



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

Juliane Kokott

přednesené dne 10. listopadu 2016<sup>1</sup>

**Věc C-488/15**

**Evropská komise**

**proti**

**Bulharská republika**

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 2008/50/ES — Kvalita vnějšího ovzduší —  
Koncentrace jemných částic (PM<sub>10</sub>) ve vnějším ovzduší — Překročení mezních hodnot — Obecné  
a trvalé nesplnění povinnosti — Plány kvality ovzduší“

### I – Úvod

1. V tomto řízení o porušení povinnosti zahájeném na návrh Komise se jedná o porušování unijních standardů na kvalitu vnějšího ovzduší v Bulharsku. Přesněji řečeno jde o nadměrné hodnoty pro jemné částice v rozmezí do 10 µm (dále jen „částice PM<sub>10</sub>“) ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu<sup>2</sup>. Pokud jde o tuto znečišťující látku, dosahuje Bulharsko podle Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) nejhorších hodnot ze všech členských států<sup>3</sup>.

2. Znečištění ovzduší významně poškozuje naše zdraví. Částicemi PM<sub>10</sub> trpí oběhová soustava i dýchací cesty<sup>4</sup>. Podle Světové zdravotnické organizace (WHO) došlo v roce 2012 v důsledku znečištění ovzduší ke 3 milionům předčasných úmrtí na celém světě a k 479 000 v Evropě<sup>5</sup>, z toho k 8 634 v Bulharsku<sup>6</sup>. Na Bulharsko tak připadá po Ukrajině a před Běloruskem nebo Čínou druhá nejvyšší mortalita v poměru k obyvatelstvu (118 na 100 000 obyvatel), i když se tento podíl při zohlednění věkové struktury jednotlivých zemí poněkud relativizuje<sup>7</sup>.

3. Pokud jde o částice PM<sub>10</sub>, neexistují zřejmě novější odhady, ale ohledně roku 2005 měla EEA v roce 2009 za to, že se v Bulharsku předpokládá asi 1 600 předčasných úmrtí na milion obyvatel a že by se toto množství mohlo při dodržování mezních hodnot snížit na 1 000. Odpovídající odhady pro tehdejších 27 členských států činily pouze asi 850 a 650 předčasných úmrtí na milion obyvatel<sup>8</sup>.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. 2008, L 152, s. 1.

3 — Air quality in Europe — 2015 report, EEA Report No 5/2015, s. 22.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Bonn, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), s. 35.

5 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 40.

6 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 98.

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 65 – 67.

8 — Spatial assessment of PM<sub>10</sub> and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, s. 20.

4. Toto řízení o porušení povinnosti má tedy velký význam pro ochranu lidského zdraví před nepříznivými vlivy životního prostředí. Obě strany se shodují, že Bulharsko mezní hodnoty od roku 2007, tedy od počátku jejich použitelnosti, nedodržovalo.

5. Přesto není právní posouzení tohoto řízení jednoduché. Zásadní význam má otázka, jaký vztah má povinnost dodržování mezních hodnot a povinnost vydávat při jejich překročení plány kvality ovzduší, které nemíří na okamžité dosažení příkázané kvality ovzduší, ale mají pouze časové období překračování co nejvíce zkrátit.

6. Vedle toho vyvstává řada otázek procesního charakteru, především to, zda se Komise může domoci určení všeobecného a trvajících nesplnění povinnosti, zda Bulharsko může požadovat přechodné zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty a zda Komise může z trvajících porušování mezních hodnot odvodit, že plány kvality ovzduší jsou vadné.

## II – Právní rámec

7. Podle článku 2 Protokolu o podmínkách a pravidlech přijetí Bulharské republiky a Rumunska do Evropské unie<sup>9</sup> se ode dne přistoupení – tedy od 1. ledna 2007 – akty přijaté orgány před jejich přistoupením stávají pro Bulharsko a Rumunsko závaznými a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených ve Smlouvách a v tomto protokolu. Výjimka pro ustanovení týkající se kvality vnějšího ovzduší nebyla sjednána.

8. Článek 2 bod 18 směrnice 2008/50 definuje jemnou částici, která je předmětem sporu:

„PM<sub>10</sub>‘ [se rozumí] částice, které projdou velikostně selektivním vstupním filtrem definovaným v referenční metodě odběru vzorků a měření PM<sub>10</sub> EN 12341, vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 µm odlučovací účinnost 50 %“.

9. Článek 13 odst. 1 směrnice 2008/50 zavazuje k dodržování mezních hodnot PM<sub>10</sub>:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM<sub>10</sub>, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.“

10. Příloha XI směrnice 2008/50 obsahuje roční průměr částic PM<sub>10</sub> 40 µg/m<sup>3</sup> a také denní mezní hodnotu 50 µg/m<sup>3</sup>, která smí být překročena maximálně během 35 dní v roce.

11. Podle čl. 5 odst. 1 a 1. stupně v příloze III 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<sup>10</sup> platila stejná povinnost již od 1. ledna 2005.

12. Článek 22 směrnice 2008/50 zavádí řízení, ve kterém členské státy mohou za určitých podmínek žádat o dočasné zproštění povinnosti uplatňovat mj. mezní hodnoty pro PM<sub>10</sub>, a to do 11. června 2011:

„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.“

9 — Úř. věst. 2005, L 157, s. 29.

10 — Úř. věst. 1999, L 163, s. 41.

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.

[...]

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 nevznesou 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.“

13. Podle čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 musí členské státy při překročení mezních hodnot vypracovat plány kvality ovzduší:

„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně 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. [...]

