



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 10. studenoga 2016.¹

Predmet C-488/15

**Europska komisija
protiv**

Republike Bugarske

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2008/50/EZ – Kvaliteta zraka u okolišu –
Koncentracija sitnih krutih čestica (PM₁₀) u zraku u okolišu – Prekoračenje graničnih vrijednosti –
Raširena i ustrajna povreda – Planovi za kvalitetu zraka“

I – Uvod

1. U ovom postupku zbog povrede obveze Komisija se protivi povredi norme Unije u pogledu kvalitete zraka u okolišu u Bugarskoj. Točnije, radi se o previsokim vrijednostima sitnih krutih čestica reda veličine do 10 µm (u daljnjem tekstu: PM₁₀) u skladu s Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu². U skladu s podacima Europske agencije za okoliš (EEA) Bugarska ima najlošije vrijednosti te onečišćujuće tvari među svim državama članicama³.

2. Onečišćenje zraka znatno narušava naše zdravlje. PM₁₀ osobito utječe na krvožilni sustav i dišne putove⁴. U skladu s podacima Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) u svijetu je 2012. onečišćenje zraka bilo uzrok u tri milijuna prijevremenih smrtnih slučajeva, a u Europi 479 000⁵, od čega 8634 u Bugarskoj⁶. U skladu s tim izvješćem Bugarska bilježi drugu najveću stopu smrtnosti u svijetu u odnosu na stanovništvo (118 na 100 000 stanovnika), nakon Ukrajine, a ispred Bjelarusia i Kine, iako je ta stopa relativna ako se uzme u obzir odnosna starosna struktura⁷.

3. Čini se da posebno za PM₁₀ ne postoje novije procjene, ali je 2009. EEA za 2005. pretpostavila oko 1600 preranih smrtnih slučajeva u Bugarskoj na milijun stanovnika, što bi se smanjilo na oko 1000 ako bi se poštovale granične vrijednosti. Suprotno tomu, odgovarajuće procjene za tadašnjih 27 država članica iznosile su samo oko 850 i 650 preranih smrtnih slučajeva na milijun stanovnika⁸.

1 – Izvorni jezik: njemački

2 – SL 2008., L 152, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.)

3 – Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, str. 22.

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

8 – Spatial assessment of PM₁₀ and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, str. 20.

4. Stoga je ovaj postupak zbog povrede obveze vrlo važan za zaštitu zdravlja ljudi od negativnih okolišnih čimbenika. Obje su stranke suglasne da Bugarska granične vrijednosti nije poštovala od 2007., odnosno od početka njihove primjene.

5. Međutim, pravna ocjena ovog postupka nije jednostavna. Od temeljne je važnosti pitanje kako na obvezu postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima utječe činjenica da se u slučaju njihova prekoračenja moraju izraditi planovi za kvalitetu zraka kojima nije cilj odmah stvoriti potrebnu kvalitetu zraka, nego samo postići što je moguće kraće razdoblje prekoračenja.

6. Osim toga, postavlja se niz pitanja koja su specifična za ovaj postupak, osobito može li Komisija utvrditi raširenu i ustrajnu povredu, može li Bugarska zatražiti privremeno izuzeće od primjene graničnih vrijednosti i može li Komisija iz ustrajne povrede graničnih vrijednosti zaključiti da su planovi za kvalitetu zraka manjkavi.

II – Pravni okvir

7. U skladu s člankom 2. Protokola o uvjetima i aranžmanima za primanje Republike Bugarske i Rumunjske u članstvo Europske unije⁹ od dana pristupanja, odnosno od 1. siječnja 2007., osobito su obvezujući pravni akti koje su institucije za Bugarsku i Rumunjsku donijele prije njihova pristupanja te oni u tim državama vrijede pod uvjetima utvrđenima u Ugovorima i Protokolu. Iznimka u pogledu propisa o kvaliteti zraka u okolišu nije dogovorena.

8. U članku 2. točki 18. Direktive 2008/50 definirane su predmetne sitne krute čestice:

„PM₁₀’ znači frakcija lebdećih čestica koja prolazi kroz ulaz sakupljača, kako je definirano u referentnoj metodi za uzorkovanje i mjerenje PM₁₀, EN 12341, s 50 % učinkovitosti u odstranjivanju čestica aerodinamičnog promjera 10 µm”.

9. Članak 13. stavak 1. Direktive 2008/50 sadržava obvezu postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima za PM₁₀:

„Države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine sumporova dioksida, PM₁₀, olova i ugljikova monoksida u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI.”

10. Prilog XI. Direktivi 2008/50 za PM₁₀ sadržava godišnji prosjek od 40 µg/m³ te dnevnu graničnu vrijednost od 50 µg/m³, koja se u godini ne smije prekoračiti više od 35 dana.

11. U skladu s člankom 5. stavkom 1. i Prilogom III. odjeljkom I. Direktive Vijeća 1999/30/EZ od 22. travnja 1999. o graničnim vrijednostima za sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikove okside, lebdeće čestice i olovo u zraku¹⁰ ista je obveza vrijedila već od 1. siječnja 2005.

9 — SL 2005., L 157, str. 29.

10 — SL 1999., L 163, str. 41.

12. U članku 22. Direktive 2008/50 predviđen je postupak u kojem države članice u određenim uvjetima mogu zatražiti privremeno izuzeće, među ostalim, od obveze primjene graničnih vrijednosti za PM_{10} do 11. lipnja 2011.:

„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 novog krajnjeg roka.

2. Ako se sukladnost s graničnim vrijednostima za PM_{10} iz Priloga XI. u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići zbog disperzijskih karakteristika određenog mjesta, nepovoljnih klimatskih uvjeta ili prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari, država članica izuzima se od obveze postizanja sukladnosti s tim graničnim vrijednostima do 11. lipnja 2011. pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 1. i da država članica dokaže da su poduzete sve odgovarajuće mjere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se poštovali krajnji rokovi.

3. [...]

4. Države članice obavješćuju 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 trenutnih 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.”

13. U skladu s člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50 u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti države članice moraju izraditi planove za kvalitetu zraka:

„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 prilogima 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. [...]

Ti planovi za kvalitetu zraka sadrže minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV. [...] Ti se planovi Komisiji dostavljaju bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.

[...]”

