



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

24. listopada 2019.*

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Direktiva 2008/50/EZ – Kvaliteta zraka – Članak 13. stavak 1. i Prilog XI. – Sustavno i ustrajno prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid (NO₂) u određenim francuskim zonama i aglomeracijama – Članak 23. stavak 1. – Prilog XV. – „Što je moguće kraće” razdoblje prekoračenja – Odgovarajuće mjere”

U predmetu C-636/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 11. listopada 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju J.-F. Brakeland, E. Manhaeve i K. Petersen, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Francuske Republike, koju zastupaju D. Colas, J. Traband i A. Alidière, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, u svojstvu predsjednika vijeća, C. Vajda i A. Kumin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

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

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi:
 - da Francuska Republika – prekoračujući sustavno i ustrajno godišnju graničnu vrijednost za dušikov dioksid (NO₂) od 1. siječnja 2010. u dvanaest francuskih aglomeracija i zona kvalitete zraka (Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand

* Jezik postupka: francuski

(FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionalna gradska zona (RGZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RGZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) i Nica (FR24A01)), te prekoračujući sustavno i ustrajno satnu graničnu vrijednost za NO₂ od 1. siječnja 2010. u dvjema francuskim aglomeracijama i zonama kvalitete zraka (Pariz (FR04A01) i Lyon Rhône-Alpes (FR20A01)) – nakon tog datuma i dalje povređuje obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.), u vezi s Prilogom XI. toj direktivi, i to od stupanja na snagu graničnih vrijednosti 2010., i

- da Francuska Republika od 11. lipnja 2010. povređuje obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XV., a posebice obvezu, koja je utvrđena njezinim člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom, da osigura što je moguće kraće razdoblje prekoračenja.

Pravni okvir

Direktiva 96/62/EZ

- Članak 7. Direktive Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL 1996., L 296, str. 55.), naslovljen „Poboljšanje kvalitete zraka – Opći zahtjevi”, propisivao je u svojim stavcima 1. i 3.:

„1. Države članice donose mjere koje su potrebne da bi osigurale usklađivanje s graničnim vrijednostima.

[...]

3. 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. U tim je planovima moguće predvidjeti, ovisno o slučaju, nadzorne mjere i kada je to potrebno, obustavu aktivnosti, uključujući i automobilski promet, koje doprinose prekoračenju graničnih vrijednosti.” [neslužbeni prijevod]

- Članak 8. te direktive, naslovljen „Mjere koje se primjenjuju u zonama u kojima razine prekoračuju graničnu vrijednost”, predviđao je u stavcima 1., 3. i 4.:

„1. Države članice izrađuju popis zona i aglomeracija u kojima razine jedne ili više onečišćujućih tvari prekoračuju graničnu vrijednost uvećanu za granicu tolerancije.

[...]

3. U zonama i aglomeracijama iz stavka 1., države članice donose mjere kako bi osigurale izradu ili provedbu plana ili programa koji omogućuju postizanje granične vrijednosti u određenom roku.

Navedeni plan ili program, koji mora biti dostupan stanovništvu, sadržava minimalno informacije iz Priloga IV.

4. U zonama i aglomeracijama iz stavka 1., u kojima je razina više od jedne onečišćujuće tvari veća od graničnih vrijednosti, države članice izrađuju cjelovit plan koji obuhvaća sve onečišćujuće tvari o kojima je riječ.” [neslužbeni prijevod]

- 4 Prema članku 11. navedene direktive, naslovljenom „Prijenos informacija i izvješćivanje”, države članice bile su dužne Komisiji podnijeti godišnja izvješća o sukladnosti s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije NO₂.

Direktiva 1999/30/EZ

- 5 U skladu s člankom 4. 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 zraku (SL 1999., L 163, str. 41.), naslovljenom „Dušikov dioksid i dušikovi oksidi”:

„1. Države članice poduzimaju mjere potrebne da koncentracije dušikova dioksida i, prema potrebi, dušikovih oksida, u zraku, procijenjene u skladu s člankom 7., ne prekoračuju granične vrijednosti navedene u točki I. Priloga II. i to od datuma koji su tamo navedeni.

Granice tolerancije navedene u točki I. Priloga II. primjenjuju se u skladu s člankom 8. [Direktive 96/62].

2. Prag upozorenja za koncentraciju dušikova dioksida u zraku utvrđen je u točki II. Priloga II.” [neslužbeni prijevod]

- 6 Glede zaštite ljudskog zdravlja, u Prilogu II. Direktivi 1999/30 bio je s danom 1. siječnja 2010. utvrđen datum od kojeg se trebalo uskladiti s graničnim vrijednostima za NO₂.
- 7 Sukladno članku 12. te direktive, države članice bile su dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 19. srpnja 2001.

