



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 10ης Νοεμβρίου 2016¹

Υπόθεση C-488/15

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Δημοκρατίας της Βουλγαρίας

«Παράβαση κράτους μέλους — Οδηγία 2008/50/ΕΚ — Ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα — Συγκέντρωση αιωρούμενων σωματιδίων (ΑΣ₁₀) στον ατμοσφαιρικό αέρα — Υπέρβαση των οριακών τιμών — Γενική και διαρκής παράβαση — Σχέδια για την ποιότητα του αέρα»

I – Εισαγωγή

1. Στην παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως η Επιτροπή βάλλει κατά της μη τηρήσεως των προδιαγραφών της Ένωσης σχετικά με την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα στη Βουλγαρία. Κατ' ακριβολογία, αντικείμενο της διαδικασίας αποτελούν οι υπέρμετρες τιμές αιωρούμενων σωματιδίων της τάξεως μεγέθους έως και 10 μm (στο εξής: ΑΣ₁₀) βάσει της οδηγίας 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη². Όσον αφορά τον εν λόγω ρύπο, η Βουλγαρία έχει, κατά τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος (στο εξής: ΕΟΠ), τις υψηλότερες τιμές από όλα τα κράτη μέλη³.

2. Η ατμοσφαιρική ρύπανση επιβαρύνει σημαντικά την υγεία μας. Ειδικότερα, τα ΑΣ₁₀ βλάπτουν τόσο το κυκλοφορικό όσο και το αναπνευστικό σύστημα⁴. Κατά την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (στο εξής: ΠΟΥ), το 2012 3 εκατομμύρια πρόωροι θάνατοι παγκοσμίως οφείλονταν στην ατμοσφαιρική ρύπανση, εκ των οποίων οι 479 000 στην Ευρώπη⁵ και οι 8 634 στη Βουλγαρία⁶. Βάσει των στοιχείων αυτών, η Βουλγαρία εμφανίζει παγκοσμίως, μετά την Ουκρανία και πριν από τη Λευκορωσία καθώς και την Κίνα, το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό θανατηφόρων περιστατικών σε αναλογία με τον πληθυσμό της (118 ανά 100 000 κατοίκους), μολονότι το ποσοστό αυτό μετριάζεται κάπως εάν ληφθεί υπόψη η κατανομή ανά ηλικιακή ομάδα⁷.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ 2008, L 152, σ. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report αριθ. 5/2015, σ. 22.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Βόννη, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), σ. 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>, σ. 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>, σ. 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>, σ. 65 έως 67.

3. Ειδικώς όσον αφορά τα AS_{10} , φαίνεται ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμες πρόσφατες εκτιμήσεις· όμως το 2009 ο ΕΟΠ εκτιμούσε ότι οι πρόωροι θάνατοι στη Βουλγαρία το 2005 πρέπει να ανέρχονταν σε περίπου 1 600 ανά ένα εκατομμύριο κατοίκους και ότι ο αριθμός αυτός, σε περίπτωση τηρήσεως των οριακών τιμών, θα μπορούσε να μειωθεί σε περίπου 1 000. Σε αντιπαράβολή με τις εκτιμήσεις αυτές, κατά τις αντίστοιχες εκτιμήσεις για τα 27 τότε κράτη μέλη αναλογούσαν μόλις 850 και 650 περίπου πρόωροι θάνατοι ανά ένα εκατομμύριο κατοίκους⁸.

4. Ως εκ τούτου, η παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως είναι ουσιώδους σημασίας για την προστασία της ανθρώπινης υγείας από τις επιβλαβείς επιπτώσεις των περιβαλλοντικών παραγόντων. Αμφότεροι οι διάδικοι συνομολογούν ότι η Βουλγαρία δεν τηρεί τις οριακές τιμές από το 2007, ήτοι από την έναρξη ισχύος τους.

5. Εντούτοις, η νομική εκτίμηση της παρούσας διαδικασίας δεν είναι εύκολη. Θεμελιώδους σημασίας είναι το ζήτημα πώς ακριβώς συνδέεται η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών με το γεγονός ότι, σε περίπτωση υπερβάσεώς τους, απαιτείται η εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα τα οποία δεν αποσκοπούν στην άμεση αποκατάσταση της απαιτούμενης ποιότητας του αέρα, αλλά μόνον στο να είναι η περίοδος υπερβάσεως όσο το δυνατόν συντομότερη.

6. Παράλληλα, τίθενται διάφορα διαδικαστικής φύσεως ζητήματα, όπως ειδικότερα το ζήτημα κατά πόσον είναι δυνατό η Επιτροπή να διαπιστώσει τη συνδρομή γενικής και διαρκούς παραβάσεως, η Βουλγαρία να ζητήσει προσωρινή απαλλαγή από την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών και η Επιτροπή να συναγάγει από τη διαρκή υπέρβαση των οριακών τιμών ότι τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα είναι ανεπαρκή.

II – Το νομικό πλαίσιο

7. Κατά το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁹, από την ημερομηνία προσχώρησης, ήτοι την 1η Ιανουαρίου 2007, οι πριν από την προσχώρηση εκδοθείσες πράξεις των θεσμικών οργάνων δεσμεύουν τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και εφαρμόζονται στα κράτη αυτά, υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες καθώς και στο Πρωτόκολλο. Δεν συμφωνήθηκε εξαίρεση όσον αφορά τις κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα.

8. Το άρθρο 2, σημείο 18, της οδηγίας 2008/50 ορίζει τα επίμαχα αιωρούμενα σωματίδια ως εξής:

«“ AS_{10} ”: τα σωματίδια που διέρχονται διά στομίου κατά μέγεθος διαλογής, όπως ορίζεται στη μέθοδο αναφοράς για τη δειγματοληψία και μέτρηση AS_{10} (EN 12341), με αποτελεσματικότητα 50 % ως προς τη συγκράτηση των σωματιδίων αεροδυναμικής διαμέτρου 10 μm ».

9. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 επιβάλλει υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα σωματίδια AS_{10} :

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα επίπεδα διοξειδίου του θείου, AS_{10} , μολύβδου και μονοξειδίου του άνθρακα στον ατμοσφαιρικό αέρα να μην υπερβαίνουν στις ζώνες και τους οικισμούς τους τις οριακές τιμές του παραρτήματος XI.»

10. Το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 καθορίζει για τα AS_{10} ετήσιο μέσο όρο 40 $\mu g/m^3$, καθώς και ημερήσια οριακή τιμή 50 $\mu g/m^3$, της οποίας η υπέρβαση επιτρέπεται κατ' ανώτατο όριο 35 φορές ανά ημερολογιακό έτος.

⁸ — Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report αριθ. 1/2009, σ. 20.

⁹ — ΕΕ 2005, L 157, σ. 29.

11. Βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, και του παραρτήματος III, στάδιο 1, της οδηγίας 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1999, σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου, στον αέρα του περιβάλλοντος¹⁰, η ίδια υποχρέωση ίσχυε ήδη από την 1η Ιανουαρίου 2005.

12. Το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50 προβλέπει μια διαδικασία σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη μπορούν, υπό ορισμένους όρους, να ζητήσουν την προσωρινή απαλλαγή τους, μεταξύ άλλων, από την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ μέχρι τις 11 Ιουνίου 2011:

«(1) Όταν, σε μια ζώνη ή έναν οικισμό, είναι αδύνατον να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου ή το βενζόλιο εντός των προθεσμιών που προβλέπονται στο παράρτημα XI, ένα κράτος μέλος μπορεί να αναβάλλει την τήρηση των εν λόγω προθεσμιών για πέντε το πολύ έτη στη συγκεκριμένη ζώνη ή το συγκεκριμένο οικισμό, υπό τις εξής προϋποθέσεις: έχει εκπονηθεί σχέδιο για την ποιότητα του αέρα, σύμφωνα με το άρθρο 23, για τη ζώνη ή τον οικισμό για τον οποίο θα ισχύσει η αναβολή· το εν λόγω σχέδιο για την ποιότητα του αέρα συμπληρώνεται με τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Β του παραρτήματος XV οι οποίες αφορούν τους σχετικούς ρύπους και καταδεικνύει με ποιον τρόπο θα επιτευχθεί η συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές πριν από τη νέα προθεσμία.

(2) Όταν, σε συγκεκριμένη ζώνη ή οικισμό, είναι αδύνατον να επιτευχθεί συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές για τα σωματίδια ΑΣ₁₀ όπως προσδιορίζονται στο παράρτημα XI, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών διασποράς που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη τοποθεσία, αντίξων κλιματικών συνθηκών ή διαμεθοριακών συμβολών, ένα κράτος μέλος απαλλάσσεται από την υποχρέωση να τηρεί τις εν λόγω οριακές τιμές έως τις 11 Ιουνίου 2011, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 και το κράτος μέλος αποδείξει ότι έχουν ληφθεί όλα τα κατάλληλα μέτρα σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, προκειμένου να τηρηθούν οι προθεσμίες.

(3) [...]

