



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

19. studenoga 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Kvaliteta zraka – Direktiva 2008/50/EZ –
Granične vrijednosti za dušikov dioksid – Obveza da se uz zahtjev za odgodu krajnjeg roka dostavi
plan za kvalitetu zraka – Sankcije“

U predmetu C-404/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 16. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 19. srpnja 2013., u postupku

The Queen, na zahtjev:

ClientEarth

protiv

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadžiev i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: L. Hewlett, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. srpnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ClientEarth, P. Kirch, odvjetnik, D. Rose, QC te E. Dixon i B. Jaffey, *barristers*;
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, M. Holt i J. Beeko, u svojstvu agenata, uz asistenciju K. Smith, QC;
- za Europsku komisiju, K. Mifsud-Bonnici i S. Petrova, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. UEU-a, članka 19. UEU-a te članaka 13., 22., 23. i 30. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL L 152, str. 1.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između ClientEarth, nevladine organizacije za zaštitu okoliša, i Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs zbog zahtjeva te organizacije da se revidiraju planovi za kvalitetu zraka koje je za neke zone i aglomeracije donijela Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske primjenom Direktive 2008/50.

Pravni okvir

Direktiva 2008/50

- 3 Uvodna izjava 16. Direktive 2008/50 glasi:

„Za zone i aglomeracije u kojima su uvjeti posebno teški trebalo bi omogućiti odgodu krajnjeg roka za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima kvalitete zraka u slučajevima kada, bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, postoje akutni problemi u postizanju sukladnosti u specifičnim zonama i aglomeracijama. Svako odgađanje roka za zonu ili aglomeraciju mora pratiti sveobuhvatni plan koji bi trebala odobriti Komisija, a kojim se osigurava usklađenost s novim krajnjim rokom. Dostupnost potrebnih mjera Zajednice koje odražavaju željenu razinu smanjenja emisija na izvoru, što je navedeno u Tematskoj strategiji o onečišćenju zraka, bit će važna za učinkovito smanjenje emisije u vremenskom okviru koji je utvrđen u ovoj Direktivi za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima pa bi je trebalo uzeti u obzir prilikom procjene zahtjeva za odgodu krajnjeg roka.“ [neslužbeni prijevod]

- 4 Članak 1. Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet“, predviđa:

„Ovom Direktivom utvrđuju se mjere čiji je cilj:

- 1) definiranje i utvrđivanje ciljeva za kvalitetu zraka kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na ljudsko zdravlje i okoliš kao cjelinu;

[...]“ [neslužbeni prijevod]

- 5 Članak 2. Direktive 2008/50, naslovljen „Definicije“, predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

5. ‚granična vrijednost‘ znači razina određena na temelju znanstvenih spoznaja s ciljem izbjegavanja, sprečavanja ili umanjivanja štetnih učinaka na ljudsko zdravlje i/ili okoliš u cjelini, koju treba dostići u zadanom razdoblju i koja se nakon toga ne smije prekoračiti;

[...] [neslužbeni prijevod]

7. ‚granica tolerancije‘ znači postotak granične vrijednosti za koji se ona može prekoračiti podložno uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi;

8. „planovi za kvalitetu zraka“ znači planovi u kojima su utvrđene mjere za postizanje graničnih ili ciljnih vrijednosti:

[...]“ [neslužbeni prijevod]

6 Članak 13. Direktive 2008/50, naslovljen „Granične vrijednosti i pragovi upozorenja za zaštitu zdravlja ljudi“, predviđa:

„1. Države članice osiguravaju da u svim zonama i aglomeracijama razine sumporova dioksida, PM_{10} , olova i ugljikova monoksida u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI.

Što se tiče dušikova dioksida i benzena, granične vrijednosti navedene u Prilogu XI. ne smiju se prekoračiti nakon tamo navedenih datuma.

Usklađenost s tim zahtjevima ocjenjuje se u skladu s Prilogom III.