14. Slična obveza već je bila sadržana u članku 7. stavku 3. prvoj rečenici Direktive Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka¹¹:

„Države članice izrađuju akcijske planove u kojima se navode kratkoročne mjere koje treba poduzeti u slučaju rizika od prekoračenja graničnih vrijednosti i/ili pragova upozorenja, kako bi se rizik od prekoračenja smanjio i kako bi se ograničilo njegovo trajanje.” [neslužbeni prijevod]

15. U Prilogu XV. odjeljku A Direktive 2008/50 sadržani su zahtjevi u pogledu tih planova. U točki 6. zahtijevaju se informacije o analizi situacije:

„(a) pojediniosti o faktorima koji su odgovorni za prekoračenje (npr. promet, uključujući i prekogranični promet, nastajanje sekundarnih onečišćujućih tvari u atmosferi);

(b) pojediniosti o mogućim mjerama za poboljšanje kvalitete zraka.”

16. U točki 8. predviđa se da planovi za kvalitetu zraka sadrže pojediniosti o mjerama ili projektima usvojenima s ciljem smanjenja onečišćenja:

„(a) popis i opis svih mjera navedenih u projektu;

(b) vremenski plan provedbe;

(c) procjena planiranog poboljšanja kvalitete zraka i očekivanog vremena potrebnog za postizanje tih ciljeva”.

17. U skladu s člankom 33. Direktive 2008/50 trebalo ju je prenijeti do 11. lipnja 2010.

18. Člankom 31. Direktive 2008/50 uređuje se stavljanje izvan snage direktiva 96/62 i 99/30:

„Direktive 96/62/EZ, 1999/30/EZ, 2000/69/EZ i 2002/3/EZ stavlja se izvan snage od 11. lipnja 2010., ne dovodeći u pitanje obveze država članica vezane uz rokove za prenošenje ili primjenu tih Direktiva.

[...]”

III – Činjenice, pre sudski postupak i tužbeni zahtjev

19. Među strankama nije sporno da su od 2007. do najmanje 2015. u svim zonama i aglomeracijama Bugarske prekoračene dnevne i godišnje granične vrijednosti za PM₁₀. Samo u zoni BG0003 Varna 2009. nije dosegnuta godišnja granična vrijednost.

20. Zbog tog je prekoračenja graničnih vrijednosti Bugarska od Komisije pokušala dobiti odgodu rokova za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima (odjeljak A), dok je Komisija pokrenula ovaj postupak zbog povrede obveze (odjeljak B).

A – Nastojanja u pogledu odgode roka

21. Komisija je 14. travnja 2009. od Bugarske zaprimila obavijest u kojoj je navedeno da se u šest aglomeracija u zemlji nisu mogle poštovati granične vrijednosti za PM₁₀. Stoga je ta država članica odgodila rok za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima u skladu s člankom 22. Direktive 2008/50.

¹¹ — SL 1996., L 296, str. 55.

22. Međutim, Komisija je 11. prosinca 2009. odlučila uputiti primjedbe na tu obavijest.

23. Bugarska je 9. lipnja 2011. Komisiji poslala novu obavijest u cilju odgode roka. Međutim, Komisija je odbila tu obavijest jer se rok mogao odgoditi najkasnije do 11. lipnja 2011. te jer joj je u skladu s člankom 22. stavkom 4. drugim podstavkom Direktive 2008/50 ostavljen rok za ispitivanje od devet mjeseci.

B – Postupak zbog povrede obveze

24. U međuvremenu je Komisija 1. listopada 2010. od Bugarske zatražila da podnese očitovanje u pogledu povrede članka 13. Direktive 2008/50. Komisija je 25. siječnja 2013. taj zahtjev dopunila prigovorom da Bugarska nije izradila odgovarajuće planove u skladu s člankom 23. Pritom je Komisija uputila na razdoblje od 2007. do 2011.

25. Bugarska nije osporavala povredu graničnih vrijednosti, ali je smatrala da se prekoračenja smanjuju.

26. Komisija je ustrajala na svojim prigovorima te je 11. srpnja 2014. izdala odgovarajuće obrazloženo mišljenje u kojem se tada oslanjala i na podatke za 2012. te je Bugarskoj odredila krajnji rok od dva mjeseca.

27. Bugarska je u svojim odgovorima i dalje tvrdila da se situacija postupno poboljšava. Prekoračenja su uglavnom proizlazila iz upotrebe određenih goriva za grijanje stanova tijekom zime.

28. Budući da je Komisija te odgovore smatrala nedovoljnima, 14. rujna 2015. podnijela je ovu tužbu te od Suda zahtijeva da:

- u odnosu na sustavno i u razdoblju od 2007. do najmanje 2013., uključujući i tu godinu, trajno nepridržavanje godišnjih i dnevnih graničnih vrijednosti lebdećih čestica PM_{10} u sljedećim zonama i aglomeracijama: BG0001 aglomeracija Sofija; BG0002 aglomeracija Plovdiv; BG0004 Sjever; BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok,
- te u odnosu na sustavno i u razdoblju od 2007. do najmanje 2013., uključujući i tu godinu, trajno nepridržavanje dnevnih graničnih vrijednosti lebdećih čestica PM_{10} kao i godišnjih graničnih vrijednosti PM_{10} za 2007., 2008. i u razdoblju od 2010. do najmanje 2013. uključujući i tu godinu, u zoni BG0003 Varna,
- i u nedostatku dodatnih informacija koje bi dokazale da se nešto promijenilo u pogledu navedene situacije nepridržavanja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti za PM_{10} u navedenim zonama i aglomeracijama
- utvrdi da Bugarska i dalje krši obveze iz članka 13. stavka 1. u vezi s Prilogom XI. Direktivi 2008/50;
- s obzirom na to da su prema posljednjem godišnjem izvješću o kvaliteti zraka u 2013. i godišnje i dnevne granične vrijednosti PM_{10} i dalje prekoračene u svim navedenim zonama i aglomeracijama, utvrdi da Republika Bugarska nije ispunila obveze iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, a osobito obvezu da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće i da ta povreda i dalje nije otklonjena;
- Republici Bugarskoj naloži snošenje troškova.

29. Republika Bugarska od Suda zahtijeva da tužbu odbije kao nedopuštenu ili kao neosnovanu te da Komisiji naloži snošenje troškova.

30. Stranke su sudjelovale u pisanom postupku i na raspravi koja je održana 29. rujna 2016. Na toj je raspravi Republika Poljska intervenirala na strani Bugarske.