(4) Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή όταν, κατά την άποψή τους, επιβάλλεται να εφαρμοσθούν οι παράγραφοι 1 ή 2, και κοινοποιούν το σχέδιο για την ποιότητα του αέρα της παραγράφου 1, καθώς και όλες τις σχετικές πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να εκτιμήσει η Επιτροπή κατά πόσον πληρούνται οι αντίστοιχες προϋποθέσεις. Στην εκτίμησή της η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις υπολογιζόμενες επιπτώσεις των μέτρων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα τόσο επί του παρόντος όσο και στο μέλλον, καθώς και τις υπολογιζόμενες επιπτώσεις στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα τόσο των εν ισχύ κοινοτικών μέτρων όσο και των σχεδιαζόμενων κοινοτικών μέτρων που θα προτείνει η Επιτροπή.

Εάν η Επιτροπή δεν διατυπώσει αντιρρήσεις εντός εννέα μηνών από την παραλαβή της κοινοποίησης, οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις για την εφαρμογή της παραγράφου 1 ή της παραγράφου 2 θεωρείται ότι πληρούνται.

Εάν διατυπωθούν αντιρρήσεις, η Επιτροπή μπορεί να απαιτήσει από τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα ή να υποβάλουν νέα.»

10 — ΕΕ 1999, L 163, σ. 41.

13. Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50, τα κράτη μέλη οφείλουν, σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών, να εκπονούν σχέδια για την ποιότητα του αέρα:

«Όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο, καθώς και κάθε αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι που αναφέρονται στα παραρτήματα XI και XIV.

Σε περίπτωση υπερβάσεων αυτών των οριακών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα θα θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. [...]

Τα εν λόγω σχέδια για την ποιότητα του αέρα περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV [...]. Τα εν λόγω σχέδια κοινοποιούνται αμελλητί στην Επιτροπή, το αργότερο δε δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε η πρώτη υπέρβαση.

[...]»

14. Παρόμοια υποχρέωση περιλαμβανόταν ήδη στο άρθρο 7, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος¹¹:

«Τα κράτη μέλη εκπονούν σχέδια δράσης με τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπέρβασης των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του.»

15. Το τμήμα Α του παραρτήματος XV της οδηγίας 2008/50 καθορίζει το απαραίτητο περιεχόμενο των σχεδίων αυτών. Κατά το σημείο 6, απαιτούνται οι εξής πληροφορίες σχετικά με την ανάλυση της κατάστασης:

«α) λεπτομέρειες για τους παράγοντες στους οποίους οφείλεται η υπέρβαση (π.χ. μεταφορές, συμπεριλαμβανομένων των διαμεθοριακών μεταφορών, σχηματισμός δευτερογενών ρύπων στην ατμόσφαιρα)·

β) λεπτομέρειες για τα μέτρα που είναι δυνατόν να ληφθούν για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα.»

16. Το σημείο 8 ορίζει ότι τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα πρέπει να περιλαμβάνουν τις εξής πληροφορίες σχετικά με τα εγκεκριμένα μέτρα ή σχέδια για τη μείωση της ρύπανσης:

«α) κατάλογος και περιγραφή όλων των μέτρων που προβλέπονται στο έργο·

β) χρονοδιάγραμμα εφαρμογής·

γ) εκτίμηση της σχεδιαζόμενης βελτίωσης της ποιότητας του αέρα και εκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων αυτών.»

17. Κατά το άρθρο 33 αυτής, η οδηγία 2008/50 έπρεπε να μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη το αργότερο μέχρι τις 11 Ιουνίου 2010.

¹¹ — ΕΕ 1996, L 296, σ. 55.

18. Το άρθρο 31 της οδηγίας 2008/50 ρυθμίζει την κατάργηση των οδηγιών 96/62 και 99/30:

«Οι οδηγίες 96/62/ΕΚ, 1999/30/ΕΚ, 2000/69/ΕΚ και 2002/3/ΕΚ καταργούνται από τις 11 Ιουνίου 2010, με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τις προθεσμίες για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο ή την εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών.

[...]»

III – Τα πραγματικά περιστατικά, η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και το αίτημα της προσφυγής

19. Δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους το γεγονός ότι από το 2007 μέχρι τουλάχιστον το 2015 υπήρξε υπέρβαση τόσο των ημερήσιων οριακών τιμών όσο και των ετήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ σε όλες τις ζώνες και σε όλους τους οικισμούς της Βουλγαρίας. Μόνο στη ζώνη BG0003 Βάρνα δεν υπήρξε υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής το 2009.

20. Λόγω της υπερβάσεως αυτής των οριακών τιμών η Βουλγαρία επιδίωξε να παρατείνει, σε συνεννόηση με την Επιτροπή, τις προθεσμίες τηρήσεως των οριακών τιμών (σχετικώς υπό Α), ενώ παράλληλα η Επιτροπή κίνησε την παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως (σχετικώς υπό Β).

Α – Επί της επιδίωξης παρατάσεως της προθεσμίας

21. Η Επιτροπή έλαβε στις 14 Απριλίου 2009 ενημερωτική επιστολή από τη Βουλγαρία, σύμφωνα με την οποία η τήρηση των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ στους έξι οικισμούς της χώρας δεν ήταν δυνατή. Για τον λόγο αυτόν, το εν λόγω κράτος μέλος θα παρέτεινε την προθεσμία τηρήσεως των οριακών τιμών σύμφωνα με το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50.

22. Εντούτοις, η Επιτροπή αποφάσισε στις 11 Δεκεμβρίου 2009 να διατυπώσει αντιρρήσεις κατά της κοινοποιήσεως αυτής.

23. Στις 9 Ιουνίου 2011 η Βουλγαρία απέστειλε στην Επιτροπή εκ νέου κοινοποίηση προς τον σκοπό παρατάσεως της προθεσμίας. Ωστόσο, η Επιτροπή απέρριψε την κοινοποίηση αυτή, επειδή η προθεσμία μπορούσε να παραταθεί το αργότερο μέχρι τις 11 Ιουνίου 2011, το δε άρθρο 22, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 παρέχει στην Επιτροπή προθεσμία εξετάσεως εννέα μηνών.

Β – Επί της διαδικασίας λόγω παραβάσεως

24. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή είχε καλέσει τη Βουλγαρία την 1η Οκτωβρίου 2010 να λάβει θέση σχετικά με παράβαση του άρθρου 13 της οδηγίας 2008/50. Την πρόσκλησή της αυτή η Επιτροπή τη συμπλήρωσε στις 25 Ιανουαρίου 2013 προσθέτοντας την αιτίαση ότι δεν εκπονήθηκαν κατάλληλα σχέδια σύμφωνα με το άρθρο 23. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αναφερόταν στα έτη 2007 έως 2011.

25. Η Βουλγαρία δεν αμφισβήτησε την υπέρβαση των οριακών τιμών, υποστήριξε όμως ότι οι υπερβάσεις φθίνουν.

26. Η Επιτροπή ενέμεινε στις προβληθείσες αιτιάσεις της και εξέδωσε στις 11 Ιουλίου 2014 αντίστοιχη αιτιολογημένη γνώμη, την οποία στήριξε επιπροσθέτως στα αριθμητικά στοιχεία που αφορούσαν το έτος 2012 και με την οποία έθεσε στη Βουλγαρία μια τελευταία προθεσμία δύο μηνών.

27. Η Βουλγαρία εξακολούθησε να υποστηρίζει με τις απαντήσεις της ότι η κατάσταση βαθμιαία βελτιωνόταν. Οι υπερβάσεις οφείλονταν κυρίως στη χρήση συγκεκριμένων καυσίμων για οικιακή θέρμανση κατά τη διάρκεια του χειμώνα.

28. Επειδή η Επιτροπή έκρινε τις ως άνω απαντήσεις ανεπαρκείς, άσκησε στις 14 Σεπτεμβρίου 2015 την υπό κρίση προσφυγή με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο:

- αναφορικά με τη συστηματική και διαρκούσα από το 2007 έως τουλάχιστον και το 2013 μη τήρηση τόσο των ετήσιων όσο και των ημερήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ στις ακόλουθες ζώνες και στους ακόλουθους οικισμούς: BG0001 οικισμός Σόφιας, BG0002 οικισμός Plovdiv, BG0004 βόρεια Βουλγαρία, BG0005 νοτιοδυτική Βουλγαρία και BG0006 νοτιοανατολική Βουλγαρία,
- όπως επίσης αναφορικά με τη συστηματική και διαρκούσα από το 2007 μέχρι τουλάχιστον και το 2013 μη τήρηση των ημερήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ και αναφορικά με την υπέρβαση των ετήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ κατά τα έτη 2007, 2008 και από το 2010 έως τουλάχιστον και το 2013 στη ζώνη BG0003 Βάρνα,
- και ελλείψει συμπληρωματικών πληροφοριών οι οποίες να αποδεικνύουν ότι υπήρξε κάποια μεταβολή στην εν λόγω κατάσταση υπερβάσεως των ημερήσιων και των ετήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ στις προμνησθείσες ζώνες και στους προμνησθέντες οικισμούς,
- να διαπιστώσει ότι η Βουλγαρία εξακολουθεί να παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50·
- λαμβάνοντας υπόψη ότι, όπως προκύπτει από την τελευταία ετήσια έκθεση για την ποιότητα του αέρα για το 2013, συνεχίζονται οι υπερβάσεις τόσο των ετήσιων όσο και των ημερήσιων οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ σε όλες τις προμνησθείσες ζώνες και σε όλους τους προμνησθέντες οικισμούς, να διαπιστώσει περαιτέρω ότι η Δημοκρατία της Βουλγαρίας δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 και, κυρίως, προς την υποχρέωση να περιορίσει στο ελάχιστο δυνατό τη διάρκεια της περιόδου μη συμμορφώσεως, και ότι η παράβαση αυτή συνεχίζεται ακόμα·
- να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα.