Granice tolerancije utvrđene u Prilogu XI. primjenjuju se u skladu s člankom 22. stavkom 3. i člankom 23. stavkom 1.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

7 Članak 22. Direktive 2008/50, naslovljen „Odgoda krajnjih rokova za postizanje usklađenosti i izuzeće od obveze primjene određenih graničnih vrijednosti“, predviđa:

„1. Ako se u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid ili benzen do krajnjih rokova navedenih u Prilogu XI., država članica može odgoditi te krajnje rokove do najviše pet godina za tu određenu zonu ili aglomeraciju, pod uvjetom da je donesen plan za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. za zonu ili aglomeraciju na koju se odnosi odgoda; takav plan za kvalitetu zraka dopunjuje se informacijama iz odjeljka B Priloga XV. koje se odnose na predmetne onečišćujuće tvari i pokazuje kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novoga krajnjeg roka.

[...]

3. Ako država članica primjenjuje stavak 1. ili 2., mora osigurati da granična vrijednost za svaku onečišćujuću tvar nije prekoračena za više nego što iznosi maksimalna granica tolerancije iz Priloga XI. za svaku predmetnu onečišćujuću tvar.

4. Države članice obavješćuju [Europsku] Komisiju o slučajevima u kojima se, po njihovom mišljenju, mogu primijeniti stavak 1. ili 2., te dostavljaju plan za kvalitetu zraka iz stavka 1., uključujući i sve relevantne informacije koje Komisija treba kako bi procijenila jesu li relevantni uvjeti ispunjeni ili ne. U svojoj procjeni Komisija vodi računa o procijenjenim učincima mjera, koje su države članice poduzele, koje poduzimaju ili će poduzimati, na kvalitetu zraka u državama članicama, kao i o procijenjenim učincima trenutačnih mjera Zajednice i planiranih mjera Zajednice koje treba predložiti Komisija.

Ako Komisija ne uputi primjedbe u roku od devet mjeseci od primitka te obavijesti, smatra se da su ispunjeni relevantni uvjeti za primjenu stavaka 1. ili 2.

Ako Komisija uputi primjedbe, može od država članica zahtijevati da prilagode postojeće ili izrade nove planove za kvalitetu zraka.“ [neslužbeni prijevod]

8 Članak 23. Direktive 2008/50, naslovljen „Planovi za kvalitetu zraka“, predviđa:

„1. Ako u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost kao i bilo koju granicu tolerancije u svakom od tih slučajeva, države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost navedenu u Prilozima XI. i XIV.

U slučaju prekoračenja onih graničnih vrijednosti za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, u planovima za kvalitetu zraka utvrđene su odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće. Planovi za kvalitetu zraka mogu dodatno obuhvatiti i posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući i djecu.

Ti planovi za kvalitetu zraka sadrže minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV., a mogu uključivati i mjere sukladno članku 24. Ti se planovi Komisiji dostavljaju bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.

Ako planove za kvalitetu zraka treba izraditi ili provesti za nekoliko onečišćujućih tvari, države članice, ako je prikladno, pripremaju i provode cjelovite planove za kvalitetu zraka, koji obuhvaćaju sve predmetne onečišćujuće tvari.

2. Države članice, u mjeri u kojoj je to izvedivo, osiguravaju usklađenost s ostalim planovima koji se zahtijevaju sukladno Direktivi 2001/80/EZ, Direktivi 2001/81/EZ ili Direktivi 2002/49/EZ, kako bi postigle relevantne ciljeve zaštite okoliša.“ [neslužbeni prijevod]

9 Članak 30. Direktive 2008/50, naslovljen „Sankcije“, propisuje:

„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.“

10 Prilog XI. Direktivi 2008/50, naslovljen „Granične vrijednosti za zaštitu zdravlja ljudi“, u točki (B) određuje da je datum do kojeg se granične vrijednosti za dušikov dioksid ne smiju više prekoračiti 1. siječnja 2010.

11 Prilog XV. Direktivi 2008/50, naslovljen „Informacije koje treba uključiti u lokalne, regionalne ili nacionalne planove za poboljšanje kvalitete zraka“, u točki (A) određuje informacije koje treba dostaviti na temelju članka 23. te direktive, a u točki (B) one koje treba dostaviti na temelju njezinog članka 22. stavka 1.