IV – Pravna ocjena

31. Komisija tvrdi da je Bugarska povrijedila dvije obveze iz Direktive 2008/50, odnosno, s jedne strane, obvezu primjene granične vrijednosti za PM₁₀ (odjeljak A) i, s druge strane, obvezu izrade planova smanjenja onečišćenja zraka zbog prekoračenja graničnih vrijednosti kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće (odjeljak B).

A – Članak 13. Direktive 2008/50 – povreda graničnih vrijednosti

32. Prvi tužbeni razlog odnosi se na prekoračenje graničnih vrijednosti za PM₁₀ u skladu s člankom 13. i Prilogom XI. Direktivi 2008/50. U tim su odredbama utvrđene dvije vrste graničnih vrijednosti za PM₁₀, s jedne strane, 24-satna granična vrijednost od 50 µg/m³, koja se ne smije prekoračiti više od 35 puta u godini, i, s druge strane, godišnja granična vrijednost od 40 µg/m³, koja se uopće ne smije prekoračiti.

33. Nesporno je da se jedna od tih graničnih vrijednosti, odnosno godišnja granična vrijednost, od pristupanja Bugarske poštovala samo u zoni BG003 Varna, i to samo jedne godine, 2009. Osim toga, obje su se granične vrijednosti stalno prekoračivale. Najnoviji podaci navedeni u pisanom postupku odnose se na 2015.

34. Iako je točno da prekoračenje graničnih vrijednosti time nije sporno, u tom se pogledu u odnosu na točno određenje predmeta postupka javljaju poteškoće na kojima se temelje i prigovori Bugarske protiv dopuštenosti tužbe (odjeljak 1.). Osim toga, potrebno je pojasniti može li Bugarska zatražiti privremeno izuzeće od primjene graničnih vrijednosti (odjeljak 2. točka (a)) i je li obveza postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima obveza postizanja rezultata ili je njome obuhvaćeno samo nastojanje u pogledu postizanja sukladnosti (odjeljak 2. točka (b)).

1. Predmet postupka i dopuštenost argumentacije Komisije

35. Na prvi pogled moglo bi se pretpostaviti da Komisija zahtijeva utvrđenje da su tijekom navedenog razdoblja granične vrijednosti prekoračene u predmetnim zonama i aglomeracijama. Međutim, kao što je vidljivo iz prigovora Bugarske, takav bi tužbeni zahtjev barem djelomično bio očito nedopušten.

36. U skladu s člankom 258. UFEU-a predmet tužbe ograničen je, naime, na predsudski postupak predviđen tom odredbom. Stoga se tužba ne može temeljiti na prigovorima koji nisu istaknuti u tom predsudskom postupku. Naime, predsudski postupak dotičnoj državi članici treba pružiti mogućnost da, s jedne strane, ispunji svoje obveze koje ima na temelju prava Unije i, s druge strane, učinkovito iskoristi svoja sredstva obrane protiv Komisijinih prigovora¹².

37. Komisija bi povrijedila ta načela kad bi u tužbi zahtijevala utvrđenja za 2013., u replici čak i za 2014., iako se u obrazloženom mišljenju 2012. navodi kao posljednja godina. Usto, u obrazloženom mišljenju obuhvaćena je jedna godina više nego u dopunjenom pozivu za podnošenje očitovanja.

38. Unatoč tomu, smatram da je da argumentacija načelno dopuštena.

12 — Vidjeti primjerice presude od 22. rujna 2005., Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, t. 36. i 38.) i od 15. ožujka 2012., Komisija/Cipar (C-340/10, EU:C:2012:143, t. 21.).

39. Naime, predmet tužbe zbog povrede obveze može biti i upravna praksa koja ima određeni stupanj dosljednosti i općenitosti¹³, odnosno rašireno i ustrajno kršenje obveze¹⁴.

40. U tom smislu shvaćam Komisijin tužbeni zahtjev u dijelu u kojem u pogledu „sustavnog” i „trajnog” prekoračenja graničnih vrijednosti zahtijeva utvrđenje da Bugarska „i dalje” krši članak 13. i Prilog XI. Direktivi 2008/50.

41. Tako se može objasniti i Komisijino upućivanje na prekoračenje graničnih vrijednosti u godinama koje još nisu bile predmet prethodnog postupka ili tužbe. Novijim informacijama može se u fazi postupka pred Sudom potkrijepiti raširenost i ustrajnost navodne povrede¹⁵.

42. To se ne može smatrati nedopuštenim proširenjem tužbenog zahtjeva jer se i dalje radi o prigovoru da je Bugarska ustrajno kršila granične vrijednosti za PM₁₀.

43. Međutim, s ograničenjem prethodnim postupkom povezano je i načelo da postojanje povrede obveze valja ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju i da naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir¹⁶. Taj je rok u ovom postupku istekao u rujnu 2014.

44. Stoga Sud može donijeti samo utvrđenja koja se odnose na vrijeme prije isteka tog roka. Argumentacija Komisije koja se odnosi na vrijeme nakon isteka roka važna je samo u dijelu u kojem se na temelju nje mogu donijeti zaključci o prethodnoj situaciji.

45. Bugarski prigovor u pogledu nejasne formulacije tužbe, a time i povrede članka 120. točke (c) Poslovnika, u bitnome se temelji na tome da Bugarska ne priznaje mogućnost utvrđenja raširene i ustrajne povrede obveze.

46. Točno je da bi bilo poželjno da je Komisija jasnije izrazila predmet svojeg prigovora, kao primjerice upućivanjem na relevantnu sudsku praksu Suda, no ne može se utvrditi da predmet spora nije razvidan.

47. Naposljetku treba spomenuti da su se granične vrijednosti u razdoblju od 2007. do 2010. temeljile na članku 5. i Prilogu III. odjeljku I. Direktive 1999/30, dok se Komisija isključivo oslanja na Direktivu 2008/50, koja tada još nije vrijedila.

48. Međutim, u postupku prema članku 258. UFEU-a Komisija može prema ustaljenoj sudskoj praksi utvrditi povredu onih obveza koje proizlaze iz izvorne verzije pravnog akta Unije, koji je kasnije mijenjan i stavljen izvan snage, te su u novim odredbama ostale na snazi¹⁷.