Direktiva 2008/50

- 8 Direktiva 2008/50, koja je stupila na snagu 11. lipnja 2008., zamjenjuje pet prethodno postojećih zakonodavnih akata o promjeni i upravljanju kvalitetom zraka, među ostalim direktive 96/62 i 1999/30, koje su stavljene izvan snage od 11. lipnja 2010., kao što to proizlazi iz članka 31. Direktive 2008/50.
- 9 U Prilogu XI. toj direktivi navedeno je, međutim, da datum do kojeg treba postići graničnu vrijednost za NO₂ jest 1. siječnja 2010.
- 10 Članak 1. Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet”, određuje u svojim točkama 1. do 3.:

„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;
2. procjena kvalitete zraka u državama članicama na temelju zajedničkih metoda i kriterija;
3. dobivanje informacija o kvaliteti zraka kako bi se pomoglo u suzbijanju onečišćenja zraka i štetnih utjecaja, te radi nadzora dugoročnih trendova i poboljšanja koji su rezultat nacionalnih mjera i mjera Zajednice”.

11 U točkama 5., 8., 16. do 18. i 24. članka 2. te direktive, naslovljenog „Definicije”, predviđeno je:

„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;

[...]

8. ‚planovi za kvalitetu zraka’ znači planovi u kojima su utvrđene mjere za postizanje graničnih ili ciljnih vrijednosti;

[...]

16. ‚zona’ znači dio državnog područja države članice koji je odredila sama država članica za potrebe procjene i upravljanja kvalitetom zraka;

17. ‚aglomeracija’ znači zona u kojoj živi više od 250 000 stanovnika ili, ako živi 250 000 stanovnika ili manje, uz gustoću stanovništva po km² koju trebaju odrediti države članice;

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

[...]

24. ‚dušikovi oksidi’ znači zbroj volumnog omjera (ppbv) dušikova monoksida (dušikov oksid) i dušikova dioksida, izražen u jedinicama masene koncentracije dušikova dioksida (µg/m³).”

12 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Granične vrijednosti i pragovi upozorenja za zaštitu zdravlja ljudi”, u stavku 1. određuje:

„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.

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

Usklađenost s ovim 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.”

13 Članak 22. te direktive, naslovljen „Odgoda krajnjih rokova za postizanje usklađenosti i izuzeće od obveze primjene određenih graničnih vrijednosti”, glasi:

„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 primjene tih graničnih vrijednosti 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. 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 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.”

14 Članak 23. Direktive 2008/50, naslovljen „Planovi za kvalitetu zraka” u stavku 1. predviđa:

„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. 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, država članica, ako je prikladno, priprema i provodi cjelovite planove za kvalitetu zraka, koji obuhvaćaju sve predmetne onečišćujuće tvari.”

15 Prilogom XI. Direktivi 2008/50 utvrđene su sljedeće granične vrijednosti za NO₂:

Vrijeme usrednjavanja	Granična vrijednost	Granica tolerancije	Datum do kojeg treba postići graničnu vrijednost
Dušikov dioksid			
Jedan sat	200 µg/m ³ , ne smije se prekoračiti više od 18 puta u kalendarskoj godini	do 1. siječnja 2010. [...] 0 %	1. siječnja 2010.
Kalendarska godina	40 µg/m ³	50 % na datum 19. srpnja 1999., s tim da se 1. siječnja 2001. i svakih 12 mjeseci nakon toga smanjuje za jednake godišnje postotke, kako bi se do 1. siječnja 2010. dostiglo 0 %	1. siječnja 2010.

