



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

5. aprill 2017*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Keskkond — Direktiiv 2008/50/EÜ — Välisõhu kvaliteet — Artikli 13 lõige 1 — XI lisa — PM10 sisalduse 24tunnine ja aastane piirtase — Piirtasemete süstemaatiline ja pidev ületamine — Artikkel 22 — Teatavale piirtasemele vastavuse saavutamise tähtaja pikendamine — Kohaldamise tingimused — Artikli 23 lõige 1 — Õhukvaliteedi kavad — „Võimalikult lühike“ ületamise ajavahemik — Asjakohased meetmed — Hinnanguelemendid

Kohtuasjas C-488/15,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 14. septembril 2015 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: E. Kružíková, S. Petrova, P. Mihaylova ja E. Manhaeve,

hageja,

versus

Bulgaaria Vabariik, esindajad: E. Petranova ja M. Georgieva,

kostja,

keda toetab:

Poola Vabariik, esindajad: A. Gawłowska, B. Majczyna ja D. Krawczyk,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, kohtunikud M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (ettekandja) ja D. Šváby,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. septembri 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 10. novembri 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hakis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Bulgaaria Vabariik:
 - on alates 2007. aastast kuni vähemalt 2013. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria;
 - on alates 2007. aastast kuni vähemalt 2013. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM₁₀ sisalduse 24tunnist piirtaset ning aastatel 2007, 2008 ja alates 2010. aastast kuni vähemalt 2013. aasta lõpuni PM₁₀ sisalduse aastast piirtaset BG0003 AG Varna linnastus;
 - kuna puudub täiendav teave, mis tõendaks, et olukord ülalnimetatud piirkondades ja linnastutes, kus PM₁₀ 24tunnist ja aastast piirtaset ületati, oleks muutunud,siis rikub Bulgaaria Vabariik jätkuvalt talle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivi 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT 2008, L 152, lk 1) artikli 13 lõikest 1 koosmõjus XI lisaga tulenevaid kohustusi, ja
 - kuna viimase, 2013. aastat puudutava õhukvaliteedi aastaaruande kohaselt ületatakse endiselt nii PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset kõigis ülalnimetatud piirkondades ja linnastutes, siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud selle direktiivi artikli 23 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi ja eelkõige kohustust tagada, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike, ning et see rikkumine kestab endiselt edasi.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 96/62/EÜ

- 2 Nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiivi 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta (EÜT 1996, L 296, lk 55; ELT eriväljaanne 15/03, lk 95) artikli 7 „Välisõhu kvaliteedi parandamine – Üldnõuded“ lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:
 - „1. Liikmesriigid võtavad piirtasemetest kinnipidamiseks vajalikke meetmeid.
 - [...]
 - 3. Liikmesriigid koostavad tegevuskavad ja näitavad neis ära meetmed, mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada. Sellistes kavades võib olenevalt konkreetsest olukorrast näha ette meetmeid tegevuse, sealhulgas maanteeliikluse juhtimiseks ja vajaduse korral peatamiseks, mis aitavad kaasa ületatud piirtasemete saavutamiseks.“
- 3 Selle direktiivi artikli 8 „Meetmed, mida kohaldatakse piirkondades, kus saasteainete tase ületab piirtasemeid“ lõigetes 1, 3 ja 4 nähakse ette:
 - „1. Liikmesriigid koostavad nimekirjad piirkondade ja aglomeraatide kohta, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab nii piirtaset kui ka selle ületamismäära.
 - [...]

3. Liikmesriigid võtavad lõikes 1 osutatud piirkondades ja aglomeraatides meetmeid, tagamaks et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul.

Kõnealune kava või programm, mis peab olema kättesaadav avalikkusele, peab sisaldama vähemalt IV lisa kirjeldatud teavet.

4. Liikmesriigid koostavad lõikes 1 osutatud piirkondade ja aglomeraatide kohta, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab piirtaset, kompleksse kava, mis hõlmab kõiki asjaomaseid saasteaineid.“

- 4 Nimetatud direktiivi artikli 11 „Teabe ja aruannete edastamine“ kohaselt esitavad liikmesriigid komisjonile igal aastal aruande PM_{10} sisalduse piirmäärade järgimise kohta.

Direktiiv 1999/30/EÜ

- 5 Nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/30/EÜ vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus (EÜT 1999, L 163, lk 41; ELT eriväljaanne 15/04, lk 164) põhjenduses 7 on märgitud:

„sellistes piirkondades, kus välisõhus leiduvate saasteainete sisaldus ületab piirtaset ja kus kehtib ajutiselt lubatud ületamismäär, tuleb koostada direktiivi 96/62/EÜ nõuete kohased tegevuskavad, et kehtestatud tähtjaks saavutada vastavus piirtasemele; tahkeid osakesi puudutavad tegevuskavad ja muu saastatuse vähendamise strateegia tuleb suunata peenosakeste sisalduse vähendamisele kui ühele osale ülesandest vähendada üldist tahkete osakeste sisaldust“.

- 6 Direktiivi 1999/30 artiklis 5 „Tahked osakesed“ on sätestatud:

„1. „Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et artikli 7 kohaselt hinnatud PM_{10} sisaldus välisõhus ei ületaks III lisa I jaos ettenähtud piirtasemeid alates selles lisa märgitud tähtaegadest.

[...]

3. Kooskõlas direktiivi 96/62/EÜ artikliga 8 koostatud PM_{10} seotud tegevuskava ja PM_{10} sisalduse vähendamise üldstrateegia peavad olema suunatud ka $PM_{2,5}$ sisalduse vähendamisele.

4. Kui III lisa I jaos ettenähtud PM_{10} piirtase ületatakse sellepärast, et looduslike protsesside tagajärjel kujuneb välisõhus PM_{10} tase, mis märgatavalt ületab tavalise loodusliku fooni, teatab liikmesriik sellest direktiivi 96/62/EÜ artikli 11 lõike 1 kohaselt komisjonile ning esitab vajalikud tõendid, mis näitavad, et piirtase ületati looduslike protsesside tõttu. Sellisel juhtumil peab liikmesriik rakendama direktiivi 96/62/EÜ artikli 8 lõike 3 kohast tegevuskava ainult siis, kui III lisa I jaos ettenähtud piirtase ületati muul põhjusel kui looduslikud protsessid.“

- 7 Direktiivi 1999/30 artikli 12 kohaselt peavad liikmesriigid jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 19. juuliks 2001.

- 8 Inimeste tervise kaitse tagamiseks määrab nimetatud direktiivi III lisa kahte liiki PM_{10} piirtasemed, eristades kahte etappi, mis on mõlemad jaotatud kaheks keskmistamisajaks. Mis puudutab 1. etapi keskmistamisaegasid, mis kehtisid 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2009, siis esiteks ei tohtinud 24tunnist taset $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ületada rohkem kui 35 korral kalendriaasta jooksul ja teiseks ei tohtinud aastane tase ületada $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Mis puudutab 2. etapi keskmistamisaegasid, mis kehtisid alates 1. jaanuarist 2010, siis esiteks ei tohtinud 24tunnist taset $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ületada rohkem kui 7 korral kalendriaasta jooksul ja teiseks ei tohtinud aastane tase ületada $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Direktiiv 2008/50

9 Direktiivi 2008/50 põhjendused 2, 16, 18 ja 19 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Inimeste tervise ja kogu keskkonna kaitsmiseks on eelkõige oluline võidelda saasteainete heitmete allikatega ning määrata kindlaks ning rakendada kõige tõhusamad meetmed heitmete vähendamiseks kohalikul, siseriiklikul ning ühenduse tasandil. Seetõttu tuleks kahjulike õhusaasteainete heitmeid vältida, ennetada või vähendada ning kehtestada välisõhu kvaliteedile asjakohased eesmärgid, võttes arvesse Maailma Terviseorganisatsiooni asjakohaseid standardeid, suuniseid ja programme.

[...]