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Dušikov dioksid je plin koji nastaje izgaranjem pri visokoj temperaturi. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da cestovni promet i grijanje u domaćinstvu predstavljaju glavne izvore njegove emisije u većini urbanih zona Ujedinjene Kraljevine.

13 U svrhu procjene i upravljanja kvalitetom zraka pod uvjetima predviđenima Direktivom 2008/50, državno područje Ujedinjene Kraljevine je u skladu s tom direktivom bilo podijeljeno na 43 zone i aglomeracije.

14 U njih 40 jedna ili više graničnih vrijednosti, koje su za dušikov dioksid utvrđene tom direktivom, prekoračeno je tijekom 2010.

- 15 U skladu s nacrtima planova za kvalitetu zraka, koji su u svrhu javnog savjetovanja za 17 zona i aglomeracija, među kojima je i „Greater London“, objavljeni 9. lipnja 2011., sukladnost s tim graničnim vrijednostima morala bi se postići do 2015.
- 16 Na temelju članka 22. Direktive 2008/50 konačni planovi kao i zahtjevi za produljenje roka za 24 od 40 predmetnih zona ili aglomeracija dostavljeni su Komisiji 22. rujna 2011. Ti su planovi točno određivali uvjete pod kojima bi se morala postići sukladnost s graničnim vrijednostima, i to najkasnije do 1. siječnja 2015.
- 17 Odlukom od 25. lipnja 2012. Komisija je bezuvjetno prihvatila 9 zahtjeva za odgodu roka, a svoje je odobrenje za odgodu krajnjeg roka za 3 druga zahtjeva podvrgnula nekim uvjetima te je za 12 zona uputila primjedbe.
- 18 Za 16 zona ili aglomeracija čiji planovi za kvalitetu zraka predviđaju postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima za razdoblje od 2015. do 2025. godine, Ujedinjena Kraljevina nije, na temelju članka 22. Direktive 2008/50, podnijela nikakav zahtjev za produljenje roka i Komisija se na njih nije očitovala.
- 19 ClientEarth je od High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) zahtijevao da Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs naloži da te planove revidira kako bi se u skladu s člankom 22. Direktive 2008/50 naveli uvjeti pod kojima će se što je prije moguće, a najkasnije 1. siječnja 2015., postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid.
- 20 Taj sud je taj zahtjev odbio smatrajući da država članica, iako nije poštovala svoje obveze propisane člankom 13. Direktive 2008/50, nije dužna zahtijevati odgodu krajnjeg roka određenog tom direktivom za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima na temelju njezinog članka 22. Dodao je da, u svakom slučaju, takav nalog može uzrokovati značajne političke i gospodarske probleme te da uključuje političke odabire koji nisu u njegovoj nadležnosti.
- 21 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) je 30. svibnja 2012. odbio žalbu podnesenu protiv te odluke te je unatoč tome ClientEarthu dopustio da žalbu podnese i Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Taj je sud utvrdio da Ujedinjena Kraljevina nije postupila u skladu sa svojom obvezom postizanja suglasnosti s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid propisanom člankom 13. Direktive 2008/50 za 16 zona i aglomeracija o kojima je riječ u glavnom postupku. Također je utvrdio da se u tom predmetu pojavljuju pitanja tumačenja Direktive 2008/50 na koja sudska praksa Suda nije dala odgovor.
- 23 U tim je okolnostima Supreme Court of the United Kingdom odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Kada, prema Direktivi [2008/50], u određenoj zoni ili aglomeraciji nije postignuta sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid do roka 1. siječnja 2010. navedenog u Prilogu XI. [toj] direktivi, je li država članica obvezna prema [navedenoj] direktivi i/ili članku 4. UEU-a tražiti odgodu roka sukladno članku 22. Direktive?
 2. Ako jest, u kojim (ako ikojim) okolnostima država članica može biti oslobođena te obveze?
 3. U kojoj mjeri (ako uopće) [njezin] članak 23. [osobito stavak 2.] utječe na obveze države članice koja se nije uskladila s člankom 13.?

