ročních koncentracích PM₁₀ pro část roku 2015. Nicméně tyto údaje v tomto stadiu se netýkaly celého roku a byly prozatímní. Není tudíž namístě k nim v rámci projednávané žaloby přihlížet.
- 50 Dále vzhledem k tomu, že Soudní dvůr může i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 258 SFEU pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti (viz rozsudky ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 8, a ze dne 22. září 2016, Komise

v. Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714, bod 14), je třeba ověřit, zda je Komise oprávněna domáhat se v rámci prvního žalobního důvodu určení, že Bulharská republika neplnila své povinnosti od roku 2007.

- 51 Směrnice 2008/50, která je jedinou směrnicí uváděnou Komisí v jejím prvním žalobním důvodu, vstoupila v souladu s jejím článkem 34 v platnost dne 11. června 2008, tj. po dni, od kterého se Komise u Soudního dvora domáhá určení nesplnění povinnosti. Kromě toho podle čl. 33 odst. 1 této směrnice musely členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. června 2010.
- 52 Komise je však podle judikatury Soudního dvora oprávněna domáhat se určení nesplnění povinností, které vyplývají z původního znění aktu Evropské unie, jenž byl následně změněn nebo zrušen, a byly zachovány novým aktem Unie. Naopak předmět sporu nemůže být rozšířen na povinnosti vyplývající z nových předpisů, kterým neodpovídají žádné povinnosti v původním znění dotčeného aktu, jinak by totiž došlo k porušení podstatných formálních náležitostí postupu vedoucího k určení nesplnění povinnosti (rozsudky ze dne 24. května 2011, Komise v. Portugalsko, C-52/08, EU:C:2011:337, bod 42, a ze dne 10. září 2015, Komise v. Polsko, C-36/14, EU:C:2015:570, bod 24).
- 53 V projednávaném případě z článku 5 směrnice 1999/30 ve spojení s přílohou III této směrnice vyplývá, že v obdobích fáze 1, a sice od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2009, nesměla být překročena 24hodinová mezní hodnota ve výši 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ častěji než 35krát za kalendářní rok a roční mezní hodnota nesměla překročit 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ za kalendářní rok.
- 54 Je nesporné, že tyto povinnosti byly zachovány článkem 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice. Uvedená příloha totiž uvádí, že tyto mezní hodnoty jsou platné od 1. ledna 2005.
- 55 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že žalobní důvod vycházející z porušení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice je přípustný pro období od roku 2007 do roku 2014 včetně.

K opodstatněnosti prvního žalobního důvodu

– Argumentace účastnic řízení

- 56 Komise ve své žalobě tvrdí, že skutečnost, že byly překročeny mezní hodnoty koncentrací PM_{10} , sama o sobě představuje porušení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice.
- 57 Z výročních zpráv o kvalitě ovzduší, předložených Bulharskou republikou od roku 2008, přitom vyplývá, že denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM_{10} byly systematicky a trvale překračovány od roku 2007 na celém území tohoto členského státu, a sice v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod, s výjimkou zóny BG0003 AG Varna, kde byla roční mezní hodnota v roce 2009 dodržena.
- 58 Bulharská republika tato překročení v odpovědi na odůvodněné stanovisko ze dne 11. července 2014 nepopírala. Mimoto na mnoha stanovištích měření kvality ovzduší z dodaných údajů nevyplývá žádná klesající tendence, pokud jde o počet dnů, kdy došlo k překročení roční mezní hodnoty koncentrací PM_{10} .
- 59 Bulharská republika tvrdí, že 9. června 2011 doručila Komisi podle článku 22 směrnice 2008/50 žádost o zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty PM_{10} , na niž Komise odpověděla, že přijetí rozhodnutí po 11. červnu 2011 ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku, jež by znamenalo posoudit tuto žádost ve vztahu k období, které již uplynulo, je nemožné.