(16) Eriti raskete tingimustega piirkondade ja linnastute osas peaks olema võimalik pikendada tähtaega, mille jooksul tuleb saavutada õhukvaliteedi piirtasemete vastavus, kui konkreetsetes piirkondades ja linnastutes esineb vaatamata asjakohaste reostustõrjemeetmete rakendamisele vastavuse saavutamisel teravaid probleeme. Teatavale piirkonnale või linnastule antud ajapikendusega peab kaasnema põhjalik komisjoni hinnang, et tagada vastavuse saavutamine kõnealuse pikendatud tähtaja jooksul. On oluline, et oleksid olemas vajalikud ühenduse meetmed, mis peegeldavad õhusaastet käsitleva temaatilise strateegia ambitsioonikaid eesmärke heite vähendamiseks selle tekkekohas, et vähendada tõhusalt heidet vastavalt käesolevas direktiivis piirtasemete saavutamisele seatud tähtajale ning neid meetmeid tuleks arvesse võtta, kui hinnatakse taotlusi vastavuse saavutamise tähtaja pikendamiseks.

[...]

(18) Piirkondadele ja linnastutele, kus saasteainete sisaldus välisõhus ületab asjakohaseid õhukvaliteedi sihtväärtusi või piirtasemeid ja, kui see on kohaldatav, mõnda ajutiselt kohaldatav ülemmäär, tuleks välja töötada õhukvaliteedi kavad. Õhusaasteaineid tekitavad paljud erinevad allikad ja tegevused. Et tagada erinevate poliitikasuundade ühtsus, peaksid sellised õhukvaliteedi kavad olema, kui see on võimalik, järjepidevad ning ühitatud kavade ja programmidega, mis on ette valmistatud vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiivile 2001/80/EÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta [(EÜT 2001, L 309, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 299)], [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta] direktiivile 2001/81/EÜ teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta [(EÜT 2001, L 309, lk 22; ELT eriväljaanne 15/06, lk 320)] ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2002. aasta direktiivile 2002/49/EÜ, mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega [(EÜT 2002, L 189, lk 12; ELT eriväljaanne 15/07, lk 101)]. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiivile 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta [(ELT 2008, L 24, lk 8)] tööstustegevuseks lube väljastades võetakse täies mahus arvesse ka käesolevas direktiivis sätestatud välisõhu kvaliteediga seotud eesmärgid.

(19) Tuleks koostada tegevuskavad, näidates ära meetmed, mis tuleb võtta lühikese aja jooksul, kui täheldatakse ühe või enama häiretaseme ületamise ohtu, et vähendada sellist ohtu ja lühendada selle kestust. Juhul kui oht esineb ühe või enama piirtaseme või sihtväärtuse puhul, võivad liikmesriigid vajaduse korral koostada sellised lühiajalised tegevuskavad. [...]“.

10 Direktiivi 2008/50 artikli 1 „Eesmärk“ punktides 1–3 on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse meetmed, mille eesmärgid on järgmised:

1. välisõhu kvaliteedi eesmärkide määratlemine ja püstitamine, et vältida, ära hoida või vähendada kahjulikku mõju inimeste tervisele ja kogu keskkonnale;

2. välisõhu kvaliteedi hindamine liikmesriikides ühiste meetodite abil ja ühiste kriteeriumide alusel;
3. teabe saamine välisõhu kvaliteedi kohta, et aidata võidelda õhusaaste ja selle kaasnähtuste vastu ning jälgida pikaajalisi suundumusi ja edusamme, mis tulenevad siseriiklikest ja ühenduse meetmetest“.
- 11 Nimetatud direktiivi artikli 2 „Mõisted“ lõiked 5, 8 ja 18 näevad ette:
- „Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:
- [...]
5. „piirtase“ – tase, mis on kehtestatud teaduslike andmete alusel eesmärgiga vältida, ennetada või vähendada saasteaine kahjulikku mõju inimeste tervisele ja/või kogu keskkonnale; piirtase tuleb saavutada teatava tähtaja jooksul ning hiljem ei tohi seda ületada;
- [...]
8. „õhukvaliteedi kavad“ – kavad, milles esitatakse meetmed piirtasemete või sihtväärtuste saavutamiseks;
- [...]
18. „PM₁₀-osake“ – tahke osake, mis vastavalt proovivõtmisel ja mõõtmistel kasutatavale standardmeetodile, standardile EN 12341, läbib 10 µm aerodünaamilise diameetriga mööduselektiivse ava 50 protsendil juhtudest“.
- 12 Selle direktiivi artikli 13 „Inimeste tervise kaitseks ette nähtud piirtasemed ja häiretasemed“ lõikes 1 on sätestatud:
- „Liikmesriigid tagavad, et kõigis nende piirkondades ja linnastutes ei ületaks vääveldioksiidi, PM₁₀, plii ja süsinikmonooksiidi tasemed välisõhus XI lisas määratud piirtasemeid.
- [...]“.
- 13 Sama direktiivi artikkel 22 „Tähtaja pikendamine ja teatavate piirtasemete kohaldamise kohustusest lubatavad erandid“ on sõnastatud nii:
- „1. Kui antud piirkond või linnastu ei suuda saavutada lämmastikdioksiidi või benseeni piirtasemeid XI lisas määratud tähtpäevaks, võib liikmesriik neid tähtaegu kõnealuse piirkonna või linnastu osas maksimaalselt viie aasta võrra pikendada tingimusel, et selle piirkonna või linnastu kohta, mille suhtes pikendamist kohaldataks, koostatakse vastavalt artiklile 23 õhukvaliteedi kava; sellist õhukvaliteedi kava täiendatakse XV lisa B jaos märgitud teabega asjaomaste saasteainete kohta ning see näitab, kuidas piirtasemetest kinnipidamine enne uue tähtaja lõppu saavutatakse.
2. Kui teatud piirkonnas või linnastus osutub XI lisas sätestatud PM₁₀-osakeste piirtaseme saavutamine siiski raskeks kohaspetsiifiliste levimisomaduste, ebasoodsate ilmastikutingimuste või piiriülese saasteleviku tõttu, vabastatakse liikmesriik nende piirtasemete rakendamise kohustusest kuni 11. juunini 2011, kui lõikes 1 sätestatud kohustused on täidetud ja kui nimetatud liikmesriik näitab, et ülalnimetatud tähtpäevadest kinnipidamiseks on riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil võetud kõik asjakohased meetmed.
3. Kui liikmesriik kohaldab lõiget 1 või 2, peab ta tagama, et saasteainete piirtaset ei ületata rohkem kui XI lisas iga saasteaine puhul kindlaks määratud maksimaalse lubatud ületamismäära võrra.

4. Liikmesriigid teatavad komisjonile oma seisukoha selles, kus on võimalik kohaldada lõiget 1 või 2, ning edastavad lõikes 1 viidatud õhukvaliteedi kava koos kogu olulise teabega, mida komisjonil on vaja, et hinnata, kas kõik asjakohased tingimused on täidetud. Oma hinnangus võtab komisjon arvesse liikmesriikide võetud meetmete hinnangulist mõju välisõhu kvaliteedile liikmesriikides nüüd ja tulevikus ning kehtivate ja komisjoni ettepanekul kavandatavate ühenduse meetmete hinnangulist mõju välisõhu kvaliteedile.

Kui komisjon ei ole esitanud vastuväiteid üheksa kuu jooksul alates kõnealuse teabe saamisest, loetakse asjakohased tingimused lõike 1 või 2 rakendamiseks täidetuks.

Kui esitatakse vastuväiteid, võib komisjon liikmesriikidelt nõuda õhukvaliteedi kavade kohandamist või uute õhukvaliteedi kavade esitamist.“

14 Direktiivi 2008/50 artikli 23 „Õhukvaliteedi kavad“ lõige 1 sätestab:

„Kui teatud piirkondades või linnastutes saasteainete tase välisõhus ületab mõnda piirtaset või sihtväärtust või mõnda asjakohast lubatud ületamismäära, peavad liikmesriigid tagama, et nende piirkondade ja linnastute jaoks on koostatud õhukvaliteedi kavad vastavate XI ja XIV lisa sätestatud piirtaseme või sihtväärtuse saavutamiseks.