Predsudski postupak

- 16 Dana 7. ožujka 2012. Francuska Republika je primjenom članka 22. stavka 1. Direktive 2008/50 zahtijevala odgodu roka predviđenog za usklađivanje s graničnim vrijednostima za NO₂. Taj se zahtjev ticao godišnjih graničnih vrijednosti za 24 zone na francuskom državnom području i satnih graničnih vrijednosti triju od tih zona. Odlukom od 22. veljače 2013. Komisija je na temelju članka 22. stavka 4. te direktive uputila primjedbe na taj zahtjev za odgodu. Francuska Republika nije osporavala tu odluku. Ta je država članica stoga imala obvezu uskladiti se s graničnim vrijednostima za NO₂ izračunatima po satu ili kalendarskoj godini, i to od 1. siječnja 2010., u skladu s Prilogom XI. navedenoj direktivi.
- 17 Zbog prekoračenja godišnjih graničnih vrijednosti za NO₂ u brojnim zonama na francuskom državnom području od 1. siječnja 2010. Komisija je 12. veljače 2014. pokrenula postupak u okviru mehanizma EU pilot.
- 18 Dana 19. lipnja 2015. Komisija je francuskim tijelima uputila pismo opomene u kojem je zaključila da se Francuska Republika nije uskladila s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na NO₂, i to u devetnaest zona na francuskom državnom području navedenih u prilogu I. tom pismu. Komisija je također zaključila da je ta država članica, iako je donijela planove za kvalitetu zraka i/ili druge mjere za smanjenje emisija NO₂, povrijedila obveze koje ima na temelju stavka 1. članka 23. Direktive 2008/50, a osobito drugog podstavka tog stavka 1., koji nalaže postizanje što je moguće kraćeg razdoblja prekoračenja. Osim toga, Komisija je utvrdila da povreda i dalje traje.
- 19 Dopisom od 3. prosinca 2015. i dodatnim dopisom od 27. srpnja 2016. francuska su tijela odgovorila na Komisijino pismo opomene. Ona su, usto, podnijela svoja godišnja izvješća 30. listopada 2015. za godinu 2014. i 22. listopada 2016. za godinu 2015.
- 20 Smatrajući odgovor Francuske Republike nezadovoljavajućim, Komisija je 15. veljače 2017. izdala obrazloženo mišljenje koje je Francuskoj Republici dostavljeno 16. veljače 2017. i u kojem je zaključila da ta država članica u trinaest zona na svojem državnom području, to jest u dvanaest zona koje su predmet ove tužbe zbog povrede obveze kao i u zoni Saint-Étienne Rhône-Alpes (FR29A01), od 1. siječnja 2010. povređuje obveze koje ima na temelju, s jedne strane, članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., te, s druge strane, članka 23. stavka 1. navedene direktive u vezi s odjeljkom A njezina Priloga XV. Posljedično, Komisija je pozvala Francusku Republiku da poduzme potrebne mjere kako bi se uskladila s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

- 21 Francuska su tijela odgovorila na to obrazloženo mišljenje dopisom od 24. travnja 2017., dopunjenim dopisima od 16. listopada 2017., 8. veljače 2018. i 19. travnja 2018., u kojima su podsjetila da se prekoračenje graničnih vrijednosti od 2010. treba ocijeniti s obzirom na, s jedne strane, strukturne teškoće koje sprečavaju usklađivanje s tim vrijednostima u roku određenom na temelju Direktive 2008/50 i, s druge strane, uložene napore koji su omogućili očito poboljšanje kvalitete zraka u razmatranim zonama.
- 22 Također je organiziran tehnički sastanak 8. rujna 2017. Nakon njega je 30. siječnja 2018. uslijedio sastanak koji je organizirala Komisija, a koji se odnosio na kvalitetu zraka i na kojem su se okupili ministri zaduženi za okoliš više država članica, među kojima i Francuske Republike, kao i povjerenik nadležan za to područje.
- 23 Smatrajući ipak da Francuska Republika nije poduzela sve mjere potrebne da ispuni obveze koje ima na temelju Direktive 2008/50, Komisija je 11. listopada 2018. podnijela ovu tužbu.

Tužba

Prvi prigovor, koji se temelji na sustavnoj i ustrajnoj povredi odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI.

Argumentacija stranaka

- 24 U okviru svojeg prvog prigovora Komisija ističe da Francuska Republika sustavno i ustrajno povređuje obveze koje proizlaze iz članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., s obzirom na to da su godišnje granice predviđene tom direktivom u vezi s NO₂ prekoračene u dvanaest zona i aglomeracija iz točke 1. ove presude, te da su satne granice prekoračene u dvjema od tih zona, to jest u Île-de-France-Paris i Lyon Rhône-Alpes.
- 25 Komisija ističe da je u točki 69. presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267), koja se ticala onečišćenja zraka PM₁₀ česticama, koje su također obuhvaćene Direktivom 2008/50, Sud presudio da je prekoračenje graničnih vrijednosti dovoljno da bi se utvrdila povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. U ovom je slučaju ta povreda dokazana godišnjim izvješćima za godine 2010. do 2016., koja su toj instituciji dostavila sama francuska tijela u skladu s člankom 27. Direktive 2008/50, kao i određenim informacijama koje su ta tijela dostavila u presudskoj fazi. Francuska su tijela dostavila privremene podatke za 2017., ali ih službe Komisije još nisu potvrdile.
- 26 Francuska Republika uvodno ističe dva argumenta.
- 27 S jedne strane, ona osporava reprezentativnost prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ koja je Komisija utvrdila i koja su zabilježena od strane ograničenog broja mjernih postaja, koje su sve smještene u blizini određenih važnih prometnih pravaca. Ta prekoračenja stoga ne otkrivaju kvalitetu zraka u svih dvanaest razmatranih zona i aglomeracija koja se općenito popravila.
- 28 U tom kontekstu Francuska Republika ističe da se na temelju činjenice da je u svakoj zoni utvrđena najviša vrijednost ne može dati reprezentativan prikaz promjene kvalitete zraka u cijeloj toj zoni.
- 29 S druge strane, ona smatra da su mjere koje je donijela ograničene zbog učinka demografskog rasta naglašenog uslijed razvoja vrsta prijevoza. Osim toga, kod mjera koje države članice moraju donijeti, osobito radi ograničavanja prometa na cestovnim pravcima s gustim prometom, moraju se uzeti u obzir obilježja urbanizacije dotičnih zona i aglomeracija. Naime, važno je da navedene mjere ne dovedu do preusmjeravanja prometa i time nužno štetnih emisija prema drugim, neprilagođenim