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV [...]. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

[...]“

14. Obdobnou povinnost do té doby obsahoval čl. 7 odst. 3 první věta směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší<sup>11</sup>:

„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.“

15. Příloha XV oddíl A směrnice 2008/50 obsahuje požadavky na tyto plány. Bod 6 vyžaduje následující informace pro rozbor situace:

„a) podrobnosti o faktorech, které vedly k překročení (například přenos včetně přeshraničního přenosu, vznik sekundárních znečišťujících látek v atmosféře);

11 — Úř. věst. 1996, L 296, s. 55.

b) podrobnosti o možných opatřeních na zlepšení kvality ovzduší.“

16. Bod 8 stanoví, že plány kvality ovzduší obsahují tyto podrobnosti o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění:

„a) seznam a popis všech opatření stanovených v projektu;

b) časový plán provádění;

c) očekávané zlepšení kvality ovzduší a předpokládaná doba potřebná k dosažení uvedených cílů.“

17. Směrnice 2008/50 měla být podle jejího článku 33 provedena do 11. června 2010.

18. Článek 31 směrnice 2008/50 se týká zrušení směrnic 96/62 a 99/30:

„Směrnice 96/62/ES, 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES 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.

[...]“

### III – Skutkový stav, postup před zahájením soudního řízení a předmět žaloby

19. Mezi stranami není sporu o tom, že od roku 2007 přinejmenším do roku 2015 byly ve všech bulharských zónách a aglomeracích překračovány nejen denní mezní hodnoty, ale také roční mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub>. Pouze v zóně BG0003 Varna nebylo v roce 2009 roční mezní hodnoty dosaženo.

20. Kvůli překročení mezních hodnot usilovalo Bulharsko u Komise o prodloužení lhůt pro dodržování mezních hodnot (k tomu písm. A), zatímco Komise zahájila toto řízení o porušení povinnosti (k tomu písm. B).

#### A – Ke snaze o prodloužení lhůt

21. Komise dne 14. dubna 2009 obdržela sdělení Bulharska, podle kterého nemohly být mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub> dodrženy v šesti aglomeracích země. Proto tento členský stát prodloužil lhůtu pro dosažení mezních hodnot podle článku 22 směrnice 2008/50.

22. Proti tomuto oznámení se však Komise dne 11. prosince 2009 rozhodla podat námitku.

23. Dne 9. června 2011 Bulharsko opětovně zaslalo Komisi oznámení s cílem prodloužení lhůty. Komise toto oznámení ale odmítla z důvodu, že lhůta mohla být prodloužena maximálně do 11. června 2011 a že čl. 22 odst. 4 druhý pododstavec směrnice 2008/50 jí ponechává devítiměsíční lhůtu pro uvážení.

#### B – K řízení o porušení povinnosti

24. Mezitím Komise dne 1. října 2010 vyzvala Bulharsko, aby se vyjádřilo k porušení článku 13 směrnice 2008/50. Tuto výzvu Komise dne 25. ledna 2013 doplnila o výtku, že Bulharsko nestanovilo přiměřené plány podle článku 23. Zde se Komise odvolávala na roky 2007 až 2011.

25. Bulharsko nepopíralo porušení mezních hodnot, ale zastávalo názor, že se míra překročení snižovala.

26. Komise na svých výtkách trvala a dne 11. července 2014 proto vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém se opírala už i o čísla pro rok 2012 a Bulharsku stanovila poslední dvouměsíční lhůtu.

27. Bulharsko se ve svých odpovědích nadále odvolávalo na to, že se situace postupně zlepšuje. Překročení plynula hlavně z využívání určitých paliv pro topení v domácnostech během zimy.

28. Vzhledem k tomu, že Komise tyto odpovědi považovala za nedostatečné, podala dne 14. září 2015 předloženou žalobu a navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl, že:

- vzhledem k systematickému a od roku 2007 minimálně do roku 2013 včetně přetrvávajícímu nedodržování ročních i denních mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  v následujících zónách a aglomeracích: BG0001 aglomerace Sofie, BG0002 aglomerace Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jihozápad a BG0006 Jihovýchod,
- vzhledem k systematickému a od roku 2007 minimálně do roku 2013 včetně přetrvávajícímu nedodržování denních mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  a také nedodržování ročních mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  v letech 2007, 2008 a 2010 až 2013 (minimálně) včetně v zóně BG0003 Varna,
- a při nedostatku doplňujících informací, které by dokládaly, že se na nedodržování denních a ročních mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  ve výše jmenovaných zónách a aglomeracích něco změnilo,
- Bulharsko nadále porušuje své povinnosti, které pro něho plynou z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s její přílohou XI,
- a dále s ohledem na to, že podle poslední výroční zprávy o kvalitě ovzduší za rok 2013 přetrvávají překročení ročních i denních mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  ve všech výše jmenovaných zónách a aglomeracích, že Bulharská republika nedodržela své povinnosti, které pro ni plynou z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, především povinnost časový úsek nedodržování co možná nejvíce zkrátit, a tento protiprávní stav stále trvá,
- Bulharské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

29. Bulharská republika navrhuje, aby žaloba byla odmítnuta jako nepřípustná nebo zamítnuta jako neodůvodněná a aby Komisi byla uložena náhrada nákladů řízení.

30. Strany předložily písemná vyjádření a zúčastnily se jednání konaného dne 29. září 2016. Na tomto jednání Polská republika vystoupila jako vedlejší účastník řízení na podporu návrhových žádání Bulharska.

#### IV – Analýza

31. Komise Bulharsku vytýká, že porušilo dvě povinnosti stanovené směrnicí 2008/50, a to zaprvé povinnost dodržování mezních hodnot pro částice  $PM_{10}$  (k tomu písm. A) a zadruhé povinnost vydat při překročení mezních hodnot plány kvality ovzduší, které činí časový úsek nedodržování co možná nejkratší (k tomu písm. B).



A – K článku 13 směrnice 2008/50 – překročení mezních hodnot

32. První žalobní důvod se dotýká překročení mezních hodnot pro částice PM<sub>10</sub> ve smyslu článku 13 a přílohy XI směrnice 2008/50. Uvedené ustanovení stanoví dva druhy mezních hodnot pro částice PM<sub>10</sub>, zaprvé 24hodinovou mezní hodnotu ve výši 50 µg/m<sup>3</sup>, která nesmí být překročena vícekrát než 35krát v roce, a zadruhé roční mezní hodnotu ve výši 40 µg/m<sup>3</sup>, která nesmí být překročena nikdy.