Juhul kui ületatakse piirtasemeid, mille saavutamise tähtpäev on juba möödunud, esitatakse õhukvaliteedi kavades asjakohased meetmed, nii et saavutamata jätmise ajavahemik jääks võimalikult lühikeseks. Õhukvaliteedi kavadesse võidakse kaasata ka erimeetmed, mille eesmärk on kaitsta elanikkonna tundlikke rühmi, sealhulgas lapsi.

Kõnealused õhukvaliteedi kavad peavad sisaldama vähemalt XV lisa A jaos loetletud teavet ja võivad sisaldada artikli 24 kohaseid meetmeid. Kõnealused kavad tuleb edastada komisjonile viivitamata, kuid mitte hiljem kui kaks aastat pärast selle aasta lõppu, millal ületamist esimest korda täheldati.

[...]“.

15 Selle direktiivi artikkel 27 „Teabe ja aruannete edastamine“ sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et välisõhu kvaliteeti puudutav teave tehakse komisjonile kättesaadavaks artikli 28 lõikes 2 osutatud rakendusmeetmetega nõutud tähtpäevaks.

2. Selline teave piirtasemete, kriitiliste tasemete ja sihtväärtuste saavutamise järgimise hindamiseks tehakse komisjonile teatavaks hiljemalt üheksa kuud pärast iga aasta lõppu ja see hõlmab igal juhul:

- a) kõnealusel aastal artikli 4 kohaselt määratud piirkondade ja linnastute loetelus ja piiritlemisel tehtud muudatusi;
- b) selliste piirkondade ja linnastute loetelu, kus ühe või mitme saasteaine tase on kõrgem piirtasemetest ja lubatud ületamismäärast, kui see on asjakohane, või kõrgem sihtväärtustest või kriitilistest tasemetest; ning kõigi nende piirkondade ja linnastute puhul:
 - i) hinnatud tasemeid ning vajaduse korral kuupäevi ja ajavahemikke, millal selliseid tasemeid täheldati;
 - ii) vajaduse korral looduslikest allikatest pärit saasteainete ja pärast talvist teede liivatamist välisõhku sattuvate saasteainete ning artiklite 20 ja 21 kohaselt komisjonile deklareeritud saasteainete taseme hinnangut.

3. Lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse alates teise kalendriaasta algusest pärast artikli 28 lõikes 2 osutatud rakendusmeetmete jõustumist kogutud teabe suhtes.“

- 16 Direktiivi artikli 31 „Kehtetuks tunnistamise ja üleminekusätted“ lõige 1 näeb ette:

„[Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta d]irektiivid 96/62/EÜ, 1999/30/EÜ, 2000/69/EÜ [benseeni ja süsinikmonooksiidide piirnormide kohta välisõhus (EÜT 2000, L 313, lk 12; ELT eriväljaanne 15/05, lk 262)] ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2002. aasta direktiiv] 2002/3/EÜ [välisõhu osoonisisalduse kohta (EÜT 2002, L 67, lk 14; ELT eriväljaanne 15/06, lk 497)] tunnistatakse kehtetuks alates 11. juunist 2010, ilma et see piiraks liikmesriikide kohustusi, mis on seotud kõnealuste direktiivide ülevõtmise ja kohaldamise tähtaegadega.

[...]“.

- 17 Direktiivi 2008/50 artikli 33 „Ülevõtmine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 11. juuniks 2010. Nad edastavad kõnealuste meetmete teksti viivitamata komisjonile.

[...]“.

- 18 Direktiivi artikli 34 „Jõustumine“ kohaselt jõustus nimetatud direktiiv selle Euroopa Liidu Teatajas avaldamise päeval ehk 11. juunil 2008.

- 19 Direktiivi 2008/50 XI lisa kannab pealkirja „Inimeste tervise kaitseks ette nähtud piirtasemed“. Selle lisa kohaselt on PM_{10} 1 päeva piirtase $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida ei tohi ületada rohkem kui 35 korral kalendriaasta jooksul, ja kalendriaasta piirtase on $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Nimetatud lisas täpsustatakse, et neid piirtasemeid tuleb järgida alates 1. jaanuarist 2005.

Kohtueelne menetlus

- 20 Bulgaaria Vabariik saatis 14. aprillil 2009 komisjonile teatise taotlusega saada direktiivi 2008/50 artikli 22 lõike 2 alusel erand PM_{10} piirtasemete kohaldamise kohustusest kuni 11. juunini 2011. Komisjon tegi 11. detsembril 2009 siiski otsuse esitada selle direktiivi artikli 22 lõike 4 alusel erandi kohaldamise taotluse kohta vastuväited.

- 21 Kuna komisjon leidis pärast selle otsuse vastuvõtmist, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud direktiivi 2008/50 artiklist 13 tulenevaid kohustusi, saatis ta 1. oktoobril 2010 sellele liikmesriigile märgukirja.

- 22 Märgukirjale 18. veebruaril 2011 vastates ei väelnud Bulgaaria Vabariik vastu väitele, et ta on rikkunud direktiivi 2008/50 artiklist 13 tulenevaid kohustusi. Nimetatud liikmesriik märkis, et aastatel 2007 ja 2008 registreeriti PM_{10} sisalduse piirtasemete ületamised Bulgaaria piirkondades ja linnastutes (eranditega teatavate omavalitsusüksuste osas) ning oma vastuses analüüsis ta nende ületamiste põhjuseid.

- 23 Bulgaaria Vabariik saatis 9. juuni 2011. aasta kirjas komisjonile teise teatise taotlusega saada direktiivi 2008/50 artikli 22 lõike 2 alusel erand PM_{10} piirtasemete kohaldamise kohustusest (edaspidi „9. juuni 2011. aasta teatis“). Komisjon vastas 11. juuli 2011. aasta kirjas, et kuna see taotlus registreeriti 10. juunil 2011, siis lõpeb direktiivi 2008/50 artikli 22 lõike 4 teises lõigus ette nähtud üheksakuuline tähtaeg, mille jooksul komisjon saab esitada oma hinnangu, alles pärast selle direktiivi artikli 22 lõikes 2 ette nähtud tähtaega ehk 11. juunit 2011. Komisjon lisas, et tal oli seda üheksakuulist ajavahemikku vaja täieliku hindamise läbiviimiseks, ning et direktiivi 2008/50 kasuliku mõju hoidmiseks ja õiguskindluse tagamiseks oli võimatu teha otsus pärast 11. juunit 2011, mis oleks tähendanud nimetatud taotluse hindamist tagantjärele.