4. U slučaju neusklađenosti [bilo s člankom 13. ili člankom 22.], koje (ako ikoje) pravne lijekove nacionalni sud mora osigurati kao pitanje europskog prava radi usklađenosti s člankom 30. Direktive [2008/50] i/ili člankom 4. ili 19. UEU-a?“

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 24 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 22. Direktive 2008/50 tumačiti na način da je, u slučaju kada se u određenoj zoni ili aglomeraciji države članice ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid iz Priloga XI. toj direktivi do 1. siječnja 2010., datuma koji je naveden u tom prilogu, ta država, kako bi mogla odgoditi taj krajnji rok do najviše pet godina, dužna za to podnijeti zahtjev u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50 i može li se, u tom slučaju, ipak izuzeti od te obveze u određenim okolnostima.
- 25 Obveza da se postigne sukladnost s graničnim vrijednostima određenim u Prilogu XI. Direktivi 2008/50, na dan 1. siječnja 2010., koji je naveden u tom prilogu, proizlazi iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. te direktive.
- 26 Članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50 međutim predviđa mogućnost da se prvotno određeni rok odgodi ako se do tog roka ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima, pod uvjetom da država članica donese plan za kvalitetu zraka za zonu ili aglomeraciju na koju se odnosi odgoda, koji ispunjava određene zahtjeve. Osobito, taj se plan mora donijeti u skladu s člankom 23. Direktive 2008/50. Također mora biti dopunjen informacijama iz odjeljka B Priloga XV. koje se odnose na predmetne onečišćujuće tvari i mora pokazati kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novoga krajnjeg roka. Obavijest o tim zonama i aglomeracijama i ti planovi moraju se u skladu sa stavkom 4. članka 22. dostaviti Komisiji na odobrenje.
- 27 Što se tiče pitanja mora li odnosna država članica kada su ispunjeni uvjeti navedeni u članku 22. stavku 1. Direktive 2008/50, kako bi do najviše pet godina mogla odgoditi rok naveden u Prilogu XI. Direktivi 2008/50, podnijeti zahtjev i u tu svrhu donijeti takav plan, treba utvrditi da iako izričaj navedene odredbe u tom pogledu ne daje jasne upute, kako iz konteksta te odredbe tako i iz cilja čijem ostvarenju teži zakonodavac Unije proizlazi da navedeni članak 22. stavak 1. treba tumačiti u tom smislu.
- 28 Naime, članak 22. stavak 4. Direktive 2008/50 odnosnoj državi članici nalaže da Komisiju obavijesti o zonama i aglomeracijama za koje smatra da se na njih primjenjuje stavak 1. tog članka te da dostavi plan za kvalitetu zraka predviđen potonjom odredbom.
- 29 Nadalje, takvo je tumačenje također najbolje za postizanje cilja osiguranja bolje kvalitete zraka čijem ostvarenju teži zakonodavac Unije, s obzirom na to da odnosnu državu članicu obvezuje da predvidi nepostizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima do propisanoga krajnjeg roka i da izradi plan za kvalitetu zraka koji sadrži mjere kojima se to onečišćenje može ukloniti u dodatnom roku.
- 30 Međutim, valja istaknuti da iako, što se tiče sumporova dioksida, PM₁₀, olova i ugljikova monoksida, članak 13. stavak 1. podstavak 1. Direktive 2008/50 predviđa da države članice „osiguravaju“ da se ne prekorače razine graničnih vrijednosti, podstavak 2. te odredbe određuje da, što se tiče dušikova dioksida i benzena, te granične vrijednosti „ne smiju biti prekoračene“ nakon određenoga krajnjeg roka, što odgovara obvezi postizanja rezultata.