odnosno poddimenzioniranim gradskim zonama i prometnim pravcima, te da se prilikom njihova donošenja uzmu u obzir potrebe za prijevozom stanovništva. Francuska Republika naglašava u tom pogledu da se marginom prosudbe koju države članice imaju u okviru prenošenja Direktive 2008/50 treba koristiti pridržavajući se odredaba Ugovora, a osobito temeljnog načela slobode kretanja robe i osoba, što ne dopušta primjerice uspostavu sektorskih zabrana u prometu.

- 30 Štoviše, razvoj drugih rješenja za mobilnost zahtijeva velika i skupa ulaganja što bi se moglo ostvariti samo dugoročno. Djelotvornost mjera koje je Francuska Republika donijela ovisi također o modernizaciji voznog parka, što je otežano činjenicom da kućanstva sve duže zadržavaju svoja vozila.
- 31 Francuska Republika tvrdi, osim toga, da se trenutačno ne mogu predvidjeti stroži propisi, poput onoga kojim se namjerava povećati poreze na gorivo, i to iz razloga osjetljivosti javnog mnijenja o tom pitanju, te stoga mogu dovesti do javnih nereda. Općenito, djelotvornost donesenih mjera ovisi o ponašanju stanovništva i razvoju mentaliteta.
- 32 Zaključujući ova uvodna opažanja, Francuska Republika ističe nemar same Komisije time što na razini Unije kasni s donošenjem mjera potrebnih za ostvarivanje ciljeva koji su zadani Direktivom 2008/50. Ona osobito ističe da je očekivani učinak koji na emisije NO₂ imaju norme koje su na razini Unije utvrđene Uredbom (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila (SL 2007., L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 284.) slabiji od predviđenog opsega smanjenja emisija prilikom utvrđivanja graničnih vrijednosti u okviru donošenja Direktive 2008/50.
- 33 Francuska Republika ne dovodi u pitanje ustrajnost u prekoračenju satnih i godišnjih graničnih vrijednosti za NO₂ u zonama i aglomeracijama koje su predmet tužbe koju je Komisija podnijela. Međutim, osporava navodnu sustavnost tih prekoračenja.
- 34 Osim toga, ona podsjeća da je većina država članica suočena sa strukturnim teškoćama koje otežavaju usklađivanje s godišnjom graničnom vrijednošću za NO₂ koja je utvrđena Direktivom 2008/50.
- 35 U tom kontekstu Francuska Republika ističe da prilikom ispitivanja vrijednosti očitanih na mjernim postajama valja uzeti u obzir položaj tih postaja vodeći računa o činjenici da se neke od njih nalaze na lokacijama koje su izvorima emisije NO₂ bliže od onog što se zahtijeva Direktivom 2008/50. Valja također uzeti u obzir opće poboljšanje kvalitete zraka u Francuskoj. Francuska Republika ističe u tom pogledu da su mjere koje je donijela omogućile znatno smanjenje emisija NO₂. Na cijelom nacionalnom području broj mjernih postaja kod kojih je prekoračena godišnja granična vrijednost za NO₂ više je nego prepolovljen između 2000. i 2017. Od 2010. do 2017. prepolovljen je udio gradskih mjernih postaja koje su pod utjecajem cestovnog prometa i u kojima je utvrđeno prekoračenje godišnje granične vrijednosti za NO₂. U tom istom razdoblju smanjenje prosječne koncentracije NO₂ izmjerene na tim gradskim mjernim postajama bilo je dva puta brže nego za sve mjerne postaje. Iz toga proizlazi da je smanjen udio stanovništva izložen učincima prekoračenja te granične vrijednosti.
- 36 Francuska Republika iz toga zaključuje da, unatoč preprekama koje se sastoje od spomenutih strukturnih čimbenika, ispitivanje promjene u kvaliteti zraka na cijelom francuskom državnom području otkriva znatno smanjenje emisija i koncentracija NO₂ od 2010. zbog učinka mjera koje su donijela francuska tijela.