- 24 Komisjon saatis 25. jaanuaril 2013 Bulgaaria Vabariigile täiendava märgukirja, leides, et see liikmesriik oli rikkunud nii direktiivi 2008/50 artiklit 13 kui ka artikli 23 lõiget 1. Selles osas osutas komisjon PM₁₀ sisalduse piirtaseme eiramisele kõigis selle liikmesriigi piirkondades ja linnastutes aastatel 2007–2011 (kaasa arvatud), välja arvatud BG0003 AG Varna linnastu, kus PM₁₀ sisalduse aastast piirtaset ei olnud 2009. aastal ületatud.
- 25 Bulgaaria Vabariik vastas komisjonile 1. aprilli 2013. aasta kirjas, mida täiendati 2. septembri 2013. aasta kirjaga, et esitatud andmed näitavad PM₁₀ sisalduse piirtaseme ületamise langustrendi. See liikmesriik kinnitas, et on määratlenud ja võtnud vastu asjakohased meetmed direktiivi 2008/50 artikli 13 järgimiseks.
- 26 11. juuli 2014. aasta kirjas, mis saadi kätte samal päeval, esitas komisjon põhjendatud arvamuse, milles heitis ette, et Bulgaaria Vabariik rikkus direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikest 1 koostoimes XI lisaga ning artikli 23 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, kuna ühelt poolt ei ole alates 2007. aastast kuni vähemalt 2012. aastani järgitud PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria, ning teiselt poolt ei ole alates 2007. aastast kuni vähemalt 2012. aastani järgitud 24tunnist piirtaset ning 2007. ja 2008. aastal ja alates 2010. aastast kuni vähemalt 2012. aastani aastast piirtaset BG0003 AG Varna linnastus (edaspidi „11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamus“). Komisjon palus nimetatud liikmesriigil võtta põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed kahe kuu jooksul alates selle kättesaamisest.
- 27 Põhjendatud arvamusele 8. septembri 2014. aasta kirjas vastates ei vaidlustanud Bulgaaria Vabariik PM₁₀ sisalduse piirtaseme ületamist märgitud piirkondades ja linnastutes. Selles osas esitas kõnesolev liikmesriik andmed 24tunnise ja aastase PM₁₀ sisalduse kohta omavalitsusüksuste tasandil, võrreldes 2013. aasta andmeid 2012. ja 2011. aastate andmetega, mis näitasid keskmiste piirtasemete paranemist.
- 28 Bulgaaria Vabariik saatis 2. juunil 2015 komisjonile täiendava vastuse 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusele, väites, et tema territooriumil esines langustrend korraka nii PM₁₀ sisalduse piirtasemete ületamise kordades kui ka selle 24tunnises ja aastases sisalduses paljudes õhukvaliteedi mõõtmispunktides.
- 29 Sellegipoolest on komisjon seisukohal, et direktiivi 2008/50 artikli 27 kohaselt Bulgaaria Vabariigi esitatud aastaaruanne õhu kvaliteedi kohta 2013. aastal kinnitas, et PM₁₀ sisalduse piirtasemeid ei olnud järgitud ka kõnealusel aastal kõigis kuues 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamuses nimetatud piirkonnas ja linnastus.
- 30 Neil asjaoludel esitas komisjon käesoleva hagi.

Hagi

Esimene etteheide, et rikutud on direktiivi 2008/50 artikli 13 lõiget 1 koostoimes XI lisaga

Esimese väite vastuvõetavus

– Poolte argumendid

- 31 Bulgaaria Vabariik väidab kostja vastuses, et esimene etteheide on vastuvõetamatu, kuna komisjon on laiendanud kohtueelses menetluses määratletud vaidluse eset.

- 32 Nimelt esiteks, mis puudutab direktiivi 2008/50 artikli 13 lõiget 1 koostoimes XI lisaga, siis käsitleb 25. jaanuari 2013. aasta täiendav märgukiri aastaid 2007–2011. Seejärel puudutas 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamus ajavahemikku alates 2007. aastast kuni „vähemalt 2012. aastani“. Lõpuks viidati hagiavalduses 2007. aastast kuni „vähemalt 2013. aasta lõpuni“.
- 33 Lisaks sisaldab käesolev hagi esimeses etteheites viidatud ajavahemiku kohta ebatäpseid väljendeid, näiteks et Bulgaaria Vabariik „rikub jätkuvalt“ oma kohustusi. Neil asjaoludel ei vastanud ühtsuse, selguse ja täpsuse nõuetele, millele on osutatud 15. novembri 2012. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, punkt 47), see, et hagiavalduses puudus viide ühele olulisele tegurile, milleks on ajavahemik, mil Bulgaaria Vabariik oli komisjoni väidete kohaselt rikkunud liidu õigust.
- 34 Komisjon väidab repliigis, et direktiivi 2008/50 eesmärgi, mõtte ja sõnastusega on vastuolus see, kui jäetakse tähelepanuta 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusele järgnev ajavahemik, mille jooksul jätkus direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga rikkumine, mida kinnitavad ka uued andmed.
- 35 Nimelt näitab direktiivi 2008/50 artikli 27 kohaselt Bulgaaria Vabariigi esitatud aastaaruanne 2014. aasta õhu kvaliteedi kohta, et PM₁₀ sisalduse piirtaset ületati ka kõnesoleval aastal. Seega tuleb lisaks arvesse võtta ajavahemikku alates 2007. aastast kuni „vähemalt 2014. aasta lõpuni“. Selles osas ei olnud vaidluse eset muudetud ega laiendatud ning Bulgaaria Vabariik ei saanud väita, et talle jäi selgusetuks vaidluse ese või et ta ei saanud ennast kaitsta.
- 36 Bulgaaria Vabariik viitab vasturepliigis esialgsetele andmetele, mis tuginevad meetmetele õhu kvaliteedi kohta 2015. aastal.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 37 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 258 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ese piiritletud komisjoni põhjendatud arvamusel, mistõttu hagi peab rajanema samadel põhjendustel ja väidetest kui põhjendatud arvamus (vt kohtuotsused, 8.7.2010, komisjon *vs.* Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, punkt 25, ja 13.2.2014, komisjon *vs.* Bulgaaria, C-152/12, ei avaldata, EU:C:2014:82, punkt 30).
- 38 Käesoleval juhul käsitletavas hagis, nagu ka 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusel väidab komisjon, et ületati PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset, mis on ette nähtud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikes 1 koostoimes XI lisaga.
- 39 Järelikult tuleb sedastada, et esimest etteheidet puudutavas osas rajaneb käesolev hagi samadel põhjendustel ja väidetest kui 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamus.
- 40 Lisaks ilmneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriigi kohustuste rikkumise olemasolu tuleb hinnata põhjendatud arvamusel määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis esineva olukorra alusel (kohtuotsused, 10.4.2003, komisjon *vs.* Saksamaa, C-20/01 ja C-28/01, EU:C:2003:220, punkt 32; 6.10.2009, komisjon *vs.* Hispaania, C-562/07, EU:C:2009:614, punkt 23, ja 1.12.2016, komisjon *vs.* Luksemburg, C-152/16, ei avaldata, EU:C:2016:919, punkt 20).
- 41 Käesolevas kohtuasjas seati 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusel, mille Bulgaaria Vabariik sai kätte samal päeval, määratud tähtjaks 11. september 2014.
- 42 Igal juhul ilmneb ka Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, et kuivõrd käesolevas hagis soovitakse tuvastada, et direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga rikkumine on süstemaatiline ja pidev, siis ei saa põhimõtteliselt välistada komisjoni poolt täiendavate tõendite

esitamist, millega Euroopa Kohtu menetluse käigus soovitakse näidata, et väidetav rikkumine on üldine ja juurdunud (vt selle kohta kohtuotsused, 26.4.2005, komisjon *vs.* Iirimaa, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 37; 22.12.2008, komisjon *vs.* Hispaania, C-189/07, ei avaldata, EU:C:2008:760, punkt 29, ja 11.7.2013, komisjon *vs.* Madalmaad, C-576/10, EU:C:2013:510, punkt 29).