33. Není sporu o tom, že od vstupu Bulharska je zóna BG003 Varna jedinou zónou, v níž byla, a to v jediném roce, dodržena jedna z těchto mezních hodnot, a to roční mezní hodnota v roce 2009. Ve zbytku byly obě mezní hodnoty trvale překračovány. Poslední čísla zmíněná v písemném řízení se týkají roku 2015.

34. Překročení mezních hodnot tedy sice není sporné, přesto přesné určení předmětu řízení představuje v tomto bodě obtíže, které jsou také základem námitek Bulharska proti přípustnosti žaloby (k tomu bod 1). Kromě toho je třeba objasnit, zda může Bulharsko požadovat dočasné zproštění povinnosti dodržovat mezní hodnoty (k tomu bod 2 písm. a)) a zda povinnost dodržování mezních hodnot zahrnuje povinnost výsledku, nebo pouze úsilí směřující k jejímu dodržování (k tomu bod 2 písm. b)).

1. K předmětu řízení a k přípustnosti argumentů Komise

35. Na první pohled by se mohlo zdát, že se Komise domáhá určení překročení mezních hodnot během udaných let v dotčených zónách a aglomeracích. Jak ukazují námitky Bulharska, byl by takový žalobní návrh ale, přinejmenším z části, zjevně nepřipustný.

36. Předmět žaloby je totiž podle článku 258 SFEU vymezen postupem před zahájením soudního řízení upraveným tímto ustanovením. Proto se žaloba nemůže opírat o jiné výtky, než které byly vzneseny v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Cílem uvedeného postupu je poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit své povinnosti vyplývající z unijního práva a dále se účinně bránit proti výtkám vzneseným Komisí<sup>12</sup>.

37. Komise by tyto zásady nerespektovala, kdyby v žalobě navrhovala určení týkající se roku 2013, a v replice dokonce týkající se roku 2014, přestože odůvodněné stanovisko uvádí jako poslední rok 2012. Ostatně již odůvodněné stanovisko o rok překračuje doplňující výzvu k vyjádření.

38. Přesto považují tento návrh v zásadě za přípustný.

39. Předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti totiž může být i správní praxe, pokud představuje určitý stupeň stálosti a obecnosti<sup>13</sup>, příp. neplnění povinností obecným a trvajícím způsobem<sup>14</sup>.

40. Žalobnímu návrhu Komise rozumím v tomto smyslu, jelikož pokud jde o „systematické“ a „trvající“ překračování mezních hodnot, požaduje určení toho, že Bulharsko „i nadále“ porušuje článek 13 a přílohu XI směrnice 2008/50.

12 — Viz rozsudky ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, EU:C:2005:573, body 36 a 38), a ze dne 15. března 2012, Komise v. Kypr (C-340/10, EU:C:2012:143, bod 21).

13 — Rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Německo (C-387/99, EU:C:2004:235, bod 42), ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 28).

14 — Rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, body 170, 171, 184 a 193), ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250, bod 45), a ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 33).

41. Odkaz Komise na překročení mezních hodnot v letech, které nebyly předmětem postupu před zahájením soudního řízení ani žaloby, lze rovněž takto vysvětlit. Informace mladšího data totiž mohou ve fázi řízení před Soudním dvorem podpořit obecnost a trvalost tvrzeného nesplnění povinnosti<sup>15</sup>.
42. Nejedná se tedy o nepřipustné rozšiřování předmětu žaloby, neboť stále jde o výtku, že Bulharsko trvale nedodržuje mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub>.
43. Omezení na základě postupu před zahájením soudního řízení ovšem doprovází to, že se existence nesplnění povinnosti posuzuje na základě stavu, v jakém se členský stát nacházel, když uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu<sup>16</sup>. Tato lhůta v projednávaném případě uplynula v září 2014.
44. Proto může Soudní dvůr činit jen zjištění, vztahující se k okamžiku před uplynutím této lhůty. K tvrzením Komise, která se vztahují k období po uplynutí lhůty, se přihlíží pouze v rozsahu, v němž umožňují vyvodit závěry k předchozímu období.
45. Bulharské námitky týkající se nesrozumitelné formulace žaloby, tedy porušení čl. 120 písm. c) jednacího řádu, spočívají v podstatě v tom, že Bulharsko přehlídí možnost určení neplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy obecným a trvajícím způsobem.
46. Bylo by sice žádoucí, kdyby Komise předmět svých výtek vyjádřila jasněji, například odkazem na příslušnou judikaturu Soudního dvora, avšak nedá se říci, že by předmět sporu nebyl rozpoznatelný.
47. Dále je třeba zmínit, že mezní hodnoty v letech 2007 až 2010 vycházely z článku 5 a 1. stupně v příloze III směrnice 1999/30, kdežto Komise se opírá výhradně o směrnici 2008/50, která tehdy ještě neplatila.
48. V řízení podle článku 258 SFEU je ovšem Komise podle ustálené judikatury oprávněna domáhat se určení, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z původního znění unijního právního aktu, později změněného či zrušeného, které byly novými ustanoveními zachovány<sup>17</sup>.
49. To platí také v projednávaném případě, neboť článek 13 a příloha XI směrnice 2008/50 obsahují stejné mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub> jako článek 5 a 1. stupeň v příloze III směrnice 1999/30 pro období před vstupem prvně jmenované směrnice v platnost. Toto potvrzuje čl. 31 odst. 3 směrnice 2008/50, podle kterého odkazy na zrušené směrnice, tedy především na směrnici 1999/30, platí jako odkazy na novou směrnici.
50. Proto také není nutné, aby Komise ve své žalobě výslovně jmenovala dřívější úpravu<sup>18</sup>. Postačuje, že v odůvodnění žaloby jasně vylíčila trvajících platnost mezních hodnot a jejich současný právní základ.
51. Žalobní důvod týkající se porušení mezních hodnot a tvrzení Komise ohledně nesplnění povinnosti do uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku v září 2014 jsou tedy přípustné.