29. Η Δημοκρατία της Βουλγαρίας ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή είτε ως απαράδεκτη είτε ως αβάσιμη, καθώς και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

30. Οι διάδικοι κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις και τις ανέπτυξαν προφορικά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 29ης Σεπτεμβρίου 2016. Κατά τη συζήτηση αυτή, η Δημοκρατία της Πολωνίας άσκησε παρέμβαση υπέρ της Βουλγαρίας.

IV – Νομική εκτίμηση

31. Η Επιτροπή προβάλλει την αιτίαση ότι η Βουλγαρία παρέβη δύο υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας 2008/50, ήτοι, αφενός, την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ (σχετικώς υπό Α) και, αφετέρου, την υποχρέωση, λόγω της υπερβάσεως των οριακών τιμών, να εκπονήσει σχέδια για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως με τα οποία η διάρκεια της περιόδου υπερβάσεως περιορίζεται στο ελάχιστο δυνατό (σχετικώς υπό Β).

A – Επί του άρθρου 13 της οδηγίας 2008/50 – Υπέρβαση των οριακών τιμών

32. Ο πρώτος λόγος της προσφυγής αφορά την υπέρβαση των οριακών τιμών για τα AS_{10} που προβλέπονται στο άρθρο 13 και στο παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50. Ειδικότερα, στο εν λόγω άρθρο και παράρτημα καθορίζονται δύο κατηγορίες οριακών τιμών για τα AS_{10} , ήτοι, αφενός, η τιμή 24 ωρών, η οποία αντιστοιχεί σε $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ και της οποίας η υπέρβαση δεν επιτρέπεται περισσότερο από 35 φορές ανά έτος, και, αφετέρου, η ετήσια οριακή τιμή, η οποία αντιστοιχεί σε $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ και της οποίας η υπέρβαση απαγορεύεται απολύτως.

33. Δεν αμφισβητείται ότι η Βουλγαρία, από την ημερομηνία προσχωρήσεώς της, τήρησε μόνο μία από τις οριακές αυτές τιμές, ήτοι την ετήσια οριακή τιμή, για ένα μόνο έτος, το 2009, και μόνο στη ζώνη BG0003 Βάρνα. Κατά τα λοιπά, υπερέβαινε διαρκώς αμφότερες τις οριακές τιμές. Τα πιο πρόσφατα αριθμητικά στοιχεία, στα οποία έγινε αναφορά κατά την έγγραφη διαδικασία, αφορούν το 2015.

34. Επομένως, μολονότι η υπέρβαση των οριακών τιμών δεν αμφισβητείται, ωστόσο ο επακριβής καθορισμός του αντικειμένου της δίκης παρουσιάζει δυσκολίες ως προς το σημείο αυτό, γεγονός στο οποίο οφείλονται επίσης οι ενστάσεις της Βουλγαρίας κατά του παραδεκτού της προσφυγής (σχετικώς υπό 1). Επιπλέον, χρήζει διευκρίνισης κατά πόσον η Βουλγαρία επιτρεπτός ζητεί προσωρινή απαλλαγή από την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών (σχετικώς υπό 2, στοιχείο α') και κατά πόσον η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών αποτελεί υποχρέωση επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος ή αφορά μόνο την επιδίωξη της τηρήσεως (σχετικώς υπό 2, στοιχείο β').

1. Επί του αντικειμένου της διαδικασίας και επί του παραδεκτού των ισχυρισμών της Επιτροπής

35. Εκ πρώτης όψεως είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί η υπέρβαση των οριακών τιμών κατά τα συγκεκριμένα έτη στις σχετικές ζώνες και στους σχετικούς οικισμούς. Ωστόσο, όπως καταδεικνύουν οι ενστάσεις της Βουλγαρίας, ένα τέτοιο αίτημα της προσφυγής θα ήταν, τουλάχιστον εν μέρει, προδήλως απαράδεκτο.

36. Συγκεκριμένα, το αντικείμενο της προσφυγής κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ οριοθετείται από την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή. Ως εκ τούτου, το δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορεί να στηρίζεται σε αιτιάσεις άλλες πλην εκείνων που διατυπώθηκαν κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Και τούτο διότι ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης και, αφετέρου, να προβάλλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή¹².

37. Η Επιτροπή θα παραβίαζε τις αρχές αυτές σε περίπτωση που ζητούσε με την προσφυγή της να πραγματοποιηθούν διαπιστώσεις για το 2013, ή ακόμη και για το 2014 βάσει του υπομνήματος απαντήσεως, μολονότι στην αιτιολογημένη γνώμη μνημονεύεται το 2012 ως τελευταίο έτος. Μάλιστα, ακόμη και η αιτιολογημένη γνώμη υπερβαίνει κατά ένα έτος τη συμπληρωματική πρόσκληση υποβολής παρατηρήσεων.

38. Εντούτοις, φρονώ ότι οι σχετικοί ισχυρισμοί προβάλλονται παραδεκτώς.

12 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 22ας Σεπτεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-221/03, EU:C:2005:573, σκέψεις 36 και 38), και της 15ης Μαρτίου 2012, Επιτροπή κατά Κύπρου (C-340/10, EU:C:2012:143, σκέψη 21).

39. Συγκεκριμένα, η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να έχει ως αντικείμενο και διοικητική πρακτική, εφόσον αυτή είναι σε κάποιο βαθμό πάγια και γενική¹³ και/ή εφόσον πρόκειται για γενική και διαρκή παράβαση υποχρέωσης απορρέουσας από Συνθήκη¹⁴.

40. Υπό την έννοια αυτή αντιλαμβάνομαι το αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής, καθόσον αυτή ζητεί, αναφορικά με τη «συστηματική» και «διαρκούσα» υπέρβαση των οριακών τιμών, να διαπιστωθεί ότι η Βουλγαρία «εξακολουθεί» να παραβαίνει το άρθρο 13 και το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50.

41. Υπό την ίδια έννοια εξηγείται επίσης η αναφορά της Επιτροπής στην υπέρβαση των οριακών τιμών κατά τη διάρκεια ετών τα οποία δεν είχαν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας ή του δικογράφου της προσφυγής. Και τούτο διότι οι πιο πρόσφατες πληροφορίες είναι κατάλληλο μέσο αποδείξεως, στο στάδιο της ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασίας, του γενικού και διαρκούς χαρακτήρα της προβαλλομένης παραβάσεως¹⁵.

42. Δεν προκύπτει ότι εν προκειμένω συντρέχει ανεπίτρεπτη διεύρυνση του αντικείμενου της προσφυγής, καθόσον το αντικείμενο εξακολουθεί να είναι η αιτίαση περί διαρκούς υπερβάσεως των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ εκ μέρους της Βουλγαρίας.

43. Ωστόσο, η οριοθέτηση του αντικείμενου της προσφυγής κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία συνεπάγεται επίσης ότι η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους ως είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, οι δε εν συνεχεία επελθούσες μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο¹⁶. Η προθεσμία αυτή εξέπνευσε εν προκειμένω τον Σεπτέμβριο του 2014.

44. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δύναται μόνο να προβεί σε διαπιστώσεις οι οποίες αναφέρονται στον χρόνο πριν από την εκπνοή της προθεσμίας αυτής. Οι ισχυρισμοί της Επιτροπής που αναφέρονται στον χρόνο μετά την εκπνοή της προθεσμίας παρουσιάζουν ενδιαφέρον μόνο στο μέτρο που καθιστούν δυνατή τη συναγωγή συμπερασμάτων για την προγενέστερη κατάσταση.

45. Η αιτίαση που προέβαλε η Βουλγαρία περί επιδεκτικής παρερμηνειών διατυπώσεως της προσφυγής κατά παράβαση του άρθρου 120, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας οφείλεται κατ' ουσίαν στο γεγονός ότι η Βουλγαρία παραβλέπει τη δυνατότητα διαπιστώσεως γενικής και διαρκούς παραβάσεως των Συνθηκών.

46. Μολονότι θα ήταν επιθυμητό η Επιτροπή να είχε διατυπώσει σαφέστερα το αντικείμενο της αιτιάσεώς της, παραπέμποντας επί παραδείγματι στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, ωστόσο από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει αδυναμία διαπιστώσεως του αντικείμενου της διαφοράς.

47. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι οι οριακές τιμές που ίσχυαν κατά τα έτη 2007 έως 2010 είχαν ως βάση το άρθρο 5 και το παράρτημα III, στάδιο 1, της οδηγίας 1999/30, ενώ η Επιτροπή στηρίζεται αποκλειστικώς στην οδηγία 2008/50, η οποία κατά τον χρόνο εκείνο δεν ίσχυε ακόμα.

13 — Αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-387/99, EU:C:2004:235, σκέψη 42), και της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 28).

14 — Αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψεις 170, 171, 184 και 193), της 26ης Απριλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-135/05, EU:C:2007:250, σκέψη 45), και της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2407, σκέψη 33).

15 — Αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 37), και της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2407, σκέψη 33).