Ocjena Suda

- 37 Prigovor, koji se temelji na povredi obveze iz članka 13. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2008/50 treba ocjenjivati uzimajući u obzir ustaljenu sudsku praksu u skladu s kojom postupak predviđen člankom 258. UFEU-a počiva na objektivnom utvrđenju da država članica nije poštovala obveze koje ima prema UFEU-u ili prema aktu sekundarnog prava (presuda od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 61. i navedena sudska praksa).
- 38 Iz toga slijedi da je u ovom slučaju činjenica da su prekoračene granične vrijednosti za NO₂ u zraku sama po sebi dovoljna da bi se utvrdila povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. (vidjeti po analogiji presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 62. i navedenu sudsku praksu).
- 39 U ovom slučaju podaci koji proizlaze iz godišnjih izvješća o kvaliteti zraka, koja je Francuska Republika podnijela na temelju članka 27. Direktive 2008/50, pokazuju da je od 2010. do 2016., uključujući i tu godinu, ta država članica redovito prekoračivala, s jedne strane, godišnje granične vrijednosti za NO₂ u dvanaest francuskih aglomeracija i zona i, s druge strane, satnu graničnu vrijednost za tu onečišćujuću tvar u dvjema od tih aglomeracija i zona.
- 40 Iz toga proizlazi da se tako utvrđeno prekoračenje mora smatrati ustrajnim, kao što to Francuska Republika inače priznaje od predsudske faze, ali i sustavnim, pri čemu Komisija nije dužna podnijeti dodatne dokaze o tom prekoračenju.
- 41 Glede argumenta koji je Francuska Republika iznijela i prema kojem povreda obveza koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. treba ocijeniti s obzirom na strukturne teškoće na koje se naišlo prilikom prenošenja te direktive, valja podsjetiti da je u skladu s Prilogom XI. toj direktivi datum do kojeg se trebalo uskladiti s graničnim vrijednostima za NO₂ bio određen za 1. siječnja 2010.
- 42 Prema tome, ako je objektivno utvrđeno da država članica nije poštovala obveze koje ima prema UFEU-u ili prema sekundarnom pravu, nije bitno to što povreda proizlazi iz volje države članice kojoj se pripisuje ili iz njezine nepažnje ili pak zbog tehničkih ili strukturnih teškoća s kojima se ta država članica susrela (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 43 Slijedom toga, nije moguće prihvatiti argument Francuske Republike koji se odnosi na postojanje strukturnih problema.
- 44 Isto vrijedi za argument te države članice o nereprezentativnosti prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂. Naime, kao prvo, glede činjenice da je Komisija uzela u obzir isključivo godišnje i satne granične vrijednosti koncentracije NO₂ u zraku koje potječu od mjerne postaje koja je očitala najviše vrijednosti u dotičnoj zoni, valja podsjetiti da je Sud presudio da članak 13. stavak 1. i članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 treba protumačiti na temelju opće strukture i cilja propisa kojeg su te odredbe dio, i to na način da je za utvrđivanje prekoračenja granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI. toj direktivi za vrijeme usrednjavanja od jedne kalendarske godine dovoljno da je razina onečišćujućih tvari izmjerena na jednoj izoliranoj točki uzorkovanja veća od te vrijednosti (presuda od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 60., 66. i 68.). Proizlazi da je za svaku od dvanaest zona ili aglomeracija na koje se ova tužba odnosi Komisija smjela uzeti u obzir godišnje i satne vrijednosti koncentracije NO₂ u zraku koje potječu iz mjerne postaje koja je očitala najviše vrijednosti u dotičnoj zoni ili aglomeraciji.
- 45 Kao drugo, glede argumenta prema kojem su prekoračenja, koja se stavljaju na teret, zabilježena na mjernim postajama postavljenima u neposrednoj blizini važnih prometnih pravaca, od kojih se neke, osim toga, nalaze na lokacijama bliže izvorima emisija NO₂ od onog što se zahtijeva Direktivom

2008/50, valja utvrditi da, iako je točno da lokacija točaka uzorkovanja ima ključno mjesto u sustavu procjene i poboljšanja kvalitete zraka predviđenom u toj direktivi i da bi sam cilj ove potonje bio ugrožen ako se točke uzorkovanja ne bi postavile u određenoj zoni ili aglomeraciji sukladno kriterijima koje ona predviđa (presuda od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 47. i 49.), Francuska Republika ne osporava da je lokacija mjernih postaja u blizini važnih prometnih pravaca u skladu s kriterijima za razmještaj točaka uzorkovanja na mikro razini koji su definirani u Prilogu III. Direktivi 2008/50.