- 60 Podle Bulharské republiky přitom není stanoveno žádné mezní datum pro oznámení členského státu podle článku 22 směrnice 2008/50. Komise měla tudíž povinnost posoudit oznámení ze dne 9. června 2011 a přijmout retroaktivní rozhodnutí.
- 61 Komise tím, že odmítla rozhodnout o oznámení ze dne 9. června 2011, porušila podle názoru Bulharské republiky svou povinnost loajální spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU, a k nesplnění povinností vyplývajících z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice tudíž nedošlo.
- 62 Pokud jde o překračování denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM₁₀, Bulharská republika poukazuje na tendenci ke snižování PM₁₀ ve vnějším ovzduší v Bulharsku v posledních letech.
- 63 V této souvislosti konkrétně 28 z 37 stanovišť měření kvality ovzduší zaznamenalo pokles průměrné roční koncentrace PM₁₀. Stejně tak 29 z 37 těchto stanovišť zaznamenalo pokles počtu překročení denních mezních hodnot mezi roky 2011 a 2015.
- 64 Bulharská republika mimoto uvádí, že její úsilí o snížení úrovně PM₁₀ ztěžuje její sociálně-ekonomická situace. Emise PM₁₀ je totiž obtížné snížit z důvodu zdrojů znečištění, kterými jsou vytápění domácností a silniční doprava. Dřevo a uhlí je tak ve značné míře používáno pro vytápění v zimním období z důvodu ekonomických problémů velké části bulharského obyvatelstva. Konkrétně procentní podíl obyvatelstva, který má velké obtíže s pokrytím svých základních měsíčních výdajů, dosahoval v roce 2013 v Bulharské republice 32,9 %, kdežto tento procentní podíl činil v 28 členských státech jako celku 12,2 %.
- 65 Komise ve své replice uvádí, že oznámení ze dne 9. června 2011 obdržela jen dva dny před uplynutím lhůty stanovené v čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50, a sice 11. června 2011. Neměla přitom pravomoc prodloužit tuto lhůtu pro dodržení mezních hodnot koncentrací PM₁₀, ani retroaktivně schválit situaci, která není v souladu s požadavky této směrnice.

– Závěry Soudního dvora

- 66 Pokud jde o posouzení opodstatněnosti prvního žalobního důvodu, je třeba připomenout, že podle čl. 1 bodu 1 směrnice 2008/50 stanoví tato směrnice opatření zaměřená na vymezení a stanovení cílů kvality vnějšího ovzduší určených k zabránění a předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo k jejich snížení.
- 67 V tomto rámci čl. 13 odst. 1 první pododstavec této směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby úrovně zejména PM₁₀ ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI této směrnice.
- 68 Řízení podle článku 258 SFEU je přitom založeno na objektivním zjištění nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá Smlouva o FEU nebo akt sekundárního práva (viz rozsudky ze dne 1. března 1983, Komise v. Belgie, 301/81, EU:C:1983:51, bod 8; ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie, C-68/11, EU:C:2012:815, bod 62, a ze dne 4. září 2014, Komise v. Řecko, C-351/13, EU:C:2014:2150, bod 23).
- 69 Překročení mezních hodnot tak stačí ke konstatování nesplnění povinností, které vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. května 2011, Komise v. Švédsko, C-479/10, nezveřejněný, EU:C:2011:287, body 15 a 16, jakož i ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko, C-34/11, EU:C:2012:712, body 52 a 53).