- 31 Slijedom toga, države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere da se s time usklade i ne mogu smatrati da im mogućnost odgode roka ponuđena člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50 dopušta da ih svojevrijem ne provedu.
- 32 Kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 16. te direktive, ta odredba naime omogućuje da se rok koji je navedenom direktivom prvotno određen produlji samo kada, bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, postoje „akutni problemi“ u postizanju sukladnosti u specifičnim zonama i aglomeracijama.
- 33 Pod tim uvjetima, članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50 treba tumačiti na način da se, kako bi se do najviše pet godina mogao odgoditi rok određen tom direktivom za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid navedenima u njezinom Prilogu XI., državi članici nalaže podnošenje zahtjeva za odgodu kada se objektivno čini, uzimajući u obzir postojeće informacije i bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, da se u navedenom roku neće moći postići sukladnost s tim vrijednostima u specifičnoj zoni ili aglomeraciji.
- 34 Što se tiče pitanja opravdavaju li ipak neke okolnosti oslobođenje od te obveze, dovoljno je utvrditi da Direktiva 2008/50 ne predviđa nikakvu iznimku od obveze koja proizlazi iz njezinog članka 22. stavka 1.
- 35 Slijedom navedenoga, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50 treba tumačiti na način da se, kako bi se do najviše pet godina mogao odgoditi rok određen tom direktivom za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid navedenima u njezinom Prilogu XI., državi članici nalaže podnošenje zahtjeva za odgodu i donošenje plana za kvalitetu zraka kada se objektivno čini, uzimajući u obzir postojeće informacije i bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, da se u navedenom roku neće moći postići sukladnost s tim vrijednostima u specifičnoj zoni ili aglomeraciji. Direktiva 2008/50 ne predviđa nikakvu iznimku od obveze koja proizlazi iz njezinog članka 22. stavka 1.

Treće pitanje

- 36 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita omogućava li izrada plana za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. podstavkom 2. Direktive 2008/50, u slučaju da se pokaže da se u specifičnoj zoni ili aglomeraciji države članice nakon 1. siječnja 2010., datuma navedenog u Prilogu XI., neće moći postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid iz tog priloga, a da ona nije zahtijevala odgodu toga krajnjeg roka u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50, zaključak da je ta država članica ipak ispunila obveze koje su joj nametnute temeljem članka 13. navedene direktive.
- 37 Najprije, valja podsjetiti da članak 23. stavak 1. podstavak 2. Direktive 2008/50 određuje da se on primjenjuje kada se prekoračenje graničnih vrijednosti onečišćujućih tvari dogodi nakon proteka krajnjeg roka za njihovu primjenu.
- 38 Usto, što se tiče dušikovitog dioksida, primjena te odredbe nije uvjetovana okolnošću da je država članica prethodno pokušala dobiti odgodu toga krajnjeg roka u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50.
- 39 Slijedom navedenoga, članak 23. stavak 1. podstavak 2. Direktive 2008/50 također se primjenjuje u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima na dan 1. siječnja 2010. određen Prilogom XI. u zonama i aglomeracijama države članice nije postignuta sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid navedenima u Prilogu XI. toj direktivi i u onima u kojima ona nije, u skladu s člankom 22. stavkom 1. navedene direktive, zatražila odgodu tog roka.