49. To vrijedi i u ovom slučaju jer su u članku 13. i Prilogu XI. Direktivi 2008/50 za PM₁₀ sadržane iste granične vrijednosti kao u članku 5. i Prilogu III. odjeljku I. Direktive 1999/30 za razdoblje prije stupanja na snagu prve navedene direktive. To je potvrđeno u članku 31. stavku 3. Direktive 2008/50, u skladu s kojim se upućivanja na direktive stavljene izvan snage, a osobito na Direktivu 1999/30, tumače kao upućivanja na novu direktivu.

13 — Presude od 29. travnja 2004., Komisija/Njemačka (C-387/99, EU:C:2004:235, t. 42.) i od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 28.)

14 — Presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 170., 171., 184. i 193.), od 26. travnja 2007., Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, t. 45.) i od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 33.)

15 — Presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 37.) i od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 33.)

16 — Vidjeti primjerice presude od 6. studenoga 2014., Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347, t. 39.) i od 28. siječnja 2016., Komisija/Portugal (C-398/14, EU:C:2016:61, t. 49.)

17 — Presude od 9. studenoga 1999., Komisija/Italija („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, t. 36.), od 17. lipnja 2010., Komisija/Francuska (C-492/08, EU:C:2010:348, t. 31.) i od 19. prosinca 2013., Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, t. 37.)

50. Stoga nije ni nužno da Komisija u svojem tužbenom zahtjevu izričito navodi prethodnu odredbu¹⁸. Dovoljno je da je u izlaganju tužbenih razloga jasno navela kontinuiranu valjanost graničnih vrijednosti i njihovu odnosnu pravnu osnovu.

51. Tužbeni razlog u pogledu kršenja graničnih vrijednosti i argumentacija Komisije u pogledu povreda do isteka roka iz obrazloženog mišljenja u rujnu 2014. stoga su dopušteni.

2. Osnovanost prvog tužbenog zahtjeva

52. Komisijin prigovor u svakom je slučaju osnovan za razdoblje od 2007. do 2013. navedeno u tužbenom zahtjevu.

53. Granične vrijednosti za PM₁₀ u svim aglomeracijama i zonama u Bugarskoj prekoračene su u tom razdoblju, osim jedne godine, odnosno otkad su te granične vrijednosti postale primjenjive u Bugarskoj u skladu s Protokolom o pristupanju. Ta je povreda stoga raširena i ustrajna.

54. S druge strane, u pogledu 2014., odnosno godine koja je dodatno navedena u zahtjevu u fazi replike, rok iz obrazloženog mišljenja istekao je već u rujnu te godine. Međutim, granične vrijednosti odnose se na cijelu godinu, odnosno na broj prekoračenja dnevne granične vrijednosti tijekom godine i na godišnji prosjek. Komisija ne objašnjava može li se kršenje graničnih vrijednosti utvrditi već na temelju podataka mjerenja prikupljenih do tog trenutka. Čak i kad bi se granične vrijednosti mogle preračunati za razdoblje do isteka roka, Komisija bi morala izložiti odgovarajuću argumentaciju. Međutim, ona nedostaje. Stoga se povreda za 2014. ne može utvrditi te tužbu u tom pogledu treba odbiti.

(a) Zahtjevi za privremeno izuzeće

55. Međutim, Komisijin prigovor bio bi uglavnom bespredmetan da je Bugarska u skladu s člankom 22. Direktive 2008/50 uspjela dobiti privremeno izuzeće od obveze primjene graničnih vrijednosti za PM₁₀ do 11. lipnja 2011. U tom bi slučaju sva prekoračenja graničnih vrijednosti do kojih je došlo u trenutku dopunjenog poziva za podnošenje očitovanja bila nevažna¹⁹.

56. Nije sporno da zahtjev Bugarske iz 2009. nije mogao biti temelj za izuzeće. Komisija je, naime, pravovremeno uputila primjedbe na zahtjev tako da je Bugarska u skladu s člankom 22. stavkom 4. trećim podstavkom Direktive 2008/50 morala dostaviti izmijenjeni zahtjev.

57. Međutim, Bugarska je smatrala da je njezin zahtjev od 9. lipnja 2011. bio takav izmijenjeni zahtjev na koji Komisija nije učinkovito uputila primjedbe.

58. Točno je da Komisija nije donijela nikakvu službenu odluku o upućivanju primjedbi na zahtjev, ali je u svojem dopisu od 11. srpnja 2011. nedvojbeno navela da je, prema njezinu mišljenju, zahtjev prekasno dostavljen.

18 — Presuda od 14. siječnja 2016., Komisija/Bugarska („Kaliakra”, C-141/14, EU:C:2016:8, t. 83.). U pogledu zahtjeva za prethodnu odluku vidjeti presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 26. do 28.).

19 — U pogledu posljedica za dopuštenost tužbe vidjeti presude od 27. listopada 2005., Komisija/Luksemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, t. 7.) i od 21. srpnja 2016., Komisija/Rumunjska (C-104/15, EU:C:2016:581, t. 35., ali vidjeti i t. 36. i 37.).

59. Taj dopis sadržava odbijanje koje Bugarska nije osporavala. Bugarska također s pravom ne ističe nepostojanje te odluke jer je zahtjev za utvrđenje nepostojanja zbog razloga pravne sigurnosti mogući samo u iznimnim slučajevima²⁰. Osim toga, ovaj slučaj zorno pokazuje rizike za pravnu sigurnost koji bi bili povezani sa zahtjevom za utvrđenje nepostojanja. Stoga Bugarska u ovom postupku mora prihvatiti odbijanje svoje obavijesti. Već iz tog razloga treba isključiti izuzeće u skladu s člankom 22. Direktive 2008/50.

60. Zbog istog razloga u ovom se postupku ne mora odlučiti je li Komisija povrijedila svoju obvezu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a jer nije ispitala meritum zahtjeva od 9. lipnja 2011. Točno je da bi se tom argumentacijom Bugarske možda mogla dovesti u pitanje zakonitost dopisa od 11. srpnja 2011. Međutim, s obzirom na to da Bugarska nije osporavala tu obavijest, ta država članica nije mogla pretpostaviti da je izuzeta od svoje obveze poštovanja graničnih vrijednosti²¹.

61. Ako Sud ne prihvati to stajalište, trebalo bi ispitati je li Komisija s pravom odbacila zahtjev zbog zakašnjelosti.

62. Komisija smatra da je to odbacivanje opravdano jer ne može retroaktivno legalizirati situaciju koja nije u skladu s Direktivom.