15 — Rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 37), a ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 33).

16 — Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2014, Komise v. Belgie (C-395/13, EU:C:2014:2347, bod 39), a ze dne 28. ledna 2016, Komise v. Portugalsko (C-398/14, EU:C:2016:61, bod 49).

17 — Rozsudky ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 36), ze dne 17. června 2010, Komise v. Francie (C-492/08, EU:C:2010:348, bod 31), a ze dne 19. prosince 2013, Komise v. Polsko (C-281/11, EU:C:2013:855, bod 37).

18 — Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Komise v. Bulharsko („Kaliakra“, C-141/14, EU:C:2016:8, bod 83). Srov. žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k rozsudku ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 26 až 28).

## 2. K odůvodněnosti prvního bodu žalobního návrhu

52. Výtka Komise je každopádně odůvodněná také pro roky 2007 až 2013 uvedené v žalobním návrhu.

53. V Bulharsku byly mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub> v tomto časovém období překročeny během roků s jednou výjimkou ve všech aglomeracích a zónách, tedy od té doby, co tyto mezní hodnoty podle protokolu o přistoupení platí pro Bulharsko. Neplnění povinnosti je tudíž obecné a současně trvající.

54. Co se naopak týká roku 2014, doplněného do návrhových žádání v replice, lhůta odůvodněného stanoviska uběhla již v září tohoto roku. Mezní hodnoty se ale vztahují na celý rok, jelikož představují počet překročení denních mezních hodnot během roku a roční průměr. Komise neprokázala, že porušení mezních hodnot lze určit již na základě měřených údajů shromážděných k tomuto okamžiku. I kdyby bylo možné přepočítat mezní hodnoty k uplynulému období do uběhnutí lhůty, vyžadovalo by to odpovídající tvrzení Komise k této otázce. To ale chybí. Proto nelze porušení za rok 2014 určit, a žaloba tak musí být v tomto rozsahu zamítnuta.

### a) K návrhům na přechodné zproštění povinnosti

55. Výtky Komise by byly ale ve velkém rozsahu neodůvodněné, kdyby se Bulharsku podařilo dosáhnout podle článku 22 směrnice 2008/50 přechodného zproštění povinnosti uplatňovat mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub> do 11. června 2011. Tím by byla všechna překročení mezních hodnot k okamžiku doplňující výzvy dopisem bezvýznamná<sup>19</sup>.

56. Není sporné, že žádost Bulharska z roku 2009 nemohl vést ke zproštění povinnosti. Komise totiž včas žádost zamítla, takže Bulharsko by muselo podle čl. 22 odst. 4 třetího pododstavce směrnice 2008/50 podat pozměněnou žádost.

57. Bulharsko ale zastává názor, že jeho žádost ze dne 9. června 2011 byla takovou pozměněnou žádostí, proti které Komise nevznesla platné námitky.

58. Komise sice nevydala žádné formální rozhodnutí ohledně zamítnutí žádosti, ale v dopise ze dne 11. července 2011 jednoznačně sdělila, že žádost byla dle jejího názoru opožděná.

59. V tomto dopise se nachází zamítnutí, které Bulharsko nenapadlo. Bulharsko také správně neuplatňuje nicotnost tohoto rozhodnutí, neboť zjištění nicotnosti je z důvodu právní jistoty vyhrazeno pouze pro zcela krajní případy<sup>20</sup>. Projednávání případ kromě toho ilustruje rizika pro právní jistotu, která by byla spojena s určením nicotnosti. Bulharsko tudíž musí v tomto řízení akceptovat, že je vůči němu uplatňováno zamítnutí jeho oznámení. To postačuje pro vyloučení zproštění povinnosti podle článku 22 směrnice 2008/50.

60. Ze stejného důvodu nemusí být v tomto řízení rozhodnuto, zda Komise porušila povinnost loajální spolupráce ve smyslu čl. 4 odst. 3 SEU tím, že žádost ze dne 9. června 2011 obsahově nepřezkoumala. Žaloba Bulharska v tomto smyslu by sice mohla zpochybnit legálnost dopisu ze dne 11. července 2011. Protože ale Bulharsko tento dopis nenapadlo, nemohl tento členský stát vycházet z toho, že je zproštěn své povinnosti respektovat mezní hodnoty<sup>21</sup>.

19 — Pokud jde o důsledky pro přípustnost žaloby, viz rozsudky ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko (C-23/05, EU:C:2005:660, bod 7), a ze dne 21. července 2016, Komise v. Rumunsko (C-104/15, EU:C:2016:581, bod 35, viz ale také body 36 a 37).

20 — Rozsudky ze dne 5. října 2004, Komise v. Řecko (C-475/01, EU:C:2004:585, bod 20), a ze dne 18. října 2012, Komise v. Česká republika (C-37/11, EU:C:2012:640, bod 49).

21 — Tak rozumím především Bulharskem citovanému rozsudku ze dne 1. června 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, bod 36). Viz také rozsudek ze dne 15. prosince 2011, Komise v. Španělsko (C-560/08, EU:C:2011:835, bod 75).



61. Pokud by se Soudní dvůr neřídil touto analýzou, muselo by se zkoumat, zda Komise správně žádost zamítla jako opožděnou.

62. Komise je toho názoru, že zamítnutí bylo odůvodněné, protože nemohla zpětně legalizovat stav odporující směrnici.

63. Avšak článek 22 směrnice 2008/50 nevylučuje zpětné zproštění povinnosti. Naopak, toto ustanovení stanoví zpětné účinky právě pro částice PM<sub>10</sub>. Dotčené mezní hodnoty totiž platí od roku 2005, ale možnost zproštění povinnosti byla zavedena až v roce 2008. Navíc nelze vyloučit oprávněný zájem na zpětném zproštění povinnosti, například aby se zamezilo jakémukoliv základu nároku na náhradu škody.