- 46 Glede argumenta Francuske Republike, prema kojem nužnost poštovanja prava Unije, a osobito slobodnog kretanja roba, ograničava manevarski prostor država članica prilikom donošenja mjera za smanjenje emisija NO₂ stvorenih cestovnim prometom, poput sektorske zabrane prometa, valja podsjetiti, kao što to proizlazi iz točaka 117., 138. i 140. presude od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854), da je Sud presudio da takva sektorska zabrana može biti prikladna da zajamči ostvarenje cilja zaštite okoliša i tako opravda zapreku načelu slobodnog kretanja robe, pod uvjetom da ne postoje mjere koje manje ograničavaju slobodu kretanja s obzirom na tako zadan cilj.
- 47 Glede argumenta prema kojem je Komisija kasnila u donošenju mjera potrebnih za ostvarenje ciljeva Direktive 2008/50, valja utvrditi da se njime Francuska Republika ne može osloboditi nepoštovanja obveza koje ima na temelju članka 13. stavka 1. te direktive u vezi s njezinim Prilogom XI.
- 48 Francuska Republika smatra osim toga da se očekivani učinak koji na emisije NO₂ imaju norme utvrđene Uredbom br. 715/2007 pokazao slabijim od predviđenog opsega smanjenja emisija prilikom utvrđivanja graničnih vrijednosti u okviru donošenja Direktive 2008/50. U tom pogledu valja istaknuti – osim činjenice da motorna vozila podvrgnuta tim normama nisu jedini i jedinstveni uzrok emisija NO₂, a što je Francuska Republika uostalom priznala, i da se propisima Unije primjenjivima na homologaciju motornih vozila države članice ne mogu osloboditi od svoje obveze usklađivanja s graničnim vrijednostima utvrđenima od 1. siječnja 2010. na temelju Direktive 2008/50 – da Francuska Republika zanemaruje to da u skladu s objedinjenim odredbama članka 1. točke 1. i članka 2. točke 5. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 1. do 3., granične vrijednosti nisu utvrđene s obzirom na očekivani učinak normi utvrđenih Uredbom br. 715/2007, nego na temelju znanstvenih spoznaja i iskustva država članica na način da odražavaju razinu koju Europska unija i države članice smatraju prikladnom da se izbjegnu, spriječe ili umanje štetni učinci tvari koje onečišćuju zrak na ljudsko zdravlje i okoliš u cjelini.
- 49 Osim toga, suprotno onome što navodi Francuska Republika, eventualna djelomična tendencija smanjenja koja je razvidna iz prikupljenih podataka, koja međutim ne znači da se ta država članica uskladila s graničnim vrijednostima koje je dužna poštovati, ne može dovesti u pitanje utvrđenje povrede obveze koja joj se u tu svrhu pripisuje (presuda od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 65.).
- 50 U tim okolnostima valja prihvatiti prvi prigovor.

Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s odjeljkom A njezina Priloga XV.

Argumentacija stranaka

- 51 U okviru svojeg drugog prigovora Komisija u biti tvrdi da od 11. lipnja 2010. Francuska Republika povređuje obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50.