63. Međutim, u članku 22. Direktive 2008/50 ne isključuje se retroaktivno izuzeće. Naprotiv, upravo za PM₁₀ ta odredba ima retroaktivni učinak. Naime, odgovarajuće granične vrijednosti vrijede od 2005., ali je tek 2008. dopuštena mogućnost izuzeća. Osim toga, legitiman interes u pogledu retroaktivnog izuzeća ne može se isključiti kako bi se, primjerice, otklonile sve osnove za zahtjeve za naknadu štete.

64. Međutim, točno je da je izuzeće moguće samo ako su ispunjeni uvjeti za to. Ipak, u članku 22. stavku 1. Direktive 2008/50 zahtijeva se da država članica dostavi plan za kvalitetu zraka koji pokazuje kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novog krajnjeg roka, za PM₁₀ najkasnije do 11. lipnja 2011.²²

65. Stoga se u zahtjevu od 9. lipnja 2011. moralo dokazati da bi se sukladnost s graničnim vrijednostima postigla najkasnije za dva dana. Na temelju stvarno prijavljenih vrijednosti taj se rezultat može isključiti. Naprotiv, u zonama i aglomeracijama u Bugarskoj te su granične vrijednosti gotovo neprekinuto bile prekoračene prije i nakon podnošenja zahtjeva. Jedini put kad godišnje granične vrijednosti nisu dosegnute u zoni Varna, nekoliko godina ranije, u isti mah je zabilježeno previše prekoračenja dnevnih graničnih vrijednosti.

66. Stoga je isključeno da su u zahtjevu Bugarske bile ispunjene pretpostavke za izuzeće. Stoga bi Komisija i nakon sveobuhvatnog ispitivanja s pravom uputila primjedbe na zahtjev Bugarske.

67. Međutim, čak i da je Bugarska dostavila obavijest o izuzeću i najavila postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima od 11. lipnja 2011., ta bi država članica današnjim pozivanjem na to, s obzirom na njezino ustrajno prekoračenje, zlorabila pravo.

68. Stoga ukratko treba utvrditi da Bugarska do 11. lipnja 2011. nije bila izuzeta od obveze postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima za PM₁₀.

20 — Presude od 5. listopada 2004., Komisija/Grčka (C-475/01, EU:C:2004:585, t. 20.) i od 18. listopada 2012., Komisija/Češka Republika (C-37/11, EU:C:2012:640, t. 49.)

21 — Tako osobito shvaćam presudu od 1. lipnja 1999., Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, t. 36.) koju je Bugarska citirala. Vidjeti i presudu od 15. prosinca 2011., Komisija/Španjolska (C-560/08, EU:C:2011:835, t. 75.)

22 — Vidjeti presudu od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 45. i 47.).

(b) Priroda obveze postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima

69. Bugarska, nadalje, pokušava osporiti Komisijin prigovor svojim nastojanjima u pogledu poboljšanja kvalitete zraka, njezinim navodnim poboljšanjem i gospodarskom situacijom u zemlji.

70. Tim se argumentima ne može dovesti u pitanje utvrđenje raširenog i ustrajnog kršenja graničnih vrijednosti. Sud je, naime, više puta utvrdio da se samim prekoračenjem graničnih vrijednosti krše članak 13. i Prilog XI. Direktivi 2008/50²³ ako se ne dokaže viša sila²⁴. Stoga je to obveza postizanja rezultata (*obligation de résultat*), a ne samo obveza nastojanja da se postigne sukladnost s graničnim vrijednostima.

71. Prihvaćanje obveze postizanja rezultata nije u suprotnosti s činjenicom da u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2008/50 države članice nisu obvezne poduzeti mjere kako bi spriječile ili odmah zaustavile svako prekoračenje graničnih vrijednosti, nego da to prekoračenje mora trajati što je moguće kraće.

72. Ako bi se članak 23. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2008/50 shvatio na način da je ta obveza izrade planova za kvalitetu zraka jedina pravna posljedica povrede norme u pogledu kvalitete zraka, postojale bi sumnje o tome je li riječ o obvezi postizanja rezultata. Naime, time bi se ublažila opća obveza na temelju prava Unije u skladu s kojom povrede prava Unije treba što je moguće brže zaustaviti i u određenim okolnostima nadoknaditi štetu²⁵. Relativizirala bi se i važnost trajanja povrede. Naime, obvezom planiranja podrazumijeva se to da se povreda u pravilu ne mora zaustaviti odmah, nego samo tijekom određenog razdoblja. Takvo tumačenje logično proizlazi iz poteškoća u provedbi normi u pogledu kvalitete zraka koje su obilježile i izmjenu Direktive o kvaliteti zraka.

73. Međutim, kao što je Sud s pravom utvrdio, samo se člankom 22. stavkom 1. Direktive 2008/50 državi članici izričito daje mogućnost odgode roka za postizanje sukladnosti, koji je utvrđen u Prilogu XI. toj direktivi, s graničnim vrijednostima koje su predviđene u tom prilogu²⁶. Bilo bi proturječno, uz tu izričito predviđenu odgodu roka koja podliježe strogim uvjetima i granicama²⁷, na temelju obveze izrade planova za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom zaključiti da postoji dodatno, samo implicitno, ali vremenski neograničeno²⁸ izuzeće. Time bi se mogao dovesti u pitanje koristan učinak norme u pogledu kvalitete zraka²⁹, što se ne može prihvatiti zbog njezina velikog značenja za zdravlje ljudi.

74. Osim toga, Direktiva 2008/50 sadržava i ciljeve za kvalitetu zraka koji jasno nisu osmišljeni kao obveza postizanja rezultata. Naime, u skladu s člankom 15. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 1. države članice poduzimaju samo potrebne mjere koje ne zahtijevaju nerazmjerne troškove za smanjenje izloženosti PM_{2,5}, odnosno još manjim lebdećim česticama. Da zakonodavac nije htio granične vrijednosti za PM₁₀ utvrditi kao obvezu postizanja rezultata, odabrao bi sličnu formulaciju.

75. Stoga su u Direktivi 2008/50 u pogledu PM₁₀ utvrđene dvije međusobno povezane, ali različite obveze: s jedne strane, preventivna i bezuvjetna obveza postizanja rezultata u pogledu postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima i, s druge strane, naknadne obveze u slučaju prekoračenja.