64. Je ale pravda, že zproštění povinnosti je možné pouze tehdy, když jsou k tomu splněny podmínky. Článek 22 odst. 1 směrnice 2008/50 vyžaduje, aby členský stát zhotovil plány kvality ovzduší, který ukáže, jak má být dodržení mezních hodnot před uplynutím nové lhůty (pro částice PM<sub>10</sub> nejpozději dne 11. června 2011) dosaženo<sup>22</sup>.

65. Žádost ze dne 9. června 2011 by tudíž musela tvrdit, že by mezní hodnoty byly dodrženy nejpozději o dva dny později. Tento závěr lze na základě skutečně oznámených hodnot vyloučit. Bulharské zóny a aglomerace před i po návrhu tyto mezní hodnoty téměř trvale překračovaly. A jediné dodržení roční mezní hodnoty v zóně Varna pár let před tím doprovázelo příliš mnoho překročení denní mezní hodnoty.

66. Je proto vyloučené, že by návrh Bulharska splňoval předpoklady pro zproštění povinnosti. Komise by tudíž i při podrobném přezkumu žádost Bulharska správně zamítla.

67. I kdyby Bulharsko podalo žádost o zproštění povinnosti spolu s oznámením o dodržování mezních hodnot od 11. června 2011, bylo by to zneužitím práva, kdyby se tento členský stát i dnes, s ohledem na trvajících překračování, na to odvolával.

68. Souhrnně lze tedy konstatovat, že Bulharsko nebylo do 11. června 2011 zproštěno povinnosti uplatňovat mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub>.

#### b) K charakteru závazku k dodržování mezních hodnot

69. Bulharsko se dále pokouší oslabit výtku Komise svými snahami o zlepšení kvality ovzduší a jeho údajným zlepšením, jakož i ekonomickou situací země.

70. Tyto argumenty nemohou zpochybnit určení obecného a trvalého nedodržování mezních hodnot. Soudní dvůr totiž opakovaně konstatoval, že již pouhé překročení mezních hodnot porušuje článek 13 a přílohu XI směrnice 2008/50<sup>23</sup>, nebude-li prokázána vyšší moc<sup>24</sup>. Jedná se tudíž o povinnost dosáhnout určitého výsledku (*obligation de résultat*), a nikoli o povinnost se o dodržení mezních hodnot pouze snažit.

71. Předpokladu povinnosti výsledku nebrání ani to, že členské státy podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 nejsou povinny přijmout opatření k zabránění nebo okamžitému ukončení každého překročení mezních hodnot, nýbrž je pouze musí učinit co nejkratšími.

22 — Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 45 a 47).

23 — Rozsudky ze dne 24. března 2011, Komise v. Slovinsko (C-365/10, EU:C:2011:183, bod 24), ze dne 10. května 2011, Komise v. Švédsko (C-479/10, EU:C:2011:287, body 13 až 16), a ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, bod 52). Viz také rozsudek Soudního dvora ESVO ze dne 2. října 2015, Kontrolní úřad ESVO v. Norsko (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, body 33 až 36).

24 — Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (C-68/11, EU:C:2012:815, body 41 a 59 až 66).

72. Pokud bychom čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 chápali tak, že tato povinnost vyhotovit plány kvality ovzduší stanoví jediný právní následek porušení standardů kvality ovzduší, bylo by možné o povinnosti výsledku pochybovat. Jednalo by se totiž o zmírnění obecné povinnosti unijního práva ukončit co nejdříve jeho porušování unijního práva a za určitých podmínek nahradit škodu<sup>25</sup>. I význam délky porušování by byl relativizován. Povinnost vypracovat plán totiž znamená, že porušení nebude zpravidla možné ukončit ihned, ale až za určitou dobu. Tento výklad se nabízí z důvodů obtíží při provádění standardů kvality ovzduší, které rovněž charakterizovaly novelizaci směrnice o kvalitě ovzduší.

73. Jak však správně konstatoval Soudní dvůr, možnost prodloužit členskému státu lhůtu uvedenou v příloze XI směrnice 2008/50 ke splnění mezních hodnot stanovených v této příloze stanoví výslovně pouze čl. 22 odst. 1 této směrnice<sup>26</sup>. Bylo by rozporné, kdybychom měli za to, že vedle tohoto výslovně stanoveného prodloužení lhůty, které podléhá přísným podmínkám a mezím<sup>27</sup>, existuje další výjimka týkající se povinnosti předložit plány kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 2 druhého pododstavce, která je pouze implicitní, avšak časově neomezená<sup>28</sup>. Jednalo by se o zásah do užitečného účinku standardů kvality ovzduší<sup>29</sup>, který nelze přijmout už jen na základě jeho velkého významu pro lidské zdraví.

74. Směrnice 2008/50 obsahuje kromě toho i cíle, které nejsou zjevně koncipovány jako povinnost dosáhnout určitého výsledku. Podle čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 totiž členské státy činí jen nezbytná opatření, která nevyvolají nepřiměřené náklady, aby bylo dosaženo expozičních cílů vůči částicím PM<sub>2,5</sub>, tedy částicím ještě menším. Pokud by normotvůrce býval nechtěl stanovit mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub> jako povinnost dosáhnout určitého výsledku, zvolil by podobnou formulaci.

75. Směrnice 2008/50 tudíž zakládá ohledně částic PM<sub>10</sub> dvě spolu spojené, ale různé povinnosti: jednak preventivní a bezpodmínečnou povinnost dosáhnout určitého výsledku v podobě dodržování mezních hodnot a jednak povinnosti monitorování v případě překročení.

76. Je třeba nicméně předpokládat, že plány kvality ovzduší mají vliv na právní následky porušení mezních hodnot. Četné poznatky hovoří zejména o tom, že plán kvality ovzduší splňující požadavky směrnice 2008/50 a jeho odpovídající provedení mohou zmírnit závažnost porušení. Takový plán by možná dokonce mohl odůvodnit upuštění od uložení penále v řízení podle článku 260 SFEU nebo vyloučit kvalifikaci porušení mezních hodnot podle předpisů o náhradě škody<sup>30</sup>. V tomto řízení sice nemusí být o těchto otázkách rozhodováno, ale na tomto pozadí získává druhý žalobní důvod Komise na dodatečném významu.