- 40 Nadalje, iz članka 23. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50 proizlazi da je, kada se prekoračenje graničnih vrijednosti onečišćujućih tvari dogodi nakon protoka roka predviđenog za njihovu primjenu, odnosna država članica dužna donijeti plan za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve.
- 41 Stoga, taj plan mora predviđati odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće te može obuhvatiti i dodatne posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući i djecu. Usto, u skladu s člankom 23. stavkom 1. podstavkom 3. Direktive 2008/50, taj plan sadrži minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV. toj direktivi, a može uključivati i mjere predviđene njezinim člankom 24. te se Komisiji mora dostaviti bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.
- 42 Međutim, ne može se prihvatiti analiza u skladu s kojom je, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, država članica u cijelosti ispunila obveze iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50 samo zbog toga što je taj plan bio donesen.
- 43 Prije svega, treba istaknuti da sam članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50 izričito predviđa mogućnost da država članica odgodi krajnji rok naveden u Prilogu XI. toj direktivi za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima dušikova dioksida predviđenima tim prilogom.
- 44 Nadalje, takva analiza može dovesti u pitanje koristan učinak članka 13. i 22. Direktive 2008/50 jer bi državi članici omogućila da se pod blažim uvjetima od onih propisanih člankom 22. oslobodi obveze poštovanja krajnjeg roka propisanog člankom 13.
- 45 Naime, članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50 zahtjeva da plan za kvalitetu zraka ne sadrži samo informacije iz njezinog odjeljka A Priloga XV., koje treba dostaviti na temelju članka 23. te direktive, već da bude također dopunjen informacijama iz odjeljka B tog istog priloga, koje se odnose na informacije o provedbi više direktiva i o svim mjerama za smanjenje onečišćenja zraka čija je provedba razmatrana na odgovarajućoj lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini, u vezi s postizanjem ciljeva koji se odnose na kvalitetu zraku. Usto, taj plan mora pokazati kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novoga krajnjeg roka.
- 46 Naposljetku, to tumačenje također podržava utvrđenje u skladu s kojim se članci 22. i 23. Direktive 2008/50 mogu načelno primijeniti na različite slučajeve te imaju različit doseg.
- 47 Naime, članak 22. stavak 1. te direktive primjenjuje se u slučaju kada, uzimajući u obzir, kako to proizlazi iz uvodne izjave 16., posebno visoku razinu onečišćenja, neke onečišćujuće tvari ne „mogu“, do krajnjeg roka koji je prvotno bio predviđen Direktivom 2008/50, postići sukladnost s graničnim vrijednostima. Usto, ta odredba dopušta odgodu toga krajnjeg roka samo kada je država članica u stanju dokazati da se u novom roku od najviše pet godina može postići sukladnost s graničnim vrijednostima. Naposljetku ona ima samo vremensko ograničen doseg.
- 48 Nasuprot tome, članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 ima općenitiji doseg jer se bez vremenskog ograničenja primjenjuje na prekoračenja svih graničnih vrijednosti onečišćujuće tvari utvrđenih tom direktivom, nakon roka predviđenog za njihovu primjenu, neovisno o tome je li ga utvrdila Direktiva 2008/50 ili Komisija u skladu s njezinim člankom 22.
- 49 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da u slučaju kada se čini da se do dana 1. siječnja 2010. navedenog u Prilogu XI. u specifičnoj zoni ili aglomeraciji države članice ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid utvrđenima u Prilogu XI. Direktivi 2008/50, a da ona nije zatražila odgodu toga krajnjeg roka u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50, izrada plana za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. podstavkom 2. te direktive sama za sebe ne omogućuje zaključak da je ta država ipak ispunila obveze koje su joj nametnute na temelju članka 13. navedene direktive.