23 — Presude od 24. ožujka 2011., Komisija/Slovenija (C-365/10, EU:C:2011:183, t. 24.), od 10. svibnja 2011., Komisija/Švedska (C-479/10, EU:C:2011:287, t. 13. do 16.) i od 15. studenoga 2012., Komisija/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, t. 52.). Vidjeti i presudu Suda EFTA-e od 2. listopada 2015., Nadzorno tijelo EFTA-e/Norveška (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, t. 33. do 36.)

24 — Presuda od 19. prosinca 2012., Komisija/Italija (C-68/11, EU:C:2012:815, t. 41. i 59. do 66.)

25 — Vidjeti presude od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 35.), od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 31.) i od 25. studenoga 2010., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, t. 45.).

26 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 43.)

27 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 44. i 45.)

28 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 48.)

29 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 44.)

76. Međutim, treba pretpostaviti da planovi za kvalitetu zraka utječu na pravne posljedice kršenja graničnih vrijednosti. Osobito ima mnogo argumenata u prilog tomu da se planom za kvalitetu zraka kojim se ispunjavaju zahtjevi iz Direktive 2008/50 i njegovom vjernom provedbom može umanjiti težina povrede. Takvim bi se planom možda moglo opravdati neodređivanje novčane kazne u postupku u skladu s člankom 260. UFEU-a ili isključiti odgovornost za naknadu štete³⁰ u slučaju povrede graničnih vrijednosti. Točno je da u ovom postupku još uvijek nije nužno odlučiti o tim pitanjima, ali s obzirom na te okolnosti Komisijin drugi tužbeni razlog ima dodatnu težinu.

77. Tumačenje obveze postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima kao obveze postizanja rezultata također se ne dovodi u pitanje ponešto nejasnom formulacijom presude ClientEarth. U njoj je Sud naglasio da iako, što se tiče sumporova dioksida, PM₁₀, olova i ugljikova monoksida, članak 13. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2008/50 predviđa da države članice „osiguravaju” da se ne prekorače razine graničnih vrijednosti, drugi podstavak 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 rezultata³¹.

78. Prema mojem shvaćanju Sud time nije želio napraviti razliku između obveza u pogledu sumporova dioksida, PM₁₀, olova i ugljikova monoksida, s jedne strane, te dušikova dioksida i benzena, s druge strane. Naprotiv, radi se o ponešto nejasnoj potvrdi dotadašnje sudske prakse. U objema formulacijama različitim se riječima izražava ista obveza³².

79. Osim toga, utvrđenje raširenog i ustrajnog kršenja graničnih vrijednosti ne dovodi se u pitanje ni time da u jednoj od šest zona, odnosno zoni Varna, jedna od dviju graničnih vrijednosti 2009. nije prekoračena. Naprotiv, očito se radi o netipičnom slučaju koji se može pojasniti samo na temelju posebnih okolnosti. Nakon toga i ta je granična vrijednost u toj zoni ponovno prekoračena. Usto, dnevna granična vrijednost ondje je 2009. prečesto prekoračena.

3. Međuzaključak

80. Stoga treba utvrditi da je Bugarska u pogledu PM₁₀ od 2007. do 2013. u svim aglomeracijama i zonama u zemlji rašireno i ustrajno povrijedila svoje obveze iz članka 13. stavka 1. u vezi s Prilogom XI. Direktivi 2008/50 o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu.

B – Članak 23. Direktive 2008/50 – planovi za kvalitetu zraka

81. Drugi tužbeni razlog Komisije odnosi se na obvezu izrade planova za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. Direktive 2008/50.

82. Ako u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost, u skladu s člankom 23. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2008/50 države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost. U skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom, prvom rečenicom 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. U članku 23. stavku 1. trećem podstavku, prvoj rečenici predviđeno je da ti planovi za kvalitetu zraka sadrže minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV.

30 — Vidjeti primjerice presudu od 25. studenoga 2010., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, t. 51. i 52.).

31 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 30.)

32 — To proizlazi i iz presude Suda EFTA-e od 2. listopada 2015., Nadzorno tijelo EFTA-e/Norveška (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, t. 36.).

83. Stoga je Bugarska od prekoračenja graničnih vrijednosti u skladu s člankom 23. stavkom 1. prvim podstavkom Direktiva 2008/50 obvezna izraditi planove za kvalitetu zraka. Ako ne postoji izuzeće od obveze postizanja sukladnosti, u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom, prvom rečenicom ti su planovi morali sadržavati odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće.

84. Stranke su suglasne da je Bugarska izradila planove za kvalitetu zraka.

85. Međutim, iz ustrajnog prekoračenja graničnih vrijednosti Komisija zaključuje da Bugarska nije osigurala što je moguće kraće razdoblje nesukladnosti. Bugarska nije poduzela sve nužne i znanstveno moguće mjere kako bi zaustavila prekoračenje graničnih vrijednosti. Osim toga, Komisija iznosi prigovor da predviđene mjere još uvijek nisu poduzete i da bugarski planovi ne sadrže određene informacije.

86. U pogledu ovog tužbenog razloga također je potrebno najprije odrediti predmet postupka (odjeljak 1.), prije ispitivanja Komisijinih dokaza (odjeljak 2.) i kvalitete bugarskih planova za kvalitetu zraka (odjeljak 3.).

1. Predmet tužbenog zahtjeva i dopuštenost argumentacije Komisije

87. Za dopuštenost ovog tužbenog razloga vrijede ista načela kao za dopuštenost prvog tužbenog razloga. Točno je da Komisija svoju argumentaciju ne ograničuje na informacije koje su već bile predmet poziva za podnošenje očitovanja i obrazloženog mišljenja, ali su kasnije okolnosti samo dodatni dokazi ustrajne i raširene prakse pri izradi i provođenju planova za kvalitetu zraka.

88. Međutim, dopušteni predmet ovog tužbenog razloga također je vremenski ograničen rokom iz obrazloženog mišljenja, odnosno 11. rujna 2014.

89. Osim toga, postavlja se pitanje uključuje li i ovaj tužbeni zahtjev kršenje obveza koje su vrijedile prije Direktive 2008/50. One su proizlazile iz Direktive 96/62 u vezi s Direktivom 99/30.

90. U tom se pogledu situacija razlikuje od situacije u slučaju graničnih vrijednosti. Ovdje nije potrebno odlučiti jesu li prethodne odredbe sadržavale zahtjeve slične zahtjevima koji su danas utvrđeni u članku 23. stavku 1. i Prilogu XV. odjeljku A Direktive 2008/50. Naime, sama Komisija smatra da je članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 stroži od Direktive 96/62. U potonjoj se direktivi samo zahtijeva da se sukladnost s graničnim vrijednostima postigne u razumnom roku, dok u skladu s prvom direktivom taj rok mora biti što je moguće kraći. Međutim, stroži zahtjevi isključuju kontinuitet.