77. Výklad povinnosti dodržování mezních hodnot jako povinnosti výsledku není zpochybněn ani poněkud nejasnou formulací rozsudku ClientEarth. V něm Soudní dvůr zdůraznil, že v případě oxidu siřičitého, PM<sub>10</sub>, olova a oxidu uhelnatého čl. 13 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/50 stanoví, že členské státy „zajistí“, aby úroveň mezních hodnot nebyla překračována, kdežto druhý pododstavec tohoto ustanovení uvádí v souvislosti s oxidem dusičitým a benzenem, že tyto mezní hodnoty „nesmějí být“ po uplynutí stanovené lhůty „překračovány“, což odpovídá povinnosti dosáhnout určitého výsledku<sup>31</sup>.

25 — Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 35), ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 31), a ze dne 25. listopadu 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, bod 45).

26 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 43).

27 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 44 a 45).

28 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 48).

29 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 44).

30 — Viz např. rozsudek ze dne 25. listopadu 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, body 51 a 52).

31 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 30).

78. Podle mého názoru tím Soudní dvůr nechtěl vytvořit protiklad mezi povinnostmi ve vztahu k oxidu siřičitému, částicím PM<sub>10</sub>, olovu a oxidu uhelnatému na straně jedné a oxidem dusičitým a benzenem na straně druhé. Spíše se jedná o poněkud nejednoznačné potvrzení dosavadní judikatury. Obě formulace vyjadřují různými slovy tutéž povinnost<sup>32</sup>.

79. Navíc není určení obecného a trvajících porušování mezních hodnot zpochybněno ani tím, že v jedné ze šesti zón, zóně Varna, nebyla v roce 2009 jedna z obou mezních hodnot překročena. Naopak se jedná zjevně o atypický případ, který lze vysvětlit jen zvláštními okolnostmi. Po tomto roce totiž byla tato mezní hodnota v této oblasti znovu překročena. Navíc denní mezní hodnota tam byla i v roce 2009 překročena příliš často.

### 3. Dílčí závěr

80. Lze tudíž konstatovat, že Bulharsko ve vztahu k částicím PM<sub>10</sub> od roku 2007 do roku 2013 obecně a trvale ve všech aglomeracích a zónách země porušovalo své povinnosti, které pro něho plynou z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu ve spojení s její přílohou XI.

#### B – K článku 23 směrnice 2008/50 – plány kvality ovzduší

81. Druhý žalobní důvod Komise se týká povinnosti k vyhotovování plánů kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50.

82. Pokud v určitých zónách nebo aglomeracích přesáhnout hodnoty znečišťujících látek mezní hodnotu, postarají se členské státy podle čl. 23 odst. 1 prvního pododstavce. 1 směrnice 2008/50 o to, aby pro tyto zóny nebo aglomerace byly vyhotoveny plány kvality ovzduší k tomu, aby byly příslušné mezní hodnoty dodržovány. Podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce první věty obsahují plány kvality ovzduší v případě překročení těchto mezních hodnot, pro které již lhůta pro dosažení uplynula, vhodná opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Článek 23 odst. 1 třetí pododstavec první věta stanoví, že tyto plány kvality ovzduší musí obsahovat alespoň údaje uvedené v oddílu A přílohy XV.

83. Od překročení mezních hodnot je tedy Bulharsko podle čl. 23 odst. 1 prvního pododstavce 1 směrnice 2008/50 povinno vyhotovovat plány kvality ovzduší. V případě absence zproštění povinnosti dodržování mezních hodnot, musí tyto plány podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce první věty obsahovat vhodná opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší.

84. Účastníci řízení se shodli na tom, že Bulharsko plány kvality ovzduší vyhotovovalo.

85. Komise ale z trvajících překračování mezních hodnot dovozuje, že se Bulharsku nepodařilo učinit období překročení co možná nejkratším. Podle Komise Bulharsko nepřijalo všechna nutná a vědecky možná opatření k ukončení překračování mezních hodnot. Navíc Komise Bulharsku vytýká, že stanovená opatření ještě nebyla realizována a bulharské plány neobsahují určité údaje.

86. I ohledně tohoto žalobního důvodu je nejprve nutné upřesnit předmět řízení (k tomu bod 1), dříve než se budu věnovat důkazům předloženým Komisí (k tomu bod 2) a kvalitě bulharských plánů kvality ovzduší (k tomu bodem 3).

32 — Tak je tomu v konečném důsledku i v případě rozsudku Soudního dvora ESVO ze dne 2. října 2015, Kontrolní úřad ESVO v. Norsko (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, bod 36).

## 1. K předmětu žalobního důvodu a přípustnosti návrhu Komise

87. Pro přípustnost tohoto žalobního důvodu platí v zásadě totéž jako pro přípustnost prvního žalobního důvodu. Komise sice neomezuje své tvrzení na informace, které již byly předmětem výzvy dopisem a odůvodněného stanoviska, ale pozdější okolnosti jsou pouze dodatečnými důkazy o trvajících a obecné praxi vyhotovování a provádění plánů kvality ovzduší.

88. Přípustný předmět tohoto žalobního důvodu je však časově omezen lhůtou odůvodněného stanoviska, tedy 11. září 2014.

89. Kromě toho vyvstává otázka, zda i tento žalobní návrh zahrnuje porušení povinností platných před platností směrnice 2008/50, které vyplývaly ze směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 99/30.

90. V tomto ohledu je situace jiná než u mezních hodnot. Zde může zůstat stranou, zda dřívější úprava obsahovala podobné požadavky, jaké jsou dnes stanoveny v čl. 23 odst. 1 a oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50. Komise totiž sama zastává názor, že čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 je přísnější než směrnice 96/62, která pouze vyžaduje, aby mezní hodnoty byly dodržovány během rozumné lhůty, kdežto podle prvně uvedené musí tato lhůta být co možná nejkratší. Zpřísnění podmínek ale vylučuje nepřetržitost.