Četvrto pitanje

- 50 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se članci 4. i 19. UEU-a te članak 30. Direktive 2008/50 tumačiti na način da je, kada država članica nije poštovala zahtjeve iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50, bez obzira na to što nije zatražila odgodu roka pod uvjetima predviđenima člankom 22. te direktive, na nadležnom nacionalnom sudu pred kojim je eventualno pokrenut postupak da prema nacionalnom tijelu poduzme sve potrebne mjere, poput naloga, kako bi to tijelo donijelo plan koji zahtijeva navedena direktiva, pod uvjetima koje ona predviđa.
- 51 Najprije, valja utvrditi da razlozi zbog kojih je tumačenje članka 30. Direktive 2008/50, koji se odnosi na pravila o sankcijama koja države članice moraju provesti, korisno za glavni postupak, dovoljno jasno ne proizlaze iz spisa koji je dostavljen Sudu.
- 52 Kada je riječ o članku 4. UEU-a, valja podsjetiti da je u skladu s ustaljenom sudskom praksom na sudovima država članica da u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno stavkom 3. toga članka, osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije (u tom smislu vidjeti osobito presudu Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 38.). Članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.
- 53 U slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti za dušikov dioksid nakon 1. siječnja 2010. u državi članici koja nije zatražila odgodu toga krajnjeg roka u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50, članak 23. stavak 1. podstavak 2. te direktive nalaže joj jasnu obvezu da donese plan za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve (vidjeti po analogiji presudu Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, t. 35.).
- 54 Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pojedinci se protiv javnih tijela mogu pozivati na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe direktive. Također dužnost je nacionalnih tijela i sudova da odredbe nacionalnog prava tumače, u najvećoj mogućoj mjeri, u smislu koji je usklađen s ciljevima te direktive. U slučaju kada se takvo tumačenje ne bi moglo dati njihova je dužnost izuzeti iz primjene pravila nacionalnog prava koja nisu u skladu s tom direktivom (u tom smislu vidjeti presudu Janecek, EU:C:2008:447, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Naposljetku, kako je to Sud u više navrata podsjetio, ne bi bilo u skladu s obvezujućom prirodom koju članak 288. UFEU-a priznaje Direktivi 2008/50 isključiti mogućnost da se osobe na koje se odnosi načelno pozivaju na obvezu koju ona nameće. To utvrđenje osobito vrijedi za direktivu čiji je cilj nadzirati i umanjiti onečišćenje zraka i čija je stoga svrha zaštita javnog zdravlja (u tom smislu vidjeti presudu Janecek, EU:C:2008:447, t. 37.).
- 56 Iz toga slijedi da fizičke ili pravne osobe na koje se prekoračenje graničnih vrijednosti izravno odnosi od 1. siječnja 2010. moraju imati mogućnost od nacionalnih tijela zahtijevati, ako je potrebno pokretanjem postupka pred nadležnim sudovima, donošenje plana za kvalitetu zraka sukladno članku 23. stavku 1. podstavku 2. Direktive 2008/50, kada država članica nije osigurala da se ispune zahtjevi iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. te direktive, bez obzira na to što nije zatražila odgodu roka pod uvjetima predviđenima njezinim člankom 22. (vidjeti po analogiji presudu Janecek, EU:C:2008:447, t. 39.).
- 57 Što se tiče sadržaja tog plana, iz članka 23. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50 proizlazi da iako države članice imaju određeni diskrecijski prostor za određivanje mjera koje treba usvojiti, one u svakom slučaju moraju dopustiti da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće.

58 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da je, kada država članica nije poštovala zahtjeve iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50, bez obzira na to što nije zatražila odgodu roka pod uvjetima predviđenima člankom 22. te direktive, na nadležnom nacionalnom sudu pred kojim je eventualno pokrenut postupak da prema nacionalnom tijelu poduzme sve potrebne mjere, poput naloga, kako bi to tijelo donijelo plan koji zahtijeva navedena direktiva pod uvjetima koje ona predviđa.

Troškovi

59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 22. stavak 1. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu treba tumačiti na način da se, kako bi se do najviše pet godina mogao odgoditi rok određen tom direktivom za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid navedenima u njezinom Prilogu XI., državi članici nalaže podnošenje zahtjeva za odgodu i donošenje plana za kvalitetu zraka kada se objektivno čini, uzimajući u obzir postojeće informacije i bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, da se u navedenom roku neće moći postići sukladnost s tim vrijednostima u specifičnoj zoni ili aglomeraciji. Direktiva 2008/50 ne predviđa nikakvu iznimku od obveze koja proizlazi iz njezinog članka 22. stavka 1.**
2. **U slučaju kada se čini da se do dana 1. siječnja 2010. navedenog u Prilogu XI. u specifičnoj zoni ili aglomeraciji države članice ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid utvrđenima u Prilogu XI. Direktivi 2008/50, a da ona nije zatražila odgodu toga krajnjeg roka u skladu s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50, izrada plana za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. podstavkom 2. te direktive sama za sebe ne omogućuje zaključak da je ta država ipak ispunila obveze koje su joj nametnute na temelju članka 13. navedene direktive.**
3. **Kada država članica nije poštovala zahtjeve iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50, bez obzira na to što nije zatražila odgodu roka pod uvjetima predviđenima člankom 22. te direktive, na nadležnom je nacionalnom sudu pred kojim je eventualno pokrenut postupak da prema nacionalnom tijelu poduzme sve potrebne mjere, poput naloga, kako bi to tijelo donijelo plan koji zahtijeva navedena direktiva pod uvjetima koje ona predviđa.**

Potpisi