16 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-395/13, EU:C:2014:2347, σκέψη 39), και της 28ης Ιανουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-398/14, EU:C:2016:61, σκέψη 49).

48. Ωστόσο, σε διαδικασία που κινείται δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή δύναται, κατά πάγια νομολογία, να ζητήσει παραδεκτώς την αναγνώριση παραβάσεως των υποχρεώσεων οι οποίες απορρέουν από το αρχικό κείμενο μιας πράξεως της Ένωσης, τροποποιηθείσας ή καταργηθείσας ακολούθως, και οι οποίες διατηρήθηκαν σε ισχύ με νέες διατάξεις¹⁷.

49. Τούτο ισχύει και στην υπό κρίση υπόθεση, καθότι στο άρθρο 13 και στο παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 καθορίζονται οι ίδιες οριακές τιμές για τα ΑΣ₁₀ όπως οι αντίστοιχες που καθορίζονται στο άρθρο 5 και στο παράρτημα III, στάδιο 1, της οδηγίας 1999/30 για τον προγενέστερο της ενάρξεως ισχύος της οδηγίας 2008/50 χρόνο. Τούτο επιβεβαιώνεται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/50, κατά το οποίο κάθε αναφορά στις καταργούμενες οδηγίες, ήτοι ειδικότερα στην οδηγία 1999/30, θεωρείται ότι γίνεται στη νέα οδηγία.

50. Ως εκ τούτου, δεν απαιτείται ούτε η ρητή μνεία της προγενέστερης ρυθμίσεως στο δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής¹⁸. Αρκεί που η Επιτροπή έχει σαφώς εκθέσει, στο πλαίσιο της αιτιολογήσεως της προσφυγής, τη διαρκή ισχύ των οριακών τιμών και την εκάστοτε νομική τους βάση.

51. Επομένως, ο λόγος της προσφυγής που αφορά την υπέρβαση των οριακών τιμών και οι ισχυρισμοί της Επιτροπής σχετικά με τις παραβάσεις που πραγματοποιήθηκαν μέχρι την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας τον Σεπτέμβριο του 2014 προβάλλονται παραδεκτώς.

2. Επί της βασιμότητας του πρώτου λόγου της προσφυγής

52. Η αιτίαση της Επιτροπής είναι επίσης βάσιμη, τουλάχιστον όσον αφορά τα έτη 2007 έως 2013 τα οποία μνημονεύονται στο αίτημα του δικογράφου της προσφυγής.

53. Κατά την περίοδο αυτή, ήτοι από τότε που οι οριακές τιμές για τα ΑΣ₁₀ ισχύουν στη Βουλγαρία σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την προσχώρηση, η Βουλγαρία υπερέβη τις οριακές τιμές αυτές, εξαιρουμένου ενός έτους, σε όλους τους οικισμούς και σε όλες τις ζώνες. Επομένως, η παράβαση είναι τόσο γενική όσο και διαρκής.

54. Όσον αφορά, αντιθέτως, το έτος 2014, το οποίο μνημονεύεται επιπροσθέτως στο αίτημα του υπομνήματος απαντήσεως, η ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία εξέπνευσε ήδη τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους. Οι οριακές τιμές αφορούν όμως ολόκληρο το έτος, ήτοι τόσο τον αριθμό των υπερβάσεων της ημερήσιας οριακής τιμής κατά τη διάρκεια του έτους όσο και τον ετήσιο μέσο όρο. Η Επιτροπή δεν εκθέτει κατά πόσον μπορεί να διαπιστωθεί υπέρβαση των οριακών τιμών ήδη βάσει των μέχρι τότε διαθέσιμων δεδομένων μετρήσεως. Ακόμη και αν είναι δυνατό οι οριακές τιμές να υπολογιστούν με αναγωγή στο διάστημα του έτους που παρήλθε μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας, απαιτείται πάντως αντίστοιχος ισχυρισμός της Επιτροπής επί του ζητήματος αυτού. Ωστόσο, τέτοιος ισχυρισμός δεν προβλήθηκε. Συνεπώς, δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί παράβαση για το έτος 2014 και η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί κατά το σκέλος αυτό.

17 — Αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ιταλίας, (C-365/97, EU:C:1999:544, σκέψη 36), της 17ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-492/08, EU:C:2010:348, σκέψη 31), και της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-281/11, EU:C:2013:855, σκέψη 37).

18 — Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-141/14, EU:C:2016:8, σκέψη 83). Βλ., επί της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψεις 26 έως 28).

Επί των αιτήσεων προσωρινής απαλλαγής

55. Εντούτοις, αν η Βουλγαρία επιτύχει την προσωρινή απαλλαγή της από την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀ μέχρι τις 11 Ιουνίου 2011 δυνάμει του άρθρου 22 της οδηγίας 2008/50, η αιτίαση της Επιτροπής θα καταστεί σε μεγάλο βαθμό αβάσιμη. Και τούτο διότι, στην περίπτωση αυτή, όλες οι υπερβάσεις των οριακών τιμών, οι οποίες είχαν ήδη πραγματοποιηθεί κατά την ημερομηνία της συμπληρωματικής προσκλήσεως υποβολής παρατηρήσεων, θα είναι άνευ σημασίας¹⁹.

56. Δεν αμφισβητείται ότι η αίτηση που υποβλήθηκε από τη Βουλγαρία το 2009 δεν μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την απαλλαγή. Και τούτο διότι η Επιτροπή διατύπωσε εμπροθέσμως αντιρρήσεις κατά της αιτήσεως και ως εκ τούτου η Βουλγαρία όφειλε, βάσει του άρθρου 22, παράγραφος 4, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, να υποβάλει τροποποιημένη αίτηση.

57. Η Βουλγαρία όμως υποστηρίζει ότι η αίτησή της της 9ης Ιουνίου 2011 ήταν τέτοια τροποποιημένη αίτηση, κατά της οποίας η Επιτροπή δεν διατύπωσε εγκύτως αντιρρήσεις.

58. Η Επιτροπή δεν εξέδωσε, βεβαίως, επίσημη απόφαση με την οποία να προβάλλει αντιρρήσεις κατά της αιτήσεως, ωστόσο με το έγγραφό της της 11ης Ιουλίου 2011 γνωστοποίησε απερίφραστα ότι η αίτηση ήταν κατά την άποψή της εκπρόθεσμη.

59. Στο έγγραφο αυτό εμπεριέχεται απόρριψη την οποία η Βουλγαρία δεν προσέβαλε. Ορθά επίσης η Βουλγαρία δεν προβάλλει το ανυπόστατο αυτής της αποφάσεως, καθότι η αναγνώριση του ανυποστάτου επιφυλάσσεται, για λόγους ασφάλειας δικαίου, σε εντελώς ακραίες περιπτώσεις²⁰. Εξάλλου, στην υπό κρίση υπόθεση καταδεικνύονται οι κίνδυνοι τους οποίους εγκυμονεί για την ασφάλεια δικαίου η διαπίστωση του ανυποστάτου. Επομένως, η Βουλγαρία είναι υποχρεωμένη να αποδεχθεί στην παρούσα διαδικασία ότι η αίτησή της εγκύτως απορρίφθηκε. Ήδη για τον λόγο αυτόν αποκλείεται η απαλλαγή δυνάμει του άρθρου 22 της οδηγίας 2008/50.

60. Για τον ίδιο λόγο, δεν απαιτείται να κριθεί στην παρούσα διαδικασία αν η Επιτροπή, παραλείποντας να εξετάσει το περιεχόμενο της αιτήσεως της 9ης Ιουνίου 2011, παρέβη την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας, την οποία υπέχει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Ο ισχυρισμός αυτός της Βουλγαρίας θα ήταν ενδεχομένως κατάλληλος να θέσει υπό αμφισβήτηση τον νόμιμο χαρακτήρα του εγγράφου της 11ης Ιουλίου 2011. Ωστόσο, επειδή η Βουλγαρία δεν προσέβαλε τη γνωστοποίηση αυτή, το εν λόγω κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρεί ότι έχει απαλλαχθεί από την υποχρέωσή του να συμμορφώνεται προς τις οριακές τιμές²¹.

61. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει την άποψη αυτή, θα πρέπει να εξεταστεί αν η Επιτροπή ορθώς απέρριψε την αίτηση ως εκπρόθεσμη.

62. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απόρριψη είναι δικαιολογημένη επειδή δεν δύναται να νομιμοποιήσει αναδρομικώς μια κατάσταση αντιβαίνουσα σε οδηγία.

19 — Βλ., επί των συνεπειών όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής, αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-23/05, EU:C:2005:660, σκέψη 7), και της 21ης Ιουλίου 2016, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (C-104/15, EU:C:2016:581, σκέψη 35· βλ. όμως και σκέψεις 36 και 37).

20 — Αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-475/01, EU:C:2004:585, σκέψη 20), και της 18ης Οκτωβρίου 2012, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (C-37/11, EU:C:2012:640, σκέψη 49).

21 — Έτσι αντιλαμβάνομαι ειδικότερα την απόφαση της 1ης Ιουνίου 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, σκέψη 36), στην οποία παραπέμπει η Βουλγαρία. Βλ., επίσης, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-560/08, EU:C:2011:835, σκέψη 75).