91. Stoga se Komisija ne može pozivati na kontinuiranu valjanost obveza planiranja iz Direktive 96/62. Štoviše, povreda članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 može se utvrditi tek nakon isteka obveze prenošenja potonje direktive, odnosno najranije od 11. lipnja 2010.

92. Stoga je argumentacija Komisije dopuštena samo u toj mjeri.

2. Trajanje prekoračenja graničnih vrijednosti

93. U zaključku Komisije o trajanju prekoračenja da to razdoblje nije bilo što je moguće kraće podrazumijeva se da prekoračenje treba prekinuti unutar određenog roka. Međutim, takav određeni rok nije izričito utvrđen u Direktivi 2008/50 niti se može iz nje zaključiti.

94. Naprotiv, Sud je dosad u pogledu planova za kvalitetu zraka samo utvrdio da, iako države članice u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2008/50 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 kraće³³.

95. To utvrđenje treba promatrati u kontekstu prethodne presude Janecek o akcijskim planovima koje treba poduzeti u kratkom roku zbog rizika od prekoračenja graničnih vrijednosti u skladu s člankom 7. stavkom 3. Direktive 96/62. Sud je utvrdio da iz strukture Direktive, kojoj je svrha integrirano smanjenje onečišćenja okoliša, proizlazi da države članice trebaju poduzeti mjere kojima se rizik od prekoračenja i njegovo trajanje mogu smanjiti na najmanju moguću mjeru, uzimajući u obzir sve okolnosti koje postoje u određenom vremenu i predmetne interese³⁴. Sud je u tom pogledu priznao i da, pri izvršavanju diskrecijske ovlasti, uz cilj smanjenja prekoračenja na najmanju moguću mjeru, države članice moraju uzeti u obzir i ravnotežu koju treba osigurati između tog cilja i različitih uključenih javnih i privatnih interesa³⁵.

96. Planovi za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50 mogu se također donijeti samo na temelju takve ravnoteže među interesima. Točno je da se zbog velike važnosti kvalitete zraka za zaštitu života i zdravlja ostavlja tek vrlo malo prostora uzimanju u obzir drugih interesa. Stoga je u tom pogledu potreban strogi nadzor izvršene ocjene³⁶. Međutim, nesporno postoje prevladavajući interesi zbog kojih se određene odgovarajuće mjere mogu isključiti.

97. Tako je, prema argumentaciji Bugarske, zimsko grijanje stanova krutim gorivima, osobito drvom ili ugljenom, glavni uzrok prekoračenja graničnih vrijednosti. Stoga se zabrana takvog grijanja čini primjerenom za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima. Međutim, ta mjera nije moguća dok god ne postoje drugi oblici grijanja jer bi se bez grijanja mogla očekivati još veća narušavanja zdravlja ljudi.

98. Stoga Bugarska s pravom naglašava da se samo na temelju ispitivanja pojedinačnog slučaja može utvrditi koje je razdoblje „što je moguće kraće”. Samo trajanje prekoračenja nije dovoljno jer se samo na temelju toga ne može zaključiti je li ravnoteža s drugim interesima bila manjkava.

99. Stoga se središnji argument Komisije ne može izravno prihvatiti. Pitanje jesu li granične vrijednosti prekoračene određeni broj godina, bilo to sedam, osam ili devet godina, ne može samo po sebi biti odlučujuće za utvrđivanje je li još to razdoblje bilo „što je moguće kraće”.

100. Međutim, iz toga ne proizlazi da je ta argumentacija Komisije nevažna.

33 — Presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 57.)

34 — Presuda od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 45.)

35 — Presuda od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 46.)

36 — U tom smislu vidjeti u pogledu nadzora ozbiljnog miješanja u privatni život i pravo na zaštitu osobnih podataka presude od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 48.) i od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 78.).

101. Naprotiv, Sud bi se trebao usmjeriti na svoju sudsku praksu u pogledu propisa o otpadu. U tom području države članice danas podliježu općoj obvezi koja je utvrđena u članku 13. Direktive o otpadu³⁷ u skladu s kojom one osiguravaju da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu. Nastavak činjenične situacije koja nije u skladu s tim ciljem, kao primjerice nezakonitog odlagališta otpada, upućuje na povredu tih obveza, osobito kad to dovodi do znatnog narušavanja okoliša tijekom duljeg razdoblja, a da pritom nadležna tijela ne poduzimaju nikakve mjere³⁸.

102. Isto vrijedi u ovom postupku. Granične vrijednosti za PM₁₀ u Bugarskoj su prekršene dulje vrijeme, što ima ozbiljne posljedice na zdravlje bugarskog stanovništva. To je važan pokazatelj da Bugarska nije ispunila svoju obvezu u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2008/50.

103. Točno je da Bugarska smatra da prekoračenje graničnih vrijednosti ne može istovremeno biti osnova za kršenje članka 13. stavka 1. i članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 jer tek iz kršenja prve navedene obveze proizlazi kršenje potonje obveze.

104. Međutim, u toj se argumentaciji ne priznaje da kršenje graničnih vrijednosti nije osnova za povredu članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, nego da je samo pokazatelj za to da se planovima za kvalitetu zraka ne ispunjavaju zahtjevi. Točno je da se to ne može zaključiti iz prvog prekoračenja, ali što ta prekoračenja dulje traju, iz njih je tim više vidljivo koliko su mjere koje su već poduzete bile učinkovite ili neučinkovite za poboljšanje kvalitete zraka.

105. Osim toga, pri ocjenjivanju tih pokazatelja važne su i nesporne povrede nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja, to jest 2014. i 2015. Njima se potvrđuje da planovi za kvalitetu zraka koji su postojali prije isteka roka nisu bili dovoljni ni za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima u kasnijem razdoblju.