- 43 Euroopa Kohtul konkreetselt on juba olnud võimalus täpsustada, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ese võib hõlmata asjaolusid, mis on aset leidnud pärast põhjendatud arvamuse esitamist, tingimusel, et need on selles arvamuses viidatud asjaoludega sama laadi ning kujutavad endast sama käitumist (vt selle kohta kohtuotsused, 22.3.1983, komisjon *vs.* Prantsusmaa, 42/82, EU:C:1983:88, punkt 20; 22.12.2008, komisjon *vs.* Hispaania, C-189/07, ei avaldata, EU:C:2008:760, punkt 30, ja 15.3.2012, komisjon *vs.* Küpros, C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 37).
- 44 Käesoleval juhul esitas Bulgaaria Vabariik direktiivi 2008/50 artikli 27 kohaselt komisjonile aastaaruande õhu kvaliteedi kohta aastal 2014, mis puudutab muu hulgas direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga järgimist. Selles aruandes sisalduvad andmed on toodud Bulgaaria Vabariigi kostja vastuse lisas.
- 45 Oma repliigis võttis komisjon need andmed aluseks väitele, et esimene etteheide puudutab ajavahemikku kuni „vähemalt 2014. aasta lõpuni“.
- 46 Kuigi andmed õhu kvaliteedi kohta aastal 2014 kujutavad endast asjaolusid, mis leidsid aset pärast 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamust, on need põhjendatud arvamuses viidatud asjaoludega sama laadi ning kujutavad endast sama käitumist.
- 47 Seega võib komisjon vabalt nimetada andmeid, millest ta sai teada pärast 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamuse esitamist, jõudmaks järeldusele, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõiget 1 koostoimes XI lisaga ka 2014. aasta osas.
- 48 Neil asjaoludel ei piisa esimese etteheite tervikuna vastuvõetamatuks tunnistamiseks pelgalt faktist, et komisjon ei viita ühele kindlale ja kindlaksmääratud kuupäevale, märkimaks, kui kaua Bulgaaria Vabariik on direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikest 1 koostoimes XI lisaga tulenevaid kohustusi rikkunud.
- 49 Tasub lisada, et Bulgaaria Vabariik esitas oma vasturepliigi lisas andmed PM₁₀ sisalduse 24tunnise ja aastase piirtaseme kohta ühel osal 2015. aastast. Sellegipoolest ei puudutanud need andmed selles etapis aastat tervikuna ning olid üksnes esialgsed. Järelikult ei pea neid käesoleva hagi raames arvesse võtma.
- 50 Kuna Euroopa Kohus võib lisaks omal algatusel kontrollida, kas ELTL artiklis 258 sätestatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamise tingimused on täidetud (vt kohtuotsused, 15.1.2002, komisjon *vs.* Itaalia, C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 8, ja 22.9.2016, komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik, C-525/14, EU:C:2016:714, punkt 14), siis tuleb kontrollida, kas komisjonil on oma esimese etteheitega õigus nõuda Bulgaaria Vabariigi kohustuste rikkumise tuvastamist alates 2007. aastast.
- 51 Direktiiv 2008/50, millele komisjon oma esimeses etteheites ainsana viitab, jõustus artikli 34 kohaselt 11. juunil 2008, see tähendab pärast kuupäeva, alates millest komisjon Euroopa Kohtult liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamist nõuab. Lisaks pidid liikmesriigid selle direktiivi artikli 33 lõike 1 kohaselt jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 11. juuniks 2010.
- 52 Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt on komisjonil siiski õigus nõuda selliste kohustuste rikkumise tuvastamist, mis tulenevad hiljem muudetud või kehtetuks tunnistatud liidu õigusakti esialgsest versioonist ning mis on uude liidu õigusakti üle võetud. Seevastu ei saa vaidluse eset laiendada uutest sätetest tulenevatele kohustustele, mis ei ole samaväärsed asjaomase õigusakti esialgsest versioonist tulenevate kohustustega; vastasel korral oleks tegemist olulise menetlusnormi rikkumisega liikmesriigi

kohustuste rikkumise menetluses (kohtuotsused, 24.5.2011, komisjon vs. Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, punkt 42, ja 10.9.2015, komisjon vs. Poola, C-36/14, ei avaldata, EU:C:2015:570, punkt 24).

- 53 Käesoleval juhul ilmneb direktiivi 1999/30 artiklist 5 koostoimes III lisaga, et mis puudutab 1. etapi keskmistamisaegasid, mis kehtisid 1. jaanuarist 2005 kuni 31. detsembrini 2009, siis esiteks ei tohtinud 24tunnist taset 50 µg/m³ ületada rohkem kui 35 korral kalendriaasta jooksul ja teiseks ei tohtinud aastane tase ületada 40 µg/m³.
- 54 On selge, et need kohustused on säilinud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikes 1 koostoimes XI lisaga. Nimelt on selles lisas märgitud, et need piirtasemed kehtivad alates 1. jaanuarist 2005.
- 55 Eeltoodut arvesse võttes tuleb järeldada, et etteheide direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga sätetest tulenevate kohustuste rikkumise kohta on vastuvõetav ajavahemikul alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni.

Esimese väite põhjendatus

– Poolte argumendid

- 56 Komisjon väidab oma hagiavalduses, et PM₁₀ sisalduse piirtasemete ületamine iseenesest rikub direktiivi 2008/50 artikli 13 lõiget 1 koostoimes XI lisaga.
- 57 Bulgaaria Vabariigi esitatud aastaaruannetest õhu kvaliteedi kohta alates 2008. aastast ilmneb, et PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset on kogu selle liikmesriigi territooriumil, see tähendab järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0003 AG Varna linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria, süstemaatiliselt ja pidevalt ületatud alates 2007. aastast, välja arvatud BG0003 AG Varna linnastu, kus 2009. aasta jooksul aastast piirtaset järgiti.
- 58 Bulgaaria Vabariik ei ole vaidlustanud neid ületamisi oma vastuses 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusele. Lisaks, mis puudutab arvukaid õhu kvaliteedi mõõtmispunkte, siis ei ilmne esitatud andmetest mingit langustrendi PM₁₀sisalduse aastast piirtaset ületanud päevade arvu osas.
- 59 Bulgaaria Vabariik väidab, et 9. juunil 2011 edastas ta komisjonile direktiivi 2008/50 artikli 22 alusel taotluse PM₁₀ sisalduse piirtasemete kohaldamise kohustusest erandi saamiseks, millele komisjon vastas, et otsust oli võimatu vastu võtta pärast nimetatud artikli lõikes 2 viidatud kuupäeva, see tähendab 11. juunit 2011, mis oleks tähendanud nimetatud taotluse hindamist tagantjärele.
- 60 Bulgaaria Vabariigi sõnul ei olnud ette nähtud ühtegi tähtaega liikmesriigi teatise esitamiseks direktiivi 2008/50 artikli 22 alusel. Komisjon oli seega kohustatud hindama 9. juuni 2011. aasta teatist ja tegema otsuse tagasiulatavalt.
- 61 Keeldudes 9. juuni 2011. aasta teatise kohta otsust langetamast, rikkus komisjon lojaalse koostöö kohustust, mis tuleneb EL lepingu artikli 4 lõikest 3, ja seega ei ole tegemist direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga rikkumisega.
- 62 Mis puudutab PM₁₀ sisalduse 24tunnise ja aastase piirtaseme ületamist, siis viitab Bulgaaria Vabariik PM₁₀ sisalduse langustrendile viimastel aastatel Bulgaaria välisõhus.
- 63 Selles osas olid täpsemalt registreerinud PM₁₀ keskmise aastase sisalduse vähenemise 28 õhu kvaliteedi mõõtmispunkti 37st. Samuti registreerisid 29 õhu kvaliteedi mõõtmispunkti 37st 24tunnise piirtaseme ületamise kordade arvu vähenemise aastate 2011 ja 2015 vahele jääval ajavahemikul.

64 Bulgaaria Vabariik väidab lisaks, et tema pingutusi PM₁₀ tasemete vähendamiseks takistab riigis valitsev sotsiaalmajanduslik olukord. Nimelt on PM₁₀ heidet keeruline vähendada saasteallikate tõttu, milleks on kodumajapidamiste kütmine ja maanteetransport. Suure osa Bulgaaria elanikkonna majanduslikest raskustest tingitult kasutatakse talveperioodil kütteks seega valdavalt puitu ja sütt. Eeskätt oli 2013. aastal 32,9% Bulgaaria Vabariigi elanikkonnast suurtes raskustes igakuiste põhivajaduste rahuldamiseks tehtavate kulutuste katmisega, samas kui kõigi 28 liikmesriigi kohta oli vastav näitaja 12,2%.

65 Komisjon märgib oma repliigis, et ta sai 9. juuni 2011. aasta teatise kätte alles kaks päeva enne direktiivi 2008/50 artikli 22 lõikes 2 ette nähtud aegumistähtaega, see tähendab 11. juunil 2011. Tal puudus õigus pikendada seda PM₁₀ sisalduse piirtasemete järgimise tähtaega ja ta ei saanud tagasiulatavalt heaks kiita selle direktiivi nõuetele mittevastavat olukorda.