63. Ωστόσο, το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50 δεν αποκλείει την απαλλαγή με αναδρομική ισχύ. Αντιθέτως, η διάταξη αυτή είναι διαμορφωμένη κατά τρόπο ώστε, ειδικά για τα ΑΣ₁₀, να έχει αναδρομική ισχύ. Και τούτο διότι οι αντίστοιχες οριακές τιμές ισχύουν από το 2005, ενώ η δυνατότητα απαλλαγής καθιερώθηκε μόλις το 2008. Επιπλέον, δεν μπορεί να αποκλειστεί η συνδρομή έννομου συμφέροντος για απαλλαγή με αναδρομική ισχύ, προκειμένου, επί παραδείγματι, να στερηθεί κάθε νομίμου βάσεως ενδεχόμενη αξίωση αποζημίωσης.

64. Ωστόσο, αληθεύει ότι η απαλλαγή είναι δυνατή μόνον εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες συναφώς προϋποθέσεις. Το άρθρο 22, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 επιτάσσει όμως τα κράτη μέλη να υποβάλλουν σχέδιο για την ποιότητα του αέρα, το οποίο να καταδεικνύει με ποιον τρόπο θα επιτευχθεί η συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές πριν από την εκπνοή της νέας προθεσμίας, ήτοι για τα ΑΣ₁₀ όχι αργότερα από τις 11 Ιουνίου 2011²².

65. Επομένως, στην αίτηση της 9ης Ιουνίου 2011 έπρεπε να εκτίθεται ότι οι οριακές τιμές θα τηρούνταν το αργότερο εντός δύο ημερών. Το αποτέλεσμα αυτό αποκλείεται, δεδομένων των συγκεκριμένων τιμών που κοινοποιήθηκαν εν προκειμένω. Αντιθέτως, η υπέρβαση των οριακών τιμών στις ζώνες και στους οικισμούς της Βουλγαρίας, πριν από την αίτηση και μετά από αυτήν, ήταν σχεδόν αδιάκοπη. Και η μοναδική περίπτωση μη υπεربάσεως της ετήσιας οριακής τιμής στη ζώνη της Βάρνας πριν από μερικά έτη συνοδεύτηκε από υπερβολικά πολλές υπερβάσεις της ημερήσιας οριακής τιμής.

66. Συνεπώς, είναι αναμφίβολο ότι η αίτηση της Βουλγαρίας δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις απαλλαγής. Επομένως, ακόμη και σε περίπτωση ενδελεχούς εξετάσεως, η Επιτροπή θα είχε δικαιολογημένα διατυπώσει αντιρρήσεις κατά της αιτήσεως της Βουλγαρίας.

67. Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση που η Βουλγαρία είχε υποβάλει ενημέρωση περί απαλλαγής ανακοινώνοντας την τήρηση των οριακών τιμών από τις 11 Ιουνίου 2011, η επίκληση του γεγονότος αυτού από το εν λόγω κράτος μέλος σήμερα θα συνιστούσε καταχρηστική άσκηση δικαιώματος, δεδομένων των διαρκών παραβάσεων στις οποίες έχει υποπέσει.

68. Συνοψίζοντας, πρέπει, συνεπώς, να γίνει δεκτό ότι η Βουλγαρία δεν απαλλάχθηκε μέχρι τις 11 Ιουνίου 2011 από την υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για τα ΑΣ₁₀.

Επί της φύσεως της υποχρέωσης τηρήσεως των οριακών τιμών

69. Περαιτέρω, η Βουλγαρία επιχειρεί να αντικρούσει την αιτίαση της Επιτροπής προβάλλοντας τις προσπάθειές της για βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα και τη δήθεν βελτίωση της εν λόγω ποιότητας, καθώς και την οικονομική κατάσταση της χώρας.

70. Τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να κλονίσουν τη διαπίστωση γενικής και διαρκούς μη συμμορφώσεως προς τις οριακές τιμές. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως τονίσει ότι για την παράβαση του άρθρου 13 και του παραρτήματος XI της οδηγίας 2008/50 αρκεί απλώς η υπέρβαση των οριακών τιμών²³, εφόσον δεν αποδεικνύεται η συνδρομή ανωτέρας βίας²⁴. Επομένως, πρόκειται για υποχρέωση επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος (*obligation de résultat*) και όχι απλώς για υποχρέωση επιδιώξεως τηρήσεως των οριακών τιμών.

22 — Βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψεις 45 και 47).

23 — Αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (C-365/10, EU:C:2011:183, σκέψη 24), της 10ης Μαΐου 2011, Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-479/10, EU:C:2011:287, σκέψεις 13 έως 16), και της 15ης Νοεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-34/11, EU:C:2012:712, σκέψη 52). Βλ., επίσης, απόφαση του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ, της 2ας Οκτωβρίου 2015, Εποπτεύουσα Αρχή ΕΖΕΣ κατά Νορβηγίας (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, σκέψεις 33 έως 36).

24 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-68/11, EU:C:2012:815, σκέψεις 41 και 59 έως 66).

71. Η παραδοχή περί συνδρομής υποχρέωσης επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος δεν εμποδίζεται ούτε από το γεγονός ότι, κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να λαμβάνουν μέτρα αποτροπής ή άμεσης άρσεως κάθε υπερβάσεως των οριακών τιμών, αλλά μόνον να περιορίζουν στο ελάχιστο δυνατό τη διάρκεια της περιόδου υπερβάσεως.

72. Αν το άρθρο 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 είχε την έννοια ότι η υποχρέωση αυτή για εκπόνηση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα αποτελεί τη μοναδική έννομη συνέπεια της μη τηρήσεως των προδιαγραφών ποιότητας του αέρα, η συνδρομή υποχρέωσης επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος θα ήταν αμφίβολη. Και τούτο διότι θα συνέτρεχε εν προκειμένω περίπτωση αμβλύνσεως της γενικής απορρέουσας από το δίκαιο της Ένωσης υποχρέωσης περί όσο το δυνατόν ταχύτερης άρσεως των παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης και περί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αποκαταστάσεως των ζημιών²⁵. Επίσης, θα μετρίαζόταν η σημασία της διάρκειας της παραβάσεως. Και τούτο διότι η υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίου προϋποθέτει ότι η παράβαση κατά κανόνα δεν μπορεί να αρθεί άμεσα, αλλά μόνο μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου. Η ερμηνεία αυτή είναι εύλογη λόγω των δυσχερειών που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή των προδιαγραφών ποιότητας του αέρα, οι οποίες επηρέασαν καθοριστικά και την τροποποίηση της οδηγίας για την ποιότητα του αέρα.

73. Όπως όμως έχει, ορθώς, διαπιστώσει το Δικαστήριο, μόνο το άρθρο 22, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 παρέχει ρητώς σε κράτος μέλος τη δυνατότητα να παρατείνει την προθεσμία που ορίζεται στο παράρτημα XI της οδηγίας αυτής όσον αφορά τη συμμόρφωση προς τις οριακές τιμές που προβλέπονται στο παράρτημα αυτό²⁶. Θα ήταν αντιφατικό αν, παράλληλα με την εν λόγω ρητώς προβλεπόμενη δυνατότητα παρατάσεως της προθεσμίας η οποία υπόκειται σε αυστηρούς όρους και περιορισμούς²⁷, γινόταν δεκτή η ερμηνεία ότι η υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα κατ' άρθρον 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, υποκρύπτει μια, απλώς σιωπηρή, αλλά χωρίς χρονικό περιορισμό²⁸ εξαίρεση. Μια τέτοια ερμηνεία θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα των προδιαγραφών ποιότητας του αέρα²⁹, πράγμα το οποίο, και μόνο λόγω της μεγάλης σημασίας των προδιαγραφών αυτών για την ανθρώπινη υγεία, δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό.

74. Κατά τα λοιπά, στην οδηγία 2008/50 καθορίζονται επίσης στόχοι όσον αφορά την ποιότητα του αέρα οι οποίοι προδήλως δεν έχουν τη μορφή υποχρέωσης επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 1, και του άρθρου 16, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μόνο τα αναγκαία μέτρα που δεν συνεπάγονται υπερβολικό κόστος προκειμένου να επιτύχουν την τήρηση των στόχων εκθέσεως στα σωματίδια ΑΣ_{2,5}, ήτοι σε σωματίδια που είναι ακόμη μικρότερα. Εάν ο νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να θεσπίσει τις οριακές τιμές για τα ΑΣ₁₀ με μορφή υποχρέωσης επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος, θα είχε επιλέξει παρόμοια διατύπωση.

75. Συνεπώς, η οδηγία 2008/50 επιβάλλει, όσον αφορά τα ΑΣ₁₀, δύο συνδεδεμένες μεταξύ τους, αλλά διαφορετικές υποχρεώσεις: αφενός, την προληπτικού χαρακτήρα και άνευ όρων υποχρέωση τήρησης των οριακών τιμών που είναι υποχρέωση επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος και, αφετέρου, τις υποχρεώσεις εκ των υστέρων μέριμνας σε περίπτωση υπερβάσεως.

25 — Βλ. αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 35), της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 31), και της 25ης Νοεμβρίου 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, σκέψη 45).

26 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 43).

27 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψεις 44 και 45).

28 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 48).

29 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 44).