- 70 V této souvislosti závěr, že členský stát zcela splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, již tím, že byl vypracován plán kvality ovzduší, nelze přijmout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 42).
- 71 V projednávaném případě údaje vyplývající z výročních zpráv o kvalitě ovzduší předložených Bulharskou republikou vypovídají o tom, že tento členský stát překračoval denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod od roku 2007 do roku 2014 včetně, s výjimkou roční mezní hodnoty v zóně BG0003 AG Varna v roce 2009, což ostatně nepopíral.
- 72 Pokud jde o argument Bulharské republiky, že se po jejím oznámení ze dne 9. června 2011 na ni měl uplatnit čl. 22 odst. 2 směrnice 2008/50, a že Komise tím, že odmítla posoudit její žádost, porušila povinnost loajální spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU, je třeba v souladu s tím, co v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 59 svého stanoviska, poukázat na to, že odpověď Komise Bulharské republiky, podle které byla její žádost podána příliš pozdě s ohledem na mezní datum 11. června 2011 uvedené v čl. 22 odst. 2 této směrnice, obsahovala námitku Komise podle čl. 22 odst. 4 téže směrnice, které Bulharská republika nenapadla.
- 73 Takové námitky Komise, které byly správně vzneseny s ohledem na zjevnou opožděnost žádosti podané Bulharskou republikou, přitom stačí k tomu, aby bylo vyloučeno uplatnění podmíněné výjimky stanovené v článku 22 směrnice 2008/50, a tedy porušení povinnosti loajální spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU ze strany Komise.
- 74 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Bulharská republika nebyla do 11. června 2011 zproštěna povinnosti dodržovat mezní hodnoty.
- 75 Pokud jde o argument Bulharské republiky, podle kterého její úsilí o snížení úrovně PM₁₀ ztěžuje její sociálně-ekonomická situace, je třeba připomenout, že podle přílohy III směrnice 1999/30 byl datem, od kterého měly být dodržovány denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM₁₀, 1. leden 2005. Tato povinnost se na Bulharskou republiku vztahovala ode dne jejího přistoupení k Unii, a sice dne 1. ledna 2007.
- 76 Jestliže objektivní zjištění nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá Smlouva o FEU nebo akt sekundárního práva, bylo prokázáno, není přitom relevantní, zda nesplnění povinnosti vyplývá z vůle členského státu, kterému je přičitatelné, z jeho nedbalosti nebo třeba technických obtíží, se kterými se tento členský stát potýká (viz rozsudky ze dne 1. října 1998, Komise v. Španělsko, C-71/97, EU:C:1998:455, bod 15, a ze dne 4. září 2014, Komise v. Řecko, C-351/13, EU:C:2014:2150, bod 23).
- 77 Argument Bulharské republiky související s její sociálně-ekonomickou situací tedy nelze přijmout.
- 78 Za těchto podmínek musí být první žalobní důvod uplatňovaný Komisí uznán.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50

K přípustnosti druhého žalobního důvodu

– Argumentace účastnic řízení

- 79 Bulharská republika uvádí, že pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, petit žaloby neuvádí období, během kterého docházelo k tomuto porušování, nýbrž pouze to, že k nesplnění povinnosti došlo a že tento „protiprávní stav stále trvá“. Stejně jako v případě prvního žalobního důvodu tak Komise nedodržela požadavky souvislosti, jasnosti a přesnosti formulované Soudním dvorem zejména v rozsudku ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, body 46 až 48).
- 80 Komise zdůrazňuje, pokud jde o druhý žalobní důvod, že neuvedení určitého období vyplývá ze skutečnosti, že povinnost dotyčného členského státu přijmout náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší, v souladu s čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vzniká v okamžiku prvního porušení povinností vyplývajících z článku 13 této směrnice a trvá, dokud tento členský stát neukončí překračování mezních hodnot koncentrací PM₁₀.

– Závěry Soudního dvora

- 81 V souladu s čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a judikaturou související s tímto ustanovením musí každý návrh na zahájení řízení obsahovat předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty a stručný popis uvedených žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz zejména rozsudky ze dne 15. června 2010, Komise v. Španělsko, C-211/08, EU:C:2010:340, bod 32, a ze dne 22. září 2016, Komise v. Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714, bod 16).
- 82 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 stanoví plány kvality ovzduší v případě překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, náležitá opatření, aby bylo období překročení „co možná nejkratší“.
- 83 Toto ustanovení tedy zavádí přímou souvislost mezi překročením mezních hodnot koncentrací PM₁₀, jak jsou upraveny v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, a vypracováním takových plánů.
- 84 Z bodu 55 tohoto rozsudku vyplývá, že v projednávaném případě je žalobní důvod vycházející z porušení čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice přípustný pro období do roku 2014 včetně.
- 85 Pokud jde o druhý žalobní důvod, Komise zajisté neodkázala na určitá data týkající se období, během kterého Bulharská republika neplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50.
- 86 Z důvodu přímé souvislosti mezi tvrzeným porušením čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a přílohy XI této směrnice je však třeba konstatovat, že žalobní důvod vycházející z porušení čl. 23 odst. 1 této směrnice se též týká období do roku 2014 včetně.