- 52 Komisija navodi u tom pogledu da, iako je točno da u okviru provedbe te odredbe država članica ima u svojim planovima za kvalitetu zraka određenu marginu prosudbe prilikom odabira mjera koje treba poduzeti, te mjere moraju u svakom slučaju omogućiti da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće.
- 53 Kako bi se utvrdilo predviđa li plan za kvalitetu zraka odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće, a što zahtijeva analizu svakog slučaja pojedinačno, Komisija ističe da u obzir valja uzeti šest čimbenika koji su izvedeni, među ostalim, iz sudske prakse spomenute u točkama 37. i 42. ove presude.
- 54 Kao prvo, prekoračenja graničnih vrijednosti kroz dugo razdoblje i, kao drugo, procijenjeno trajanje prekoračenja graničnih vrijednosti u budućnosti jesu važne naznake da država članica ne poštuje obvezu koju ima na temelju članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50.
- 55 Kao treće, treba uzeti u obzir apsolutnu razinu prekoračenja graničnih vrijednosti. Što je veći jaz koji treba premostiti radi usklađivanja s graničnom vrijednošću utvrđenom u Direktivi 2008/50, osobito tijekom zadnjih godina, tim je neambicioznost mjera predviđenih u planu veća naznaka o povredi obveza iz članka 23. Direktive 2008/50.
- 56 Kao četvrto, kretanja u vezi s godišnjom koncentracijom NO₂ u zraku, a osobito tijekom zadnjih godina, mogu upućivati na povredu navedene odredbe. Ako postoji trend rasta ili stagnacije, to je također jasna naznaka o nedostatnosti mjera predviđenih u planu. Čak i trend smanjenja može biti naznaka o povredi zahtjeva iz članka 23. Direktive 2008/50 kada je ritam tog smanjenja, u odnosu na opseg prekoračenja, previše slab da ga otkloni u što je moguće kraćem razdoblju.
- 57 Kao peto, treba uzeti u obzir formalni sadržaj planova, osobito pitanje sadržavaju li oni sve informacije koje su potrebne na temelju odjeljka A Priloga XV. Direktivi 2008/50. U tom pogledu Komisija upućuje na točku 113. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267), iz koje proizlazi da su te informacije od ključne važnosti.
- 58 Kao šesto, Komisija također predlaže da se u obzir uzme materijalni sadržaj planova, osobito podudarnost između dijagnoze postavljene u tim planovima i predviđenih mjera, analiza svih mogućih mjera, zemljopisna i sektorska pokrivenost mjera odabranih u navedenim planovima kao i njihova obvezujuća ili samo poticajna narav.
- 59 Komisija priznaje da je u ovom slučaju svaka od dvanaest zona na francuskom državnom području, na koje se njezina tužba odnosi, formalno bila predmet plana za kvalitetu zraka na dan isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, to jest 16. travnja 2017. Međutim, ona smatra da su ti planovi nedjelotvorni jer nisu doveli do prestanka ustrajnih prekoračenja koja u Francuskoj postoje od 2010. Štoviše, nakon što je analizirala navedene planove i druge mjere koje je donijela Francuska Republika, kao i informacije koje su tijekom prethodnog postupka priopćila tijela te države članice, Komisija, predbacujući tim tijelima pasivan stav i donošenje neobvezujućih mjera, navodi da predmetnim planovima nisu predviđene odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ bilo „što je moguće kraće”. Osim toga, ni u jednom od tih planova nije navedena nužnost strukturnih preobrazbi.
- 60 Naposljetku, Komisija navodi da različiti pravni akti koje je Komisija donijela od 16. travnja 2017. – roka koji je utvrđen u obrazloženom mišljenju – potvrđuju povredu članka 23. Direktive 2008/50.

- 61 Komisija navodi da je Francuska Republika doista 10. svibnja 2017. donijela plan za smanjenje emisija onečišćujućih tvari u zraku, koji predviđa određeni broj radnji za smanjenje emisija u svim sektorima i osobito predviđa mjere za smanjenje emisija povezanih s cestovnim prometom, kao što je međusobno približavanje poreza za benzin i dizel, ili poticaj za kupnju čistih vozila. Međutim, iz tog plana proizlazi da će usklađivanje s graničnim vrijednostima uslijediti najranije tek 2030.
- 62 U tom kontekstu Komisija podsjeća da je u presudi od 12. srpnja 2017. Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) utvrdio povredu francuskih propisa kojima se prenose članci 13. i 23. Direktive 2008/50, i to u šesnaest zona na francuskom državnom području.
- 63 Osim toga, Komisija tvrdi da iz informacija koje je Francuska Republika dostavila u svojem dopisu od 8. veljače 2018. proizlazi da 2020. još deset mjernih postaja neće biti usklađeno, dok će 2030. ta brojka pasti na tri, pri čemu nije, međutim, navedena lokacija tih postaja. To u svakom slučaju potvrđuje da i nakon roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju ta država članica ustrajno ne poštuje obveze koje ima na temelju članka 23. Direktive 2008/50.
- 64 Komisija također ističe da su joj 20. travnja 2018. francuska tijela dostavila popis dodatnih, djelotvornih ili najavljenih nacionalnih mjera. Ipak, utjecaj tih mjera nije ni na koji način brojčano izražen niti je naveden određeni datum na koji će prestati prekoračenje graničnih vrijednosti za NO₂ u svih dvanaest zona na koje se ova tužba odnosi.
- 65 Štoviše, Komisija smatra da argument koji iznosi Francuska Republika i koji se zasniva na postojanju strukturnih teškoća ne počiva ni na kakvoj pojedinačnoj analizi svake od dvanaest zona na koje se ova tužba odnosi. Što se zapravo tiče općenitog argumenta, on se mora odbiti kao nedokazan s činjeničnog aspekta.
- 66 Komisija također ističe da analiza činjeničnih elemenata koje je Francuska Republika dostavila u svojem odgovoru na tužbu potvrđuje da nijedna od predmetnih zona nije predmet plana koji predviđa odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bilo što je moguće kraće. Osim toga, elementi koje francuska vlada iznosi odnose se većinom na radnje koje su predviđene znatno nakon isteka roka za odgovor na obrazloženo mišljenje i čija je provedba u pojedinim slučajevima predviđena za više od petnaest godina nakon stupanja na snagu graničnih vrijednosti za NO₂.
- 67 Osim toga, Komisija odbija argument prema kojem prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ utječu samo na mali dio stanovništva jer takav argument nije relevantan s obzirom na Direktivu 2008/50 koja ne sadržava pravila *de minimis*.
- 68 Francuska Republika ističe postojanje strukturnih teškoća na koje se naišlo tijekom provedbe mjera donesenih kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ bilo što je moguće kraće, i koje su bile prepreka djelotvornosti tih mjera.
- 69 Francuska Republika također navodi da Komisija pogrešno tumači članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XV.
- 70 U tom pogledu ona osporava način na koji se Komisija oslonila na sudsku praksu o prekoračenju graničnih vrijednosti za čestice PM₁₀ u zraku prilikom ocjene jesu li planovi za kvalitetu zraka prikladni za postizanje što je moguće kraćeg razdoblja prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂, u skladu s člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50, i to iz razloga što se ograničenja u vezi s mjerama suzbijanja emisija tih dviju onečišćujućih tvari znatno razlikuju. Komisiji osobito predbacuje to što prilikom neophodnog ispitivanja svakog pojedinog slučaja prikladnosti mjera donesenih s obzirom na zahtjev što je moguće kraćeg prekoračenja nije uzela u obzir posebna obilježja emisija NO₂, lokaciju