76. Εντούτοις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι έννομες συνέπειες της υπερβάσεως των οριακών τιμών δεν μένουν ανεπηρέαστες από τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα. Ειδικότερα, πολλοί λόγοι συνηγορούν υπέρ της δυνατότητας μετριασμού της βαρύτητας της παραβάσεως σε περίπτωση που το σχέδιο για την ποιότητα του αέρα πληροί τις απαιτήσεις της οδηγίας 2008/50 και εφαρμόζεται πιστά. Σε περίπτωση τέτοιου σχεδίου είναι ενδεχομένως δυνατό ακόμη και να δικαιολογείται η μη επιβολή χρηματικής ποινής κατά τη διαδικασία του άρθρου 260 ΣΛΕΕ ή να αποκλείεται ο χαρακτηρισμός της υπερβάσεως των οριακών τιμών ως αιτίας γενέσεως ευθύνης αποζημιώσεως³⁰. Τα ζητήματα αυτά δεν απαιτείται βεβαίως να κριθούν ήδη στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, ωστόσο υπό το πρίσμα αυτό προσλαμβάνει μεγαλύτερη βαρύτητα ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Επιτροπής.

77. Η ερμηνεία της υποχρεώσεως τηρήσεως των οριακών τιμών υπό την έννοια υποχρεώσεως επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση ούτε από την κάπως ασαφή διατύπωση της αποφάσεως ClientEarth. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο τόνισε ότι ενώ, όσον αφορά το διοξείδιο του θείου, τα ΑΣ₁₀, τον μόλυβδο και το μονοξείδιο του άνθρακα, το άρθρο 13, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη «μεριμνούν» ώστε τα επίπεδα των ρύπων αυτών να παραμένουν εντός των οριακών τιμών, στο δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως ορίζεται ότι, ως προς το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο, «απαγορεύεται κάθε υπέρβαση» των οριακών τιμών μετά την προθεσμία που τάσσεται, όπερ ισοδυναμεί με υποχρέωση επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος³¹.

78. Κατά τη δική μου αντίληψη, το Δικαστήριο δεν είχε σκοπό να επισημάνει κάποια αντίθεση μεταξύ, αφενός, των υποχρεώσεων όσον αφορά το διοξείδιο του θείου, τα ΑΣ₁₀, τον μόλυβδο και το μονοξείδιο του άνθρακα και, αφετέρου, όσον αφορά το διοξείδιο του αζώτου και το βενζόλιο. Αντιθέτως, πρόκειται για μια διφορούμενη ίσως επιβεβαίωση της μέχρι τούδε νομολογίας. Αμφότερες οι διατυπώσεις εκφράζουν, χρησιμοποιώντας διαφορετικές λέξεις, την ίδια υποχρέωση³².

79. Εξάλλου, η διαπίστωση περί γενικής και διαρκούς υπερβάσεως των οριακών τιμών δεν αναιρείται ούτε από το γεγονός ότι το 2009, σε μία από τις έξι ζώνες, ήτοι στη ζώνη Βάρνα, δεν υπήρξε υπέρβαση μίας από τις δύο οριακές τιμές. Αντιθέτως, πρόκειται προδήλως για μη τυπική περίπτωση, η οποία πρέπει απλώς να αποδοθεί σε ιδιαίτερες περιστάσεις. Εν τέλει, η Βουλγαρία εν συνεχεία υπερέβη εκ νέου και αυτήν την οριακή τιμή στη ως άνω ζώνη. Επίσης, στη ζώνη αυτή καταγράφηκαν υπερβολικά συχνές υπερβάσεις της ημερήσιας οριακής τιμής ακόμη και κατά το έτος 2009.

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

80. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από το 2007 έως το 2013 η Βουλγαρία παρέβη, κατά γενικό και διαρκή τρόπο, σε όλους τους οικισμούς και σε όλες τις ζώνες της χώρας, τις υποχρεώσεις που υπέχει, όσον αφορά τα ΑΣ₁₀, δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη.

B – Επί του άρθρου 23 της οδηγίας 2008/50 – Σχέδια για την ποιότητα του αέρα

81. Ο δεύτερος λόγος της προσφυγής της Επιτροπής αφορά την υποχρέωση εκπονήσεως σχεδίων για την ποιότητα του αέρα κατά το άρθρο 23 της οδηγίας 2008/50.

30 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, σκέψεις 51 και 52).

31 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 30).

32 — Όμοια, κατ' αποτέλεσμα, και η απόφαση του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ, της 2ας Οκτωβρίου 2015, Εποπτεύουσα Αρχή ΕΖΕΣ κατά Νορβηγίας (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, σκέψη 36).

82. Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς με σκοπό να επιτευχθούν οι αντίστοιχες οριακές τιμές. Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, σε περίπτωση υπερβάσεων αυτών των οριακών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα θα θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. Το άρθρο 23, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, ορίζει ότι τα εν λόγω σχέδια για την ποιότητα του αέρα περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV.

83. Επομένως, από τότε που υπερέβη τις οριακές τιμές, η Βουλγαρία οφείλει, βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, να εκπονήσει σχέδια για την ποιότητα του αέρα. Σε περίπτωση μη απαλλαγής από την υποχρέωση συμμορφώσεως, τα σχέδια αυτά πρέπει, βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, να θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη.

84. Οι διάδικοι συνομολογούν ότι η Βουλγαρία έχει εκπονήσει σχέδια για την ποιότητα του αέρα.

85. Η Επιτροπή όμως συνάγει από το γεγονός της συνεχιζόμενης υπερβάσεως των οριακών τιμών ότι η Βουλγαρία παρέλειψε να περιορίσει τη διάρκεια της περιόδου υπερβάσεως στο ελάχιστο δυνατό. Η Βουλγαρία δεν έλαβε όλα τα απαιτούμενα και –από επιστημονικής απόψεως– διαθέσιμα μέτρα για την άρση της υπερβάσεως των οριακών τιμών. Περαιτέρω, η Επιτροπή προβάλλει την αιτίαση ότι μέτρα που προβλέπονται στα σχέδια της Βουλγαρίας δεν υλοποιήθηκαν ακόμα, καθώς και ότι τα σχέδια αυτά δεν περιλαμβάνουν ορισμένα στοιχεία.

86. Ομοίως και σε σχέση με αυτόν τον λόγο της προσφυγής πρέπει αρχικώς να προσδιοριστεί επακριβώς το αντικείμενο της δίκης (σχετικώς υπό 1), προτού εξεταστούν τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία προσάγει η Επιτροπή (σχετικώς υπό 2) και η ποιότητα των σχεδίων της Βουλγαρίας για την ποιότητα του αέρα (σχετικώς υπό 3).

1. Επί του αντικείμενου του αιτήματος της προσφυγής και επί του παραδεκτού των προβαλλόμενων από την Επιτροπή ισχυρισμών

87. Σχετικά με το παραδεκτό αυτού του λόγου της προσφυγής ισχύουν, κατ' αρχήν, τα ίδια με τα προεκτεθέντα σχετικά με το παραδεκτό του πρώτου λόγου της προσφυγής. Η Επιτροπή δεν περιορίζεται, βεβαίως, κατά την προβολή των ισχυρισμών της, σε πληροφορίες οι οποίες είχαν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της προσκλήσεως υποβολής παρατηρήσεων και της αιτιολογημένης γνώμης, ωστόσο οι μεταγενέστερες συνθήκες λειτουργούν απλώς ως πρόσθετη απόδειξη περί της, κατά διαρκή και γενικό τρόπο, ακολουθούμενης πρακτικής κατά την εκπόνηση και την υλοποίηση των σχεδίων για την ποιότητα του αέρα.

88. Εντούτοις, το παραδεκτό αντικείμενο αυτού του λόγου της προσφυγής περιορίζεται επίσης χρονικώς από την προθεσμία της αιτιολογημένης γνώμης, η οποία εξέπνευσε στις 11 Σεπτεμβρίου 2014.

89. Εκτός αυτού, ανακύπτει το ζήτημα κατά πόσον και αυτός ο λόγος της προσφυγής περιλαμβάνει την παράβαση των υποχρεώσεων που ίσχυαν πριν από την οδηγία 2008/50. Οι υποχρεώσεις αυτές απέρρεαν από την οδηγία 96/62 σε συνδυασμό με την οδηγία 99/30.

90. Στο πλαίσιο αυτό, η κατάσταση διαφέρει σε σχέση με τις οριακές τιμές. Εν προκειμένω, δεν απαιτείται να απαντηθεί αν οι προϊσχύσασες ρυθμίσεις καθόριζαν απαιτήσεις όμοιες με αυτές που καθορίζονται σήμερα με το άρθρο 23, παράγραφος 1, και με το τμήμα Α του παραρτήματος XV της οδηγίας 2008/50. Και τούτο διότι η ίδια η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 είναι αυστηρότερο από ό,τι η οδηγία 96/62. Η τελευταία απαιτεί μόνο τη συμμόρφωση με τις οριακές τιμές εντός εύλογης περιόδου, ενώ κατά την οδηγία 2008/50 η περίοδος αυτή πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη. Ωστόσο, η αυστηροποίηση των απαιτήσεων αποκλείει την ύπαρξη συνέχειας.

91. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλεστεί την αδιάκοπη ισχύ των υποχρεώσεων εκπονήσεως σχεδίων δυνάμει της οδηγίας 96/62. Αντιθέτως, η παράβαση του άρθρου 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 μπορεί να διαπιστωθεί μόνο μετά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς της τελευταίας αυτής οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ήτοι όχι νωρίτερα από τις 11 Ιουνίου 2010.