- 87 Pokud jde dále o počáteční datum, kterého se týká druhý žalobní důvod, z judikatury citované v bodě 52 tohoto rozsudku vyplývá, že předmět sporu nemůže být rozšířen na povinnosti vyplývající z nových předpisů, kterým neodpovídají žádné povinnosti v původním znění dotčeného aktu.
- 88 V projednávaném případě článek 5 směrnice 1999/30, vykládaný ve spojení s článkem 8 směrnice 96/62, nestanovil výslovnou lhůtu pro vypracování akčních plánů. V této souvislosti, jak tvrdí Komise, směrnice 96/62 pouze vyžadovala, aby členské státy v přiměřené lhůtě přijaly opatření k uvedení kvality ovzduší do souladu s mezními hodnotami koncentrací PM₁₀.
- 89 Naproti tomu čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 stanoví, že plány kvality ovzduší v případě překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení „co možná nejkratší“.
- 90 Za těchto podmínek povinnost, která nemá ekvivalent v dřívější unijní právní úpravě, stanoví dodržovat toto ustanovení tímto požadavkem, aby období překročení bylo co možná nejkratší, jak uvádí samotná Komise ve své žalobě.
- 91 Mimoto datum, od kterého měly členské státy dodržovat čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vyplývá ze samotného znění této směrnice. Podle článku 33 uvedené směrnice totiž členské státy měly uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. června 2010.
- 92 Jak uvedla generální advokátka v bodě 91 svého stanoviska, lze proto porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 konstatovat až od 11. června 2010.
- 93 Žalobní důvod vycházející z porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 je tudíž přípustný v části týkající se období od 11. června 2010 do roku 2014 včetně.

K opodstatněnosti druhého žalobního důvodu

– Argumentace účastnic řízení

- 94 Podle Komise platí, že pokud členský stát poruší čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a tento členský stát po tomto porušení, jako v projednávaném případě Bulharská republika, nestanovil nejméně po sedm na sebe navazujících let ve svých plánech kvality ovzduší všechna opatření nezbytná k dosažení souladu, uvedený členský stát neplní ani povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 23 odst. 1 této směrnice, a to konkrétně povinnost dbát na to, aby období překročení bylo co možná nejkratší.
- 95 Komise tvrdí, že opatření na vnitrostátní úrovni, která Bulharská republika popsala v odpovědích na odůvodněné stanovisko ze dne 11. července 2014, nejsou stále uplatňována nebo začala být uplatňována, avšak jejich výsledky nejsou prokázány, což prokazuje nedostatečnost těchto opatření. Pokud jde o opatření na místní úrovni, i když bylo ve většině obcí konstatováno zlepšení, pokud jde o počet překročení denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM₁₀, situace ke dni podání projednávané žaloby byla taková, že docházelo i nadále k překračování ve všech šesti bulharských zónách a aglomeracích.
- 96 Proto jsou podle Komise tato opatření nedostatečná nebo nepřiměřená k tomu, aby období překročení bylo ve smyslu čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 „co možná nejkratší“.
- 97 Bulharská republika uvádí, že měla povinnost přijmout v rámci akčního plánu a v krátké době vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ na minimum, avšak lhůta, ve které měla dbát na to, aby období překročení těchto mezních hodnot bylo „co možná nejkratší“, se liší v závislosti na konkrétních okolnostech a tuto lhůtu jí Komise nestanovila.