– Euroopa Kohtu hinnang

66 Esimese etteheite põhjendatust hinnates tuleb meeles pidada, et direktiivi 2008/50 artikli 1 punkti 1 kohaselt sätestatakse selle direktiiviga meetmed, mille eesmärk on välisõhu kvaliteedi eesmärkide määratlemine ja püstitamine, et vältida, ära hoida või vähendada kahjulikku mõju inimeste tervisele ja kogu keskkonnale.

67 Selles raamistikus näeb direktiivi artikli 13 lõike 1 esimene lõik ette, et liikmesriigid tagavad, et kõigis nende piirkondades ja linnastutes ei ületaks muu hulgas PM₁₀ tasemed välisõhus XI lisas määratud piirtasemeid.

68 ETL artiklis 258 sätestatud menetlus põhineb aga EL toimimise lepingust või teisesest õigusest tulenevate liikmesriigi kohustuste rikkumise objektiivsel tuvastamisel (vt kohtuotsused, 1.3.1983, komisjon vs. Belgia, 301/81, EU:C:1983:51, punkt 8; 19.12.2012, komisjon vs. Itaalia, C-68/11, EU:C:2012:815, punkt 62, ja 4.9.2014, komisjon vs. Kreeka, C-351/13, ei avaldata, EU:C:2014:2150, punkt 23).

69 Piirtasemete ületamisest seega piisab, et tuvastada direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 koostoimes XI lisaga rikkumine (vt selle kohta kohtuotsused, 10.5.2011, komisjon vs. Rootsi, C-479/10, ei avaldata, EU:C:2011:287, punktid 15 ja 16, ning 15.11.2012, komisjon vs. Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, punktid 52 ja 53).

70 Selles osas ei saa nõustuda analüüsiga, mille kohaselt liikmesriik oleks pelgalt õhu kvaliteedi kava koostamise tõttu täielikult täitnud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 teisest lõigust (vt selle kohta kohtuotsus, 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 42).

71 Käesoleval juhul näitavad andmed Bulgaaria Vabariigi esitatud aastaaruandes õhu kvaliteedi kohta seda, et see liikmesriik ületas PM₁₀ sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0003 AG Varna linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria, alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni, välja arvatud aastane piirtase BG0003 AG Varna linnastus 2009. aastal, mida ei ole ka vaidlustatud.

72 Mis puudutab Bulgaaria Vabariigi argumenti, mille kohaselt pärast 9. juuni 2011. aasta teatist oleks tema suhtes pidanud kohaldama direktiivi 2008/50 artikli 22 lõiget 2, ning tema taotlust läbi vaatamata jättes rikkus komisjon EL lepingu artikli 4 lõikest 3 tulenevat lojaalse koostöö kohustust, siis tuleb märkida (nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 59 sisuliselt väidab), et komisjoni Bulgaaria Vabariigile antud vastus, mille kohaselt selle direktiivi artikli 22 lõikes 2 sätestatud tähtaega 11. juunit 2011 arvesse võttes laekus viimase taotlus liiga hilja, sisaldas komisjoni vastuväidet sama direktiivi artikli 22 lõike 4 alusel, mida Bulgaaria Vabariik ei ole vaidlustanud.

- 73 Niisugusest komisjoni vastuväitest, mis Bulgaaria Vabariigi ilmselgelt hilenud taotlust arvesse võttes oli tõstatatud õigustatult, piisab selleks, et välistada direktiivi 2008/50 artiklis 22 ette nähtud tingimusliku erandi kohaldamine, ning sellest tulenevalt välistada EL lepingu artikli 4 lõikest 3 tuleneva komisjoni lojaalse koostöö kohustuse rikkumine.
- 74 Neil asjaoludel tuleb märkida, et Bulgaaria Vabariiki ei vabastatud piirtasemete järgimise kohustusest kuni 11. juunini 2011.
- 75 Mis puudutab Bulgaaria Vabariigi argumenti, mille kohaselt tema pingutusi PM_{10} tasemete vähendamiseks takistab riigis valitsev sotsiaalmajanduslik olukord, siis tuleb meelde tuletada, et direktiivi 1999/30 III lisa kohaselt on PM_{10} sisalduse 24tunnise ja aastase piirtaseme saavutamise kuupäev 1. jaanuar 2005. See kohustus kehtib Bulgaaria Vabariigi suhtes alates selle liitumisest Euroopa Liiduga, see tähendab 1. jaanuarist 2007.
- 76 Seega, kui on objektiivselt tuvastatud, et liikmesriik rikkus EL toimimise lepingust või teisesest õigusest tulenevaid kohustusi, siis ei oma tähtsust, kas liikmesriigi kohustuste rikkumine tuleneb vastutava liikmesriigi tahtlikust tegevusest, hooletusest või hoopis tal esinenud tehnilistest probleemidest (vt kohtuotsused, 1.10.1998, komisjon vs. Hispaania, C-71/97, EU:C:1998:455, punkt 15, ja 4.9.2014, komisjon vs. Kreeka, C-351/13, ei avaldata, EU:C:2014:2150, punkt 23).
- 77 Järelikult ei saa nõustuda Bulgaaria Vabariigi argumendiga riigis valitseva sotsiaalmajandusliku olukorra kohta.
- 78 Neil tingimustel tuleb komisjoni esimese etteheitega nõustuda.

Teine etteheide, et rikutud on direktiivi 2008/50 artikli 23 lõiget 1

Teise etteheite vastuvõetavus

– Poolte argumendid

- 79 Bulgaaria Vabariik märgib etteheite kohta, et rikuti direktiivi 2008/50 artikli 23 lõiget 1, et hagi nõuetes ei ole mitte viidet ajavahemikule, mille jooksul see rikkumine aset leidis, vaid üksnes sellele, et liikmesriigi rikkus ja „rikub jätkuvalt“ oma kohustusi. Seega, nagu esimese etteheite puhul, ei järginud komisjon ühtsuse, selguse ja täpsuse nõudeid, mille Euroopa Kohus on sõnastanud eelkõige 15. novembri 2012. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, punktid 46–48).
- 80 Komisjon rõhutab, et mis puudutab teist etteheidet, siis kindlaksmääratud ajavahemiku määratlemata jätmine on tingitud sellest, et asjaomase liikmesriigi kohustus võtta asjakohaseid meetmeid, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike, vastavalt direktiivi 2008/50 artikli 23 lõikele 1, tekib direktiivi artiklist 13 tulenevate kohustuste esimese rikkumise hetkel ja kestab seni, kuni see liikmesriik ei ole lõpetanud PM_{10} sisalduse piirtasemete ületamist.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 81 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punkti c ja seda käsitleva kohtupraktika kohaselt tuleb hagiavalduses märkida vaidluse ese, esitatud väited ja argumendid ning lühiülevaade nendest väidetest. Nimetatud andmed peavad olema piisavalt selged ja täpsed, et võimaldada kostjal kaitset ette valmistada ning Euroopa Kohtul kontrolli teostada. Sellest tuleneb, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millele hagiavaldus toetub, peavad ilmnema ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast ning nõuded peavad olema sõnastatud üheselt mõistetavalt, et vältida seda, et Euroopa Kohus

otsustab *ultra petita* või jätab mõne väite kohta seisukoha võtmata (vt eelkõige kohtuotsused, 15.6.2010, komisjon vs. Hispaania, C-211/08, EU:C:2010:340, punkt 32, ja 22.9.2016, komisjon vs. Tšehhi Vabariik, C-525/14, EU:C:2016:714, punkt 16).