92. Επομένως, μόνο κατά την έκταση αυτή είναι παραδεκτοί οι ισχυρισμοί της Επιτροπής.

2. Επί της διάρκειας της υπερβάσεως των οριακών τιμών

93. Το συμπέρασμα που συνήγαγε η Επιτροπή από τη διάρκεια της υπερβάσεως, σύμφωνα με το οποίο δεν τηρήθηκε η υποχρέωση περιορισμού της διάρκειας αυτής στο ελάχιστο δυνατό, προϋποθέτει ότι η υπέρβαση πρέπει να αίρεται εντός συγκεκριμένης περιόδου. Ωστόσο, τέτοια συγκεκριμένη περίοδος ούτε καθορίζεται ρητώς με την οδηγία 2008/50 ούτε συνάγεται από αυτήν.

94. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έχει μέχρι σήμερα διαπιστώσει, όσον αφορά τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα, μόνον ότι ναι μεν τα κράτη μέλη διαθέτουν, βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, κάποιον βαθμό διακριτικής ευχέρειας όταν αποφασίζουν ποια μέτρα θα λάβουν, πλην όμως τα μέτρα αυτά πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξασφαλίζουν ότι η περίοδος υπερβάσεως των οριακών τιμών θα είναι η συντομότερη δυνατή³³.

95. Η διαπίστωση αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της προγενέστερης αποφάσεως Janecsek επί των σχεδίων δράσεως που πρέπει να εκπονούνται βραχυπρόθεσμα σε περίπτωση επαπειλούμενης υπερβάσεως των οριακών τιμών σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι από το όλο σύστημα της εν λόγω οδηγίας, η οποία αποβλέπει στην ολοκληρωμένη μείωση της ρυπάνσεως, προκύπτει ότι είναι έργο των κρατών μελών να λάβουν μέτρα ικανά να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως και τη διάρκειά του, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των σχετικών συγκυριών και εμπλεκόμενων συμφερόντων³⁴. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο μάλιστα δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη, κατά τη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη, εκτός από τον σκοπό της ελαχιστοποίησης της υπερβάσεως, και την ισορροπία που πρέπει να εξασφαλιστεί μεταξύ του σκοπού αυτού και των διαφόρων εμπλεκόμενων δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων³⁵.

33 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 57).

34 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecsek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 45).

35 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Janecsek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 46).

96. Ομοίως, κατά την εκπόνηση των σχεδίων για την ποιότητα του αέρα κατ' άρθρον 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50 είναι απαραίτητη μια τέτοια εξισορρόπηση των διαφόρων συμφερόντων. Είναι, βεβαίως, γεγονός ότι η μεγάλη σημασία που έχει η ποιότητα του αέρα για την προστασία της ζωής και της υγείας δεν αφήνει πολλά περιθώρια για τη συνεκτίμηση άλλων συμφερόντων. Απαιτεί, συνεπώς, και την υποβολή της πραγματοποιούμενης σταθμίσεως σε αυστηρό έλεγχο³⁶. Ωστόσο, αναμφιβόλως υφίστανται υπέρτερα συμφέροντα τα οποία μπορεί να αντιτίθενται σε ορισμένα κατάλληλα μέτρα.

97. Συγκεκριμένα, όπως υποστηρίζει η Βουλγαρία, βασική αιτία της υπερβάσεως των οριακών τιμών αποτελεί η οικιακή θέρμανση κατά τη διάρκεια του χειμώνα με χρήση στερεών καυσίμων, και ειδικότερα ξυλείας και άνθρακα. Συνεπώς, η απαγόρευση των εν λόγω μεθόδων θερμάνσεως παρίσταται ως κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη της τηρήσεως των οριακών τιμών. Ωστόσο, το μέτρο αυτό πρέπει να αποκλειστεί για όσο διάστημα δεν υπάρχουν άλλες διαθέσιμες μέθοδοι θερμάνσεως, καθόσον χωρίς θέρμανση θα πρέπει να αναμένονται ακόμη σοβαρότερες βλάβες της ανθρώπινης υγείας.

98. Επομένως, ορθά τονίζει η Βουλγαρία ότι μόνο στο πλαίσιο κατά περίπτωση εκτιμήσεως είναι δυνατό να διαπιστωθεί ποια είναι η «όσο το δυνατόν συντομότερη» περίοδος. Μόνη η διάρκεια της υπερβάσεως δεν αρκεί προς τούτο, καθότι από το στοιχείο αυτό, αυτοτελώς εξεταζόμενο, δεν μπορεί να συναχθεί συμπέρασμα σχετικά με το αν η διασφάλιση της ισορροπίας με άλλα συμφέροντα ήταν ανεπιτυχής.

99. Ως εκ τούτου, το κεντρικό επιχείρημα της Επιτροπής δεν ευσταθεί άνευ ετέρου. Το αν η υπέρβαση των οριακών τιμών διήρκεσε για ορισμένο αριθμό ετών, είτε ήταν αυτά επτά, οκτώ ή εννέα έτη, δεν μπορεί να είναι από μόνο του καθοριστικής σημασίας όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον η περίοδος αυτή ήταν «όσο το δυνατόν συντομότερη».

100. Εντούτοις, τούτο δεν συνεπάγεται ότι ο εν λόγω ισχυρισμός της Επιτροπής είναι άνευ σημασίας.

101. Αντιθέτως, το Δικαστήριο θα πρέπει να στηριχθεί στη νομολογία του επί της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Στο πεδίο αυτό ισχύει η, προβλεπόμενη σήμερα στο άρθρο 13 της οδηγίας για τα απόβλητα³⁷, πρωταρχική υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν ότι η διαχείριση των αποβλήτων πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον. Η εξακολούθηση μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία δεν συνάδει με τον σκοπό αυτόν, όπως επί παραδείγματι η διατήρηση παράνομου χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων, αποτελεί ένδειξη παραβάσεως των καθηκόντων αυτών, ιδίως όταν επιφέρει σημαντική υποβάθμιση του περιβάλλοντος η οποία διατηρείται επί μακρόν χωρίς επέμβαση των αρμοδίων αρχών³⁸.

102. Το ίδιο ισχύει στην περίπτωση της παρούσας διαδικασίας. Στη Βουλγαρία παραβιάζονται επί μακρόν οι οριακές τιμές για τα ΑΣ₁₀, γεγονός το οποίο έχει σοβαρές επιπτώσεις στην υγεία του βουλγαρικού πληθυσμού. Τούτο συνιστά σημαντική ένδειξη ότι η Βουλγαρία δεν τήρησε την απορρέουσα από το άρθρο 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 υποχρέωσή της.

36 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, σχετικά με τον έλεγχο σοβαρών προσβολών της ιδιωτικής ζωής και του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, αποφάσεις της 8ης Απριλίου 2014, Digital Rights Ireland κ.λπ. (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψη 48), και της 6ης Οκτωβρίου 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, σκέψη 78).

37 — Οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (ΕΕ 2008, L 312, σ. 3).

38 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ιταλίας («San Rocco», C-365/97, EU:C:1999:544, σκέψη 68), της 18ης Νοεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-420/02, EU:C:2004:727, σκέψη 22), της 4ης Μαρτίου 2010, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-297/08, EU:C:2010:115, σκέψη 97), της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-677/13, EU:C:2014:2433, σκέψη 78), της 16ης Ιουλίου 2015, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (C-140/14, EU:C:2015:501, σκέψη 69), και της 21ης Ιουλίου 2016, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (C-104/15, EU:C:2016:581, σκέψη 81).

103. Η Βουλγαρία υποστηρίζει μεν ότι η υπέρβαση των οριακών τιμών δεν μπορεί να στοιχειοθετεί ταυτοχρόνως παράβαση τόσο του άρθρου 13, παράγραφος 1, όσο και του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, καθότι η παράβαση της υποχρέωσης που απορρέει από την πρώτη ως άνω διάταξη δημιουργεί το πρώτον τη δεύτερη υποχρέωση.

104. Ο ισχυρισμός αυτός παραγνωρίζει όμως ότι η υπέρβαση των οριακών τιμών δεν στοιχειοθετεί παράβαση του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50, αλλά αποτελεί απλώς ένδειξη ότι τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα δεν πληρούν τις απαιτήσεις. Τούτο μπορεί να μη συνάγεται ήδη από την πρώτη υπέρβαση, όμως, όσο περισσότερο διαρκούν οι υπερβάσεις, τόσο περισσότερο καταδεικνύεται από αυτές πόσο αποτελεσματικά –ή αναποτελεσματικά– ήταν τα ήδη ληφθέντα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα.

105. Εξάλλου, κατά την εκτίμηση της σοβαρότητας της ενδείξεως αυτής, ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι αναμφίβολες παραβάσεις που έλαβαν χώρα μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, ήτοι κατά τα έτη 2014 και 2015. Οι παραβάσεις αυτές επιβεβαιώνουν ότι τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα που υπήρχαν πριν από την εκπνοή της προθεσμίας δεν αρκούσαν ούτε για την τήρηση των οριακών τιμών σε μεταγενέστερο χρόνο.