- 98 Dále vzhledem k tomu, že čl. 23 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2008/50 stanoví, že plány se Komisi sdělí nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení, tuto lhůtu dvou let je třeba zohlednit při výpočtu „co možná nejkratšího“ období překročení.
- 99 Mimoto, ačkoli je povinnost dodržovat mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ upravena článkem 13 odst. 1 směrnice 2008/50, překročení těchto hodnot je pouze podmínkou vzniku povinnosti stanovené v čl. 23 odst. 1 této směrnice. Proto se podmínky pro konstatování porušení posledně uvedeného ustanovení liší od podmínek týkajících se porušení článku 13 směrnice 2008/50. Komise přitom neuvádí specifické argumenty za účelem prokázání, že došlo k porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50.
- 100 Pokud jde o přijatá opatření, všechny bulharské obce, kterých se týká porušení, vypracovaly a naplňují plány, jejichž konečným cílem je dosažení souladu se směrnicí 2008/50, což se projevuje zlepšením údajů týkajících se kvality ovzduší. Na vnitrostátní úrovni byla právní úprava změněna v prosinci 2015 za účelem zrychlení procesu zlepšování kvality vnějšího ovzduší. Za účelem zlepšení kvality ovzduší bylo přijato několik programů týkajících se zejména systémů veřejné dopravy ve městech, energetické náročnosti budov, zlepšování životního prostředí ve městech a rozvoje venkova. Stejně tak byla přijata opatření za účelem zlepšení připojení obytných budov k distribuční síti plynu.
- 101 Konečně Bulharská republika tvrdí, že uplatňování těchto opatření stále probíhá a nové programy obsahují harmonogramy uplatňování v krátkodobém, střednědobém nebo dlouhodobém horizontu v závislosti na druhu opatření. Pokud jde o počet překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ a průměrné úrovně těchto překročení, zlepšení výsledků je zjevné.

– Závěry Soudního dvora

- 102 Z článku 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 vyplývá, že v případě překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, je dotčený členský stát povinen vypracovat plán kvality ovzduší, který splňuje určité požadavky.
- 103 Tento plán musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší, a může navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí. Podle čl. 23 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2008/50 nadto tento plán musí obsahovat alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV této směrnice a může zahrnovat opatření podle jejího článku 24. Uvedený plán musí být neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení, sdělen Komisi.
- 104 Podle judikatury Soudního dvora má čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 obecnou působnost, jelikož se bez omezení v čase vztahuje na překročení jakékoliv mezní hodnoty pro znečišťující látku stanovené touto směrnicí po uplynutí lhůty, od které je třeba ji dodržovat, ať je stanovena uvedenou směrnicí, nebo Komisí na základě článku 22 této směrnice (viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 48).
- 105 V rámci výkladu směrnice 96/62 Soudní dvůr uvedl, že ačkoli členské státy disponují posuzovací pravomocí, čl. 7 odst. 3 této směrnice obsahuje meze pro její výkon, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy, pokud jde o přiměřenost opatření, která musí obsahovat akční plán s cílem snížení rizika překročení a omezení doby trvání takové situace, s ohledem na rovnováhu, již je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy (viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, body 45 a 46).