91. Komise se proto nemůže odvolávat na nepřetržitou platnost povinností stanovených směrnicí 96/62, pokud jde o předkládání plánů. Naopak, porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 lze konstatovat až po uplynutí lhůty k provedení naposledy uvedené směrnice, tedy nejdříve 11. června 2010.

92. Návrh Komise je tedy přípustný jen v tomto rozsahu.

## 2. K délce období překračování mezních hodnot

93. To, že Komise při svém závěru o nesplnění povinnosti týkající se toho, aby období překročení bylo co možná nejkratší, vychází z délky období překračování, znamená, že překračování je třeba ukončit během určitého časového období. Takové určité časové období ale není ani výslovně ve směrnici 2008/50 stanoveno, ani se z ní nedá dovodit.

94. Soudní dvůr naopak dosud k plánům kvality ovzduší pouze konstatovat, že členské státy podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 sice při stanovení vydávaných opatření disponují určitým prostorem pro posouzení, ale musí každopádně umožnit, aby časové rozmezí porušování mezních hodnot bylo učiněno co nejkratším<sup>33</sup>.

95. Toto konstatování je třeba vidět ve světle dřívějšího rozsudku Janecek ke krátkodobě vydávaným akčním plánům z důvodu hrozícího překročení mezních hodnot podle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62. Soudní dvůr konstatoval, že ze systematiky směrnice směřující k celkovému snížení znečištění vyplývá, že členským státům přísluší přijmout vhodná opatření ke snížení rizika překročení a doby trvání takové situace na minimum, s ohledem na všechny okolnosti a zájmy v daném okamžiku<sup>34</sup>. A v této souvislosti Soudní dvůr uznal, že členské státy při výkonu posuzovací pravomoci vedle cíle minimalizace překročení musejí zohledňovat i vyvažování, které je třeba zajistit mezi tímto cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy<sup>35</sup>.

33 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 57).

34 — Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 45).

35 — Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46).

96. I plány kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 mohou být přijímány jen na základě takové rovnováhy jednotlivých zájmů. Velký význam kvality ovzduší pro ochranu života a zdraví sice ponechává jen velmi malý prostor pro zohlednění jiných zájmů. Vyžaduje tudíž i striktní přezkum provedeného posouzení<sup>36</sup>. Přece ale existují nesporně převažující zájmy, které mohou bránit určitým vhodným opatřením.

97. Podle tvrzení Bulharska je tak hlavní příčinou překračování mezních hodnot zimní vytápění bytů pevnými topivy, zejména dřevěným a černým uhlím. Proto by zákaz takového vytápění mohl umožnit dodržování mezních hodnot. Toto opatření je však vyloučené, pokud neexistují jiné možnosti topení, neboť bez topení by bylo možné očekávat ještě větší ohrožení lidského zdraví.

98. Bulharsko tudíž správně zdůrazňuje, že určení, jaké časové rozmezí „je co možná nejkratší“, lze učinit pouze na základě posouzení případ od případu. Pouze doba překročení nestačí, neboť sama nedovoluje určit, zda bylo vyvážení s ostatními zájmy posouzeno správně.

99. Proto se ústřední argument Komise přímo neprosadí. Skutečnost, zda byly mezní hodnoty pro určitý počet let překročeny, ať už to bylo sedm, osm nebo devět let, nemůže být sama o sobě rozhodující pro to, zda toto časové rozmezí ještě bylo „co možná nejkratší“.

100. Z toho ovšem nevyplývá, že by toto tvrzení Komise bylo nedůležité.

101. Naopak, Soudní dvůr by měl vycházet ze své judikatury k právním předpisům o odpadech. V této oblasti dnes platí obecná povinnost členských států, stanovená v článku 13 směrnice o odpadech<sup>37</sup>, zajistit nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí. Další trvání skutkového stavu, který je s tímto cílem neslučitelný, např. nezákonná skládka odpadů, ukazuje na porušování těchto povinností, obzvláště když to vede ke značnému zhoršení životního prostředí po delší dobu, aniž by příslušné orgány zasáhly<sup>38</sup>.

102. Totéž platí v tomto řízení. V Bulharsku jsou dlouhodobě porušovány mezní hodnoty pro částice PM<sub>10</sub>, což má závažné následky pro zdraví bulharského obyvatelstva. To představuje závažný náznak toho, že Bulharsko nesplnilo svou povinnost podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50.

103. Bulharsko sice zastává názor, že překročení mezních hodnot současně nemůže založit porušení čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, neboť porušení prvně uvedené povinnosti teprve vyvolává naposled uvedenou povinnost.

104. Toto tvrzení ale přehlíží, že porušení mezních hodnot nezakládá porušení čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, nýbrž je pouze nepřímým důkazem pro to, že plány kvality ovzduší nesplňují požadavky. To sice nelze dovozovat z prvního překročení, ale čím déle překročení trvají, o to více ukazují, jak účinná – nebo neúčinná – byla již přijatá opatření ke zlepšení kvality ovzduší.

36 — V tomto smyslu, pokud jde o kontrolu závažných zásahů do soukromé sféry a práva na ochranu osobních údajů, viz rozsudky ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 48), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 78).

37 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

38 — Viz např. rozsudky ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 68), ze dne 18. listopadu 2004, Komise v. Řecko (C-420/02, EU:C:2004:727, bod 22), ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie (C-297/08, EU:C:2010:115, bod 97), ze dne 11. prosince 2014, Komise v. Řecko (C-677/13, EU:C:2014:2433, bod 78), ze dne 16. července 2015, Komise v. Slovinsko (C-140/14, EU:C:2015:501, bod 69), a ze dne 21. července 2016, Komise v. Rumunsko (C-104/15, EU:C:2016:581, bod 81).