- 82 Selles osas tuleb märkida, et direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 teise lõigu kohaselt sisaldavad õhukvaliteedi kavad juhul, kui ületatakse PM₁₀ sisalduse piirtasemeid, mille saavutamise tähtpäev on juba möödunud, asjakohaseid meetmeid, et piirtasemete ületamise ajavahemik jääks „võimalikult lühikeseks“.
- 83 See säte kehtestab järelikult otsese seose ühelt poolt PM₁₀ sisalduse nende piirtasemete ületamise, mis on ette nähtud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikes 1 koostoimes XI lisaga, ja teiselt poolt niisuguste kavade koostamise vahel.
- 84 Käesoleva kohtuotsuse punktist 55 ilmneb, et etteheide direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikest 1 koostoimes XI lisaga tulenevate kohustuste rikkumise kohta on käesoleval juhul vastuvõetav ajavahemikul kuni 2014. aasta lõpuni.
- 85 On selge, et teist etteheidet puudutavas osas ei ole komisjon viidanud kindlaksmääratud kuupäevadele seoses ajavahemikuga, mille jooksul Bulgaaria Vabariik rikkus direktiivi 2008/50 artikli 23 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.
- 86 Kuna esineb otsene seos direktiivi 2008/50 artikli 13 lõike 1 ja XI lisa väidetava rikkumisega, tuleb sellegipoolest järeldada, et selle direktiivi artikli 23 lõike 1 rikkumisest tulenev etteheide puudutab ühtlasi ajavahemikku kuni 2014. aasta lõpuni.
- 87 Lisaks tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 52 viidatud kohtupraktikast kuupäeva kohta, alates millest teist rikkumist saab ette heita, et vaidluse eset ei saa laiendada uutest sätetest tulenevatele kohustustele, mis ei ole samaväärsed asjaomase õigusakti esialgsest versioonist tulenevate kohustustega.
- 88 Käesoleval juhul ei ole direktiivi 1999/30 artiklis 5 koostoimes direktiivi 96/62 artikliga 8 sõnaselgelt sätetatud tegevuskavade koostamise tähtaega. Selles osas, nagu väidab komisjon, piirdub direktiiv 96/62 nõudega, et liikmesriigid võtaksid mõistliku aja jooksul meetmed, et viia õhu kvaliteet PM₁₀ sisalduse piirtasemetega vastavusse.
- 89 Seevastu direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 teise lõigu kohaselt sisaldavad õhukvaliteedi kavad juhul, kui ületatakse PM₁₀ sisalduse piirtasemeid, mille saavutamise tähtpäev on juba möödunud, asjakohaseid meetmeid, et piirtasemete ületamise ajavahemik jääks „võimalikult lühikeseks“.
- 90 Neil tingimustel näeb see säte piirtasemete ületamise võimalikult lühikest ajavahemikku nõudes ette kohustuse, mis ei ole samaväärne liidu varasematest õigusaktidest tulenevate kohustustega, nagu komisjon oma hagiavalduses välja toob.
- 91 Lisaks tuleneb kuupäev, alates millest peavad liikmesriigid direktiivi 2008/50 artikli 23 lõiget 1 täitma, selle direktiivi enda sõnastusest. Nimelt pidid liikmesriigid selle direktiivi artikli 33 sõnastuse kohaselt jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 11. juuniks 2010.
- 92 Järelikult, nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 91 märkis, saab direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 rikkumist tuvastada alles alates 11. juunist 2010.
- 93 Seega on direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 rikkumisest tulenev etteheide vastuvõetav osas, mis puudutab ajavahemikku alates 11. juunist 2010 kuni 2014. aasta lõpuni.

Teise etteheite põhjendus

– Poolte argumendid

- 94 Komisjon on seisukohal, et kui liikmesriik rikub direktiivi 2008/50 artikli 13 lõiget 1 ning kui selle rikkumise tagajärjel on see liikmesriik, nagu käesoleval juhul Bulgaaria Vabariik, vähemalt seitsme järjestikuse aasta jooksul jätnud oma õhu kvaliteeti käsitlevates kavades kehtestamata igasugused meetmed nende nõuete täitmiseks, siis rikub see liikmesriik ka neid kohustusi, mis tulenevad selle direktiivi artikli 23 lõikest 1, see tähendab eelkõige kohustust tagada, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike.
- 95 Komisjon väidab, et riikliku tasandi meetmeid, mida Bulgaaria Vabariik 11. juuli 2014. aasta põhjendatud arvamusele antud vastuses kirjeldas, ei ole ikka veel rakendatud või on sellega alustatud, kuid tulemusi ei ole näidatud, mis tõendab nende meetmete ebapiisavust. Mis puudutab kohaliku omavalitsuse tasandi meetmeid – isegi kui PM₁₀ sisalduse 24tunnise ja aastase piirtaseme ületamise kordade arvu osas on tuvastatud paranemismärke enamuses omavalitsusüksustes –, siis käesoleva hagi esitamise kuupäeval oli olukord ikka selline, et kõigis kuues Bulgaaria piirkonnas ja linnastus ületati piirtasemeid jätkuvalt.
- 96 Järelikult olid komisjoni arvates need meetmed ebapiisavad või ebasobivad selleks, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks „võimalikult lühike“ direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 tähenduses.
- 97 Bulgaaria Vabariik väidab, et tal oli kohustus võtta tegevuskava raames ja lühiajaliselt meetmeid, millega PM₁₀ sisalduse piirtasemete ületamise oht miinimumini vähendada, kuid tähtaeg, mille jooksul ta pidi tagama, et nende piirtasemete ületamise ajavahemik oleks „võimalikult lühike“, muutus sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest, ning et komisjon talle sellest tähtajast ei teatanud.
- 98 Kuna direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 kolmas lõik näeb peale selle ette, et õhukvaliteedi kavade tuleb edastada komisjonile mitte hiljem kui kaks aastat pärast selle aasta lõppu, millal ületamist esimest korda täheldati, siis „võimalikult lühikest“ ületamise ajavahemikku arvutades oleks pidanud arvesse võtma seda kaheaastast tähtaega.
- 99 Lisaks, kuigi kohustus PM₁₀ sisalduse piirtasemeid järgida on reguleeritud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikega 1, ei ole nende piirtasemete ületamine muud, kui selle direktiivi artikli 23 lõikes 1 ette nähtud kohustuse tekkimise tingimus. Järelikult on viimati nimetatud sätte rikkumise tuvastamise tingimused erinevad direktiivi 2008/50 artikli 13 rikkumisega seotud tingimustest. Komisjon ei nimeta siiski konkreetseid argumente, tõendamaks direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 teise lõigu rikkumise esinemist.
- 100 Mis puudutab võetud meetmeid, siis kõik rikkumisega seotud Bulgaaria omavalitsusüksused koostasid ja kohaldasid kavasid, mille lõppeesmärk oli direktiivi 2008/50 sätete täitmine ning millega kaasneb õhu kvaliteeti puudutavate näitajate paranemine. Riiklikul tasandil muudeti õigusnorme detsembris 2015, et kiirendada välisõhu kvaliteedi parandamise protsessi. Õhu kvaliteedi parandamiseks võeti vastu mitu, eeskätt linnade ühistranspordi, hoonete energiatõhususe, linnakeskkonna parandamise ja maaelu arendamisega seotud programmi. Samuti võeti meetmeid selleks, et parandada elumajade ühendust gaasi jaotusvõrguga.
- 101 Lõpetuseks väidab Bulgaaria Vabariik, et nende meetmete rakendamine on ikka veel käimas, ning et uued programmid hõlmavad rakendamise lühiajalisi, keskpikki või pikaajalisi ajakavasid, sõltuvalt meetmete tüübist. Mis puudutab PM₁₀ sisalduse piirtasemete ületamise kordi ja nende ületamiste keskmist taset, siis on tulemuste paranemine ilmselge.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 102 Direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 teisest lõigust ilmneb, et kui PM_{10} sisalduse piirtasemeid ületatakse pärast nende saavutamiseks ette nähtud tähtaega, on asjaomane liikmesriik kohustatud esitama õhukvaliteedi kava, mis vastab teatud nõuetele.
- 103 Kavas tuleb esitada asjakohased meetmed, nii et ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike, ja see võib sisaldada ka täiendavaid erimeetmeid, mille eesmärk on kaitsta elanikkonna tundlikke rühmi, eelkõige lapsi. Lisaks peavad need kavad direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 kolmanda lõigu kohaselt sisaldama vähemalt direktiivi XV lisa A jaos loetletud teavet ja võivad sisaldada artikli 24 kohaseid meetmeid. Kõnealune kava tuleb edastada komisjonile viivitamata, kuid mitte hiljem kui kaks aastat pärast selle aasta lõppu, millal ületamist esimest korda täheldati.
- 104 Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt on direktiivi 2008/50 artikli 23 lõikel 1 aga üldisem ulatus, sest seda kohaldatakse ilma ajalise piiranguta kõikide selles direktiivis kindlaks määratud saasteainete piirtasemete ületamiste suhtes pärast nende tasemete saavutamiseks ette nähtud tähtaega, sõltumata sellest, kas see on kehtestatud direktiiviga või teeb seda komisjon direktiivi artikli 22 alusel (vt kohtuotsus, 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 48).
- 105 Direktiivi 96/62 tõlgendamisel on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi liikmesriikidel on kaalutusõigus, seab kõnesoleva direktiivi artikli 7 lõige 3 selle kasutamisele piirangud, millele võib liikmesriigi kohtus tugineda ning mis puudutavad tegevuskavas sisalduma pidavate meetmete vastavust kehtestatud tasemete ületamise ohu vähendamise ja sellise olukorra kestvuse piiramise eesmärgile, arvestades tasakaalu, mis tuleb tagada selle eesmärgi ja erinevate olemasolevate avalike ja erahuvide vahel (vt kohtuotsus, 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punktid 45 ja 46).
- 106 Nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 96 märkis, on sama lähenemisviis vajalik direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 tõlgendamisel. Sellest tulenevalt tuleb õhu kvaliteedi kavad koostada ainult saastamisohu vähendamise eesmärgi ja erinevate olemasolevate avalike ja erahuvide tasakaalu arvesse võttes.
- 107 Seega asjaolust, et liikmesriik ületab PM_{10} sisalduse piirtasemeid, ei piisa iseenesest järeltuleks, et see liikmesriik rikub direktiivi 2008/50 artikli 23 lõikes 1 ette nähtud kohustusi.
- 108 Neis tingimustes tuleb juhtumipõhise analüüsi alusel kontrollida, kas asjaomase liikmesriigi koostatud kavad on selle sättega kooskõlas.
- 109 Selles osas tuleneb direktiivi 2008/50 artikli 23 lõikest 1, et kuigi liikmesriikidel on võetavate meetmete kindlaksmääramisel teatav kaalutusruum, peavad need igal juhul võimaldama seda, et piirtasemete ületamise aeg oleks võimalikult lühike (kohtuotsus, 19.11.2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 57).
- 110 Bulgaaria Vabariigi arvates tuleb selleks, et teha kindlaks, kas on täidetud tingimust, mille kohaselt ületamise ajavahemik on võimalikult lühike, võtta arvesse direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kaheaastast tähtaega kavade komisjonile edastamiseks pärast selle aasta lõppu, millal ületamist esimest korda täheldati.
- 111 Niisuguse argumentatsiooniga ei saa nõustuda.
- 112 Nimelt tuleneb direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 sõnastusest ja ka selle sätte ülesehitusest, et kohustus, mille kohaselt peab piirtasemete ületamise ajavahemik olema võimalikult lühike, ei sõltu komisjonile kavade edastamise kohustusest. Seetõttu ei anna selle direktiivi artikli 23 lõike 1 kolmas lõik asjaomasele liikmesriigile mingit täiendavat tähtaega kohaste meetmete võtmiseks ja nende jõustumiseks.