- 106 Jak uvedla generální advokátka v bodě 96 svého stanoviska, při výkladu čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 musí být zaujat tentýž přístup. Proto plány kvality ovzduší mohou být vypracovány pouze na základě rovnováhy mezi cílem snížení rizika znečištění a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy.
- 107 Skutečnost, že členský stát překročil mezní hodnoty koncentrací PM₁₀, tedy sama o sobě nestačí k učinění závěru, že tento členský stát nesplnil povinnosti stanovené v čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50.
- 108 Za těchto podmínek je třeba prostřednictvím analýzy v každém jednotlivém případě ověřit, zda jsou plány vypracované dotčným členským státem v souladu s tímto ustanovením.
- 109 V této souvislosti z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 vyplývá, že i když členské státy mají při určení opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 57).
- 110 Podle Bulharské republiky je za účelem určení, zda byla dodržena podmínka, aby období překročení bylo co možná nejkratší, třeba zohlednit lhůtu dvou let stanovenou v čl. 23 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2008/50 pro sdělení plánů Komisi po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.
- 111 Tato argumentace nemůže obstát.
- 112 Ze znění čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, jakož i ze systematiky tohoto ustanovení totiž vyplývá, že povinnost, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší, nezávisí na povinnosti sdělit plány Komisi. Proto čl. 23 odst. 1 třetí pododstavec této směrnice neposkytuje dotčenému členskému státu žádnou dodatečnou lhůtu k tomu, aby přijal náležitá opatření a tato opatření nabyla účinnosti.
- 113 V projednávaném případě, jak vyplývá z bodu 78 tohoto rozsudku, Bulharská republika neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, ve všech zónách a aglomeracích během osmi na sebe navazujících let.
- 114 Od 11. června 2010, tj. data, od kterého Bulharská republika měla uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2008/50 v souladu s článkem 33 odst. 1 této směrnice, měl tedy tento členský stát povinnost přijmout a co nejrychleji uplatnit náležitá opatření podle čl. 23 odst. 1 uvedené směrnice.
- 115 Ještě v roce 2014, tj. více než tři roky po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2008/50, přitom byly denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ překračovány ve všech šesti bulharských zónách a aglomeracích. Překračování těchto mezních hodnot tedy v tomto členském státě zůstává systematické a trvající navzdory povinnostem, které pro něj vyplývají ze směrnice 2008/50.
- 116 Jak uvedla Bulharská republika a jak vyplývá z bodu 100 tohoto rozsudku, vnitrostátní právní úprava byla kromě toho změněna až v prosinci 2015 za účelem urychlení procesu zlepšování kvality vnějšího ovzduší.
- 117 Není třeba se podrobně zabývat obsahem plánů vypracovaných Bulharskou republikou, avšak taková situace sama o sobě prokazuje, že v projednávaném případě tento členský stát neuplatnil náležitá a účinná opatření k tomu, aby období překročení mezních hodnot koncentrací PM₁₀ bylo „co možná nejkratší“ ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50.
- 118 Za těchto podmínek musí být uznán druhý žalobní důvod uplatňovaný Komisí.

119 S ohledem na výše uvedené je třeba určit, že Bulharská republika:

- z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a do roku 2014 včetně denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM₁₀ v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod;
- z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a do roku 2014 včetně denní mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ v zóně BG0003 AG Varna a roční mezní hodnoty v letech 2007, 2008 a 2010 až 2014 včetně v téže zóně BG0003 AG Varna,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50, a

- z důvodu, že v období od 11. června 2010 do roku 2014 včetně byly nadále překračovány denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ ve všech výše jmenovaných zónách a aglomeracích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a zejména povinnost dbát na to, aby období překročení bylo co možná nejkratší.

K nákladům řízení

120 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Bulharská republika neměla v podstatné části ve věci úspěch, je důvodné poslezně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

121 Na základě čl. 140 odst. 1 jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese Polská republika vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Bulharská republika:

- z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a do roku 2014 včetně denních a ročních mezních hodnot koncentrací PM₁₀ v zónách a aglomeracích BG0001 AG Sofie, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod;
- z důvodu systematického a trvajícího nedodržování od roku 2007 a do roku 2014 včetně denní mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ v zóně BG0003 AG Varna a roční mezní hodnoty v letech 2007, 2008 a 2010 až 2014 včetně v téže zóně BG0003 AG Varna,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, a

- z důvodu, že v období od 11. června 2010 do roku 2014 včetně byly nadále překračovány denní a roční mezní hodnoty koncentrací PM₁₀ ve všech výše jmenovaných zónách a aglomeracích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a zejména povinnost dbát na to, aby období překročení bylo co možná nejkratší.

2) Bulharská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.