105. Při hodnocení tohoto náznaku jsou ostatně rovněž významná nezpochybnovaná porušení po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. v letech 2014 a 2015. Potvrzují, že plány kvality ovzduší existující před uplynutím lhůty rovněž nebyly ani jednou dostatečné k budoucímu splnění mezních hodnot.

106. Význam doby překročení není snížen ani tím, že předmětem řízení je pouze povinnost existující od 11. června 2010. Bulharsko totiž nebylo povinno postupovat proti znečišťování ovzduší teprve od tohoto okamžiku, nýbrž již od svého přistoupení v lednu 2007, kdy se stal použitelným čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62. Účinnost opatření přijatých od 11. června 2010 do 11. září 2014 je tudíž nutné hodnotit na pozadí více než tříletého dřívějšího snažení o zlepšení kvality ovzduší. Jelikož tyto snahy nebyly dostatečné, byl dán o to větší důvod k přijetí účinných opatření po 11. červnu 2010.

107. Bulharsku tedy přísluší, aby zpochybnilo tento nepřímý důkaz představovaný trvajícím překračováním mezních hodnot. Za tímto účelem by tento členský stát především musel prokázat, že jeho plány kvality ovzduší splňují požadavky čl. 23 odst. 1 a oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50.

### 3. Ke kvalitě bulharských plánů na kvalitu ovzduší

108. Podle tvrzení Bulharska a Komise jsou ale dosavadní plány vadné.

109. Je nesporné, že tyto plány sice obsahují různá cílová data pro dosažení mezních hodnot, těchto cílů ale nebylo dosaženo. Komise také tvrdí, aniž je to zpochybněno, že nebyla vzata v úvahu celá šíře možných opatření, např. přísnější podmínky kvality pro pevná topiva k vytápění domácností nebo omezení v silniční dopravě.

110. Dále mají bulharské plány strukturální nedostatky.

111. Komise kromě toho tvrdí, že Bulharsko neuvedlo žádné údaje o přesné místní oblasti použití plánů, časovém průběhu jejich realizace, o zlepšení kvality ovzduší očekávatelných na základě plánovaných opatření, jakož i okamžiku dodržování mezních hodnot.

112. Komise tím má na mysli údaje, které je třeba poskytnout podle oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50. Zejména je podle bodu 6 písm. b) tohoto oddílu nutné uvést podrobnosti o možných opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší. Bod 8 navíc vyžaduje seznam a popis všech opatření uvedených v záměru (písm. a), časový plán provádění (písm. b) a odhad zamýšleného zlepšení kvality ovzduší a časového období navrhovaného pro realizaci těchto cílů (písm. c).

113. Tyto údaje mají ústřední význam, protože teprve ony dovolují objasnit, zda tyto plány kvality ovzduší skutečně zaručí, aby období překračování mezních hodnot zůstalo co možná nejkratší. Na základě těchto údajů lze posoudit, zda členský stát identifikoval všechna opatření ke zlepšení kvality ovzduší a která opatření vybral. Současně lze vidět, jak moc a v jakém období se kvalita ovzduší zlepšila. V konečném důsledku z toho vyplývá, zda a do kdy může být dosaženo podle těchto plánů mezních hodnot.

114. Bulharsko sice popisuje řadu opatření a plánů, nepopírá ale, že výše uvedené údaje v zásadě chybí.

115. Je pravda, že Bulharsko poukazuje na rozpor v tvrzení Komise. Ta totiž na jedné straně tvrdí, že Bulharsko neuvedlo, kdy lze počítat s dodržováním mezních hodnot, kritizuje ale na druhé straně, že některé plány již obsahovaly taková data, která však uplynula, aniž byly dodržovány mezní hodnoty.

116. Tento rozpor ale nemá rozhodující význam, protože oznámení dodržování mezních hodnot, které není realizováno, je pouze dalším dokladem nedostatků plánu kvality ovzduší.

117. Plány kvality ovzduší vyhotovené Bulharskem ke snížení znečištění ovzduší částicemi PM<sub>10</sub> tedy nesplňují požadavky čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, a neobsahují zejména všechny nezbytné údaje podle oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50.

118. Bulharsko tedy ani nemohlo prokázat, že přes trvající překračování mezních hodnot přijalo opatření nutná k tomu, aby toto období překračování bylo co možná nejkratším.

#### 4. Dílčí závěr

119. Souhrnně je třeba ohledně druhého žalobního důvodu konstatovat, že Bulharsko od 11. června 2010 do 11. září 2014 obecně a trvale neplnilo ve všech aglomeracích a zónách svoji povinnost vyhotovovat a provádět plány kvality ovzduší ke snížení znečištění ovzduší částicemi PM<sub>10</sub> podle oddílu A přílohy XV, tak aby období překračování mezních hodnot stanovených v čl. 13 odst. 1 a příloze XI bylo co možná nejkratší, která pro něho plyne z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50.

#### V – Náklady řízení

120. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise bude mít ve věci v podstatných ohledech úspěch, je důvodné Bulharsku uložit náhradu nákladů řízení.

121. Kromě toho podle čl. 140 odst. 1 prvního pododstavce jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Vzhledem k tomu ponese Polsko své vlastní náklady řízení.

#### VI – Závěry

122. Navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Bulharská republika ve vztahu k částicím PM<sub>10</sub> od roku 2007 do roku 2013 obecně a trvale ve všech aglomeracích a zónách země porušovala své povinnosti, které pro ni plynou z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu ve spojení s její přílohou XI.
- 2) Bulharská republika od 10. června 2010 do 11. září 2014 obecně a trvale neplnila ve všech aglomeracích a zónách svoji povinnost vyhotovovat a provádět plány kvality ovzduší ke snížení znečištění ovzduší částicemi PM<sub>10</sub> podle oddílu A přílohy XV, tak aby období překračování mezních hodnot stanovených v čl. 13 odst. 1 a příloze XI bylo co možná nejkratší, která pro ni plyne z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50.
- 3) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.
- 4) Bulharské republice se ukládá náhrada nákladů řízení, s výjimkou nákladů Polské republiky, která ponese vlastní náklady řízení.“