106. Η σημασία της διάρκειας της υπερβάσεως δεν μετριάζεται ούτε από το γεγονός ότι αντικείμενο της διαδικασίας αποτελεί μόνον η υποχρέωση που υφίσταται από τις 11 Ιουνίου 2010. Και τούτο διότι η Βουλγαρία δεν κατέστη τότε για πρώτη φορά υπόχρεη λήψεως μέτρων κατά της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως, αλλά είχε την υποχρέωση αυτή ήδη από την προσχώρησή της τον Ιανουάριο του 2007, οπότε κατέστη εφαρμοστέο το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα των μέτρων που ελήφθησαν κατά την περίοδο μεταξύ 11ης Ιουνίου 2010 και 11ης Σεπτεμβρίου 2014 πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των προγενέστερων προσπαθειών βελτιώσεως της ποιότητας του αέρα, διάρκειας άνω των τριών ετών. Δεδομένου ότι οι προσπάθειες αυτές δεν ήταν επαρκείς, συνέτρεχε ακόμη περισσότερο λόγος για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων μετά τις 11 Ιουνίου 2010.

107. Επομένως, η Βουλγαρία φέρει το βάρος αντικρούσεως της ενδείξεως αυτής, η οποία προκύπτει από τη διαρκή υπέρβαση των οριακών τιμών. Προς τούτο θα έπρεπε το κράτος μέλος αυτό ειδικότερα να αποδείξει ότι τα σχέδιά του για την ποιότητα του αέρα πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 23, παράγραφος 1, και του τμήματος Α του παραρτήματος XV της οδηγίας 2008/50.

3. Επί της ποιότητας των σχεδίων της Βουλγαρίας για την ποιότητα του αέρα

108. Ωστόσο, βάσει όσων εκθέτουν η Βουλγαρία και η Επιτροπή, τα σχέδια που εκπονήθηκαν μέχρι σήμερα είναι ανεπαρκή.

109. Είναι αναμφισβήτητο ότι, μολονότι τα σχέδια αυτά περιελάμβαναν διάφορους χρονικούς στόχους για την τήρηση των οριακών τιμών, οι στόχοι αυτοί δεν επιτεύχθηκαν. Η Επιτροπή υποστήριξε επίσης, χωρίς ο ισχυρισμός της αυτός να αμφισβητηθεί, ότι δεν συνεξετάστηκε το πλήρες φάσμα μέτρων που ήταν δυνατό να ληφθούν, όπως επί παραδείγματι ο καθορισμός αυστηρότερων ποιοτικών προδιαγραφών για τα στερεά καύσιμα που χρησιμοποιούνται για την οικιακή θέρμανση ή η επιβολή περιορισμών στη οδική κυκλοφορία.

110. Επιπλέον, τα σχέδια της Βουλγαρίας χαρακτηρίζονται από διαρθρωτικές ελλείψεις.

111. Πράγματι, η Επιτροπή υποστηρίζει επιπλέον ότι η Βουλγαρία δεν περιέλαβε στοιχεία σχετικά με το ακριβές κατά τόπον πεδίο εφαρμογής των σχεδίων, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους, τις αναμενόμενες λόγω των σχεδιαζόμενων μέτρων βελτιώσεις της ποιότητας του αέρα, καθώς και τον χρόνο επιτεύξεως της τήρησης των οριακών τιμών.

112. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αναφέρεται στις απαραίτητες πληροφορίες κατά το τμήμα Α του παραρτήματος XV της οδηγίας 2008/50. Ειδικότερα, βάσει του σημείου 6, στοιχείο β', του τμήματος αυτού, απαιτείται η παράθεση λεπτομερειών για τα μέτρα που είναι δυνατόν να ληφθούν για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα. Επίσης, βάσει του σημείου 8, απαιτείται η παράθεση καταλόγου και η περιγραφή όλων των μέτρων που προβλέπονται στο έργο (στοιχείο α'), η παράθεση χρονοδιαγράμματος εφαρμογής (στοιχείο β') και η εκτίμηση της σχεδιαζόμενης βελτίωσης της ποιότητας του αέρα, καθώς και η εκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων αυτών (στοιχείο γ').

113. Οι πληροφορίες αυτές είναι κεντρικής σημασίας, καθότι μόνον αυτές παρέχουν τη δυνατότητα να διακριβωθεί αν τα σχέδια αυτά για την ποιότητα του αέρα πράγματι διασφαλίζουν ότι η διάρκεια της περιόδου μη τηρήσεως των οριακών τιμών περιορίζεται στο ελάχιστο δυνατό. Βάσει των πληροφοριών αυτών καθίσταται δυνατό να ελεγχθεί αν το κράτος μέλος έχει προσδιορίσει όλα τα μέτρα που είναι δυνατό να ληφθούν για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα, καθώς και ποια έχει επιλέξει. Ταυτοχρόνως, βάσει των πληροφοριών αυτών καθίσταται δυνατό να εκτιμηθεί σε ποιον βαθμό και σε πόσο χρόνο βελτιώνεται η ποιότητα του αέρα. Συνακόλουθα, από τις πληροφορίες αυτές προκύπτει εν τέλει κατά πόσον και μέχρι πότε μπορεί να επιτευχθεί, βάσει των σχεδίων αυτών, η τήρηση των οριακών τιμών.

114. Η Βουλγαρία περιγράφει μεν πολλά μέτρα και σχέδια, ωστόσο δεν αμφισβητεί ότι οι ανωτέρω πληροφορίες κατ' ουσίαν λείπουν.

115. Πάντως, η Βουλγαρία καταδεικνύει μια αντίφαση που ενυπάρχει στους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, αφενός, υποστηρίζει ότι η Βουλγαρία δεν ανέφερε πότε πρέπει να αναμένεται η επίτευξη της τηρήσεως των οριακών τιμών, αφετέρου, όμως προβάλλει την αιτίαση ότι ορισμένα σχέδια περιείχαν τέτοιες ημερομηνίες, οι οποίες ωστόσο παρήλθαν, χωρίς να επιτευχθεί η τήρηση των οριακών τιμών.

116. Εντούτοις, η αντίφαση αυτή δεν έχει αποφασιστική σημασία, καθότι η ανακοίνωση μελλοντικής τηρήσεως των οριακών τιμών, η οποία τελικώς δεν πραγματοποιείται, αποτελεί απλώς περαιτέρω απόδειξη περί της ανεπάρκειας του σχεδίου για την ποιότητα του αέρα που την περιλαμβάνει.

117. Συνεπώς, τα σχέδια για την ποιότητα του αέρα που εκπονήθηκαν από τη Βουλγαρία με σκοπό τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως από τα ΑΣ₁₀ δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 23, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/50 και, ειδικότερα, δεν περιλαμβάνουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες κατά το τμήμα Α του παραρτήματος XV της οδηγίας 2008/50.

118. Επομένως, η Βουλγαρία δεν μπόρεσε ούτε να αποδείξει ότι, παρά τη διαρκή υπέρβαση των οριακών τιμών, έλαβε τα αναγκαία μέτρα προκειμένου η διάρκεια της εν λόγω περιόδου υπερβάσεως να περιοριστεί στο ελάχιστο δυνατό.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

119. Συνοψίζοντας, όσον αφορά τον δεύτερο λόγο της προσφυγής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από τις 11 Ιουνίου 2010 μέχρι τις 11 Σεπτεμβρίου 2014 η Βουλγαρία παρέβη, κατά γενικό και διαρκή τρόπο, σε όλους τους οικισμούς και σε όλες τις ζώνες της χώρας, την υποχρέωση, την οποία υπέχει δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50, να εκπονήσει και να υλοποιήσει σχέδια για την ποιότητα του αέρα σύμφωνα με το τμήμα Α του παραρτήματος XV με σκοπό τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως από τα ΑΣ₁₀, προκειμένου η διάρκεια της περιόδου υπερβάσεως των οριακών τιμών που προβλέπονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, και στο παράρτημα XI να περιοριστεί στο ελάχιστο δυνατό.

V – Δικαστικά έξοδα

120. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή κατ' ουσίαν νίκησε, η Βουλγαρία πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

121. Ωστόσο, κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Συνεπώς, η Πολωνία φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

VI – Πρόταση

122. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Από το 2007 έως το 2013 η Δημοκρατία της Βουλγαρίας παρέβη, κατά γενικό και διαρκή τρόπο, σε όλους τους οικισμούς και σε όλες τις ζώνες της χώρας, τις υποχρεώσεις που υπέχει, όσον αφορά τα ΑΣ₁₀, δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα XI της οδηγίας 2008/50 για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη.
- 2) Από τις 11 Ιουνίου 2010 μέχρι τις 11 Σεπτεμβρίου 2014 η Δημοκρατία της Βουλγαρίας παρέβη, κατά γενικό και διαρκή τρόπο, σε όλους τους οικισμούς και σε όλες τις ζώνες της χώρας, την υποχρέωση, την οποία υπέχει δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/50, να εκπονήσει και να υλοποιήσει σχέδια για την ποιότητα του αέρα σύμφωνα με το τμήμα Α του παραρτήματος XV με σκοπό τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως από τα ΑΣ₁₀, προκειμένου η διάρκεια της περιόδου υπερβάσεως των οριακών τιμών που προβλέπονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, και στο παράρτημα XI να περιοριστεί στο ελάχιστο δυνατό.
- 3) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.
- 4) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας στα δικαστικά έξοδα, εξαιρουμένων των εξόδων της Δημοκρατίας της Πολωνίας, η οποία φέρει τα δικά της έξοδα.