106. Važnost trajanja prekoračenja ne umanjuje se ni time što je predmet postupka samo obveza koja postoji od 11. lipnja 2010. Naime, Bugarska nije bila obvezna poduzeti mjere protiv onečišćenja zraka tek nakon tog datuma, nego već od pristupanja 2007. kad je članak 7. stavak 3. Direktive 96/62 postao primjenjiv. Stoga se učinkovitost mjera donesenih između 11. lipnja 2010. i 11. rujna 2014. mora ocijeniti u kontekstu nastojanja u pogledu poboljšanja kvalitete zraka koja su se ulagala više od tri godine. Budući da ti raniji naponi nisu bili dovoljni, tim je više postojao razlog za poduzimanje učinkovitih mjera nakon 11. lipnja 2010.

107. Bugarska stoga mora osporiti taj pokazatelj koji proizlazi iz ustrajnog prekoračenja graničnih vrijednosti. U tom pogledu ta država članica osobito mora dokazati da su njezinim planovima za kvalitetu zraka ispunjeni zahtjevi iz članka 23. stavka 1. i Priloga XV. odjeljka A Direktive 2008/50.

3. Kvaliteta bugarskih planova za kvalitetu zraka

108. Međutim, u skladu s argumentacijama Bugarske i Komisije dotadašnji su planovi manjkavi.

37 — Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, SL 2008., L 312, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.)

38 — Vidjeti primjerice presude od 9. studenoga 1999., Komisija/Italija („San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, t. 68.), od 18. studenoga 2004., Komisija/Grčka (C-420/02, EU:C:2004:727, t. 22.), od 4. ožujka 2010., Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115, t. 97.), od 11. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-677/13, EU:C:2014:2433, t. 78.), od 16. srpnja 2015., Komisija/Slovenija (C-140/14, EU:C:2015:501, t. 69.) i od 21. srpnja 2016., Komisija/Rumunjska (C-104/15, EU:C:2016:581, t. 81.).

109. Nije sporno da su ti planovi sadržavali različite ciljne datume za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima, no ti ciljevi nisu postignuti. Komisija također ističe, a da to nije osporavano, da nije razmotren puni opseg mogućih mjera, kao primjerice stroži zahtjevi u pogledu kvalitete krutih goriva za grijanje stanova ili ograničenja u cestovnom prometu.

110. Usto, bugarski planovi imaju strukturne manjkavosti.

111. Naime, Komisija, osim toga, ističe da Bugarska nije dostavila nikakve informacije o točnom teritorijalnom području primjene planova, vremenskom rasporedu njihove provedbe, poboljšanju kvalitete zraka koje se očekuje na temelju planiranih mjera te roku postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima.

112. U tom pogledu Komisija upućuje na informacije koje se zahtijevaju u Prilogu XV. odjeljku A Direktive 2008/50. Osobito se, u skladu s točkom 6. podtočkom (b) tog odjeljka, trebaju dostaviti pojedinosti o mogućim mjerama za poboljšanje kvalitete zraka. U točki 8. također se zahtijevaju popis i opis svih mjera navedenih u projektu (podtočka (a)), vremenski plan provedbe (podtočka (b)) i procjena planiranog poboljšanja kvalitete zraka i očekivanog vremena potrebnog za postizanje tih ciljeva (podtočka (c)).

113. Te su informacije od središnje važnosti jer se tek na temelju njih može ocijeniti osigurava li se stvarno tim planovima za kvalitetu zraka što je moguće kraće razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti. Na temelju tih informacija može se ispitati je li država članica utvrdila sve mjere za poboljšanje kvalitete zraka i koje je mjere odabrala. Istovremeno se u skladu s tim može ocijeniti u kojoj će se mjeri i tijekom kojeg vremena kvaliteta zraka poboljšati. Naposljetku iz toga proizlazi može li se i do kada tim planovima postići sukladnost s graničnim vrijednostima.

114. Točno je da Bugarska opisuje brojne mjere i planove, ali ne osporava da gore navedene informacije uglavnom nedostaju.

115. Međutim, Bugarska ističe proturječnost u argumentaciji Komisije. Naime, Komisija, s jedne strane, tvrdi da Bugarska nije navela kad se može očekivati postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima, ali, s druge strane, kritizira da su neki planovi sadržavali takve datume koji su, međutim, prošli, a da pritom nije postignuta sukladnost s graničnim vrijednostima.

116. Međutim, taj prigovor nije odlučujući jer je najava postizanja sukladnosti s graničnim vrijednostima, koja nije ostvarena, samo dodatan dokaz manjkavosti planova za kvalitetu zraka.

117. Stoga planovima za kvalitetu zraka koje je Bugarska izradila radi smanjenja onečišćenja zraka zbog PM_{10} nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 te oni osobito ne sadržavaju sve informacije koje su potrebne u skladu s Prilogom XV. odjeljkom A Direktive 2008/50.

118. Stoga Bugarska time nije ni mogla pokazati da jer unatoč ustrajnom prekoračenju graničnih vrijednosti poduzela nužne mjere kako bi to prekoračenje bilo što je moguće kraće.

4. Međuzaključak

119. Ukratko u pogledu drugog tužbenog razloga treba utvrditi da Bugarska od 11. lipnja 2010. do 11. rujna 2014. u svim aglomeracijama i zonama u zemlji rašireno i ustrajno nije poštovala svoju obvezu iz članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 u pogledu izrade i provedbe planova za kvalitetu zraka u skladu s Prilogom XV. odjeljkom A radi smanjenja onečišćenja zraka zbog PM_{10} kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti iz članka 13. stavka 1. i Priloga XI. moglo biti što je moguće kraće.

V – Troškovi

120. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija u bitnom dijelu uspjela u postupku, Bugarskoj se nalaže snošenje troškova.

121. Međutim, u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga Poljska snosi vlastite troškove.

VI – Zaključak

122. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. U pogledu PM_{10} od 2007. do 2013. Republika Bugarska u svim je aglomeracijama i zonama u zemlji rašireno i ustrajno povrijedila svoje obveze iz članka 13. stavka 1. u vezi s Prilogom XI. Direktivi 2008/50 o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu.
2. Od 11. lipnja 2010. do 11. rujna 2014. u svim aglomeracijama i zonama u zemlji Republika Bugarska rašireno i ustrajno nije poštovala svoju obvezu iz članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 u pogledu izrade i provedbe planova za kvalitetu zraka u skladu s Prilogom XV. odjeljkom A radi smanjenja onečišćenja zraka zbog PM_{10} kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti iz članka 13. stavka 1. i Priloga XI. moglo biti što je moguće kraće.
3. U preostalom dijelu tužba se odbija.
4. Republika Bugarska snosi troškove, osim troškova Republike Poljske, koje ona sama snosi.