- 113 Käesolevas asjas, nagu ilmneb ka eespool punktist 78, rikkus Bulgaaria Vabariik direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikest 1 koostoimes XI lisaga tulenevaid kohustusi kaheksa järjestikuse aasta jooksul kõikides piirkondades ja linnastutes.
- 114 Alates 11. juunist 2010 – kuupäevast, mil Bulgaaria Vabariik pidi direktiivi artikli 33 lõike 1 kohaselt olema jõustanud direktiivi 2008/50 järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid – oli see liikmesriik tulenevalt nimetatud direktiivi artikli 23 lõikest 1 kohustatud võimalikult kiiresti võtma ja rakendama asjakohased meetmed.
- 115 PM_{10} sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset ületati kõigis kuues Bulgaaria piirkonnas ja linnastus aga veel ka 2014. aasta jooksul, see tähendab rohkem kui kolm aastat pärast direktiivi 2008/50 ülevõtmise tähtaja lõppu. Nende piirtasemete ületamine selles liikmesriigis oli seega süstemaatiline ja pidev, vaatamata direktiivist 2008/50 tulenevatele kohustustele.
- 116 Lisaks, nagu märkis ka Bulgaaria Vabariik ning nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktist 100, muudeti liikmesriigi õigusnorme alles detsembris 2015, et kiirendada välisõhu kvaliteedi parandamise protsessi.
- 117 Niisugune olukord näitab ise, ilma et oleks vaja Bulgaaria Vabariigi koostatud kavade sisu üksikasjalikult uurida, et käesoleval juhul ei ole see liikmesriik rakendanud kohaseid ja tõhusaid meetmeid, et PM_{10} sisalduse piirtasemeid ületav ajavahemik oleks „võimalikult lühike“ direktiivi 2008/50 artikli 23 lõike 1 teise lõigu tähenduses.
- 118 Neil tingimustel tuleb komisjoni teise etteheitega nõustuda.
- 119 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et kuna Bulgaaria Vabariik:
- on alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM_{10} sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria;
 - on alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM_{10} 24tunnist piirtaset ning aastatel 2007, 2008 ja 2010–2014 (kaasa arvatud) aastast piirtaset BG0003 AG Varna linnastus,
- siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud direktiivi 2008/50 artikli 13 lõikest 1 ja XI lisast tulenevaid kohustusi, ning
- kuna PM_{10} sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset ületatakse jätkuvalt kõigis ülalnimetatud piirkondades ja linnastutes, siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud selle direktiivi artikli 23 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi ja eelkõige kohustust tagada, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike, mis puudutab ajavahemikku alates 11. juunist 2010 kuni 2014. aasta lõpuni.

Kohtukulud

- 120 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Bulgaaria Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud mõista välja Bulgaaria Vabariigilt.

¹²¹ Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud, tuleb Poola Vabariigi kohtukulud jätta tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Kuna Bulgaaria Vabariik:

- on alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM_{10} sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset järgmistes piirkondades ja linnastutes: BG0001 AG Sofia linnastu, BG0002 AG Plovdivi linnastu, BG0004 Põhja-Bulgaaria, BG0005 Edela-Bulgaaria ja BG0006 Kagu-Bulgaaria;
- on alates 2007. aastast kuni 2014. aasta lõpuni süstemaatiliselt ja pidevalt ületanud PM_{10} 24tunnist piirtaset ning aastatel 2007, 2008 ja 2010–2014 (kaasa arvatud) aastast piirtaset BG0003 AG Varna linnastus,

siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivi 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta artikli 13 lõikest 1 koostoimes XI lisaga tulenevaid kohustusi, ning

- kuna PM_{10} sisalduse 24tunnist ja aastast piirtaset ületatakse endiselt kõigis ülalnimetatud piirkondades ja linnastutes, siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud selle direktiivi artikli 23 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi ja eelkõige kohustust tagada, et piirtasemete ületamise ajavahemik oleks võimalikult lühike, mis puudutab ajavahemikku alates 11. juunist 2010 kuni 2014. aasta lõpuni.

2. Jätta Bulgaaria Vabariigi kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.

3. Jätta Poola Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.

Allkirjad