prekoračenja u gradskim zonama pod utjecajem prometa i strukturalna ograničenja svojstvena emisijama NO₂, tako da ustrajnost u prekoračenju graničnih vrijednosti za NO₂ od 1. siječnja 2010. ne omogućuje sama za sebe, nasuprot onome što Komisija tvrdi, dokazivanje neprikladnosti tih mjera.

- 71 Francuska Republika naglašava, osim toga, da su predmetni planovi koji, nasuprot Komisijinu mišljenju, sadržavaju proaktivne i odgovarajuće mjere, od kojih su neke obvezujuće, omogućili općenito i znatno poboljšanje kvalitete zraka u Francuskoj. To se poboljšanje nastavlja iako još nije omogućilo da se otklone prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ koje Komisija ističe u okviru ove tužbe.
- 72 Budući da Komisija upućuje na da se u planovima o kvaliteti zraka mora navesti datum do kojeg će doći do usklađenosti s graničnim vrijednostima utvrđenima u Prilogu XI. Direktivi 2008/50, Francuska Republika ističe da nijedna odredba te direktive izričito ne nalaže tijelima država članica da u svojim planovima navedu takav datum. Naime, među informacijama koje treba uključiti u lokalne, regionalne ili nacionalne planove za poboljšanje kvalitete zraka, Prilog XV. navedenoj direktivi predviđa da se u njima moraju nalaziti „vremenski plan provedbe” i „procjena planiranog poboljšanja kvalitete zraka i očekivanog vremena potrebnog za postizanje tih ciljeva”. No, iz toga ne proizlazi da se u navedenim planovima mora navesti datum do kojeg će doći do usklađivanja s graničnim vrijednostima. Izraz „postizanje tih ciljeva” odnosi se na ciljeve poboljšanja kvalitete zraka utvrđene u tim planovima, a ne na usklađivanje s graničnim vrijednostima utvrđenima u tom prilogu.
- 73 Francuska Republika ističe da se prikladnost planova za kvalitetu zraka mora ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju s obzirom na posebna lokalna ograničenja koja treba prevladati u svakoj od predmetnih dvanaest zona ili aglomeracija, te u tom pogledu daje pregled nekih od tih posebnih ograničenja u svakoj od zona kao i najnovijih mjera koje su provedene kako se granične vrijednosti za NO₂ više ne bi prekoračivale. Ona iz toga zaključuje da nije povrijedila obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50.

Ocjena Suda

- 74 Iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 proizlazi da je predmetna država članica, u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ nakon proteka roka predviđenog za njihovu primjenu, dužna izraditi plan za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve.
- 75 Tako se u spomenutom planu moraju predvidjeti odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće te on može dodatno obuhvatiti i posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući i djecu. Usto, u skladu s člankom 23. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2008/50, taj plan mora sadržavati minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV. toj direktivi, a može uključivati i mjere sukladno njezinu članku 24. Navedeni plan mora se dostaviti Komisiji bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.
- 76 Sukladno sudskoj praksi Suda, 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 navedena direktiva ili Komisija u skladu s njezinim člankom 22. (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 104.).
- 77 U tom kontekstu, glede argumentacije Francuske Republike o sudskoj praksi koju je Sud uspostavio u presudama od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267), kao i presudi od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), o prekoračenju graničnih vrijednosti za čestice PM₁₀ u zraku prilikom ocjene jesu li planovi za kvalitetu zraka prikladni za postizanje što je moguće kraćeg razdoblja prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂, valja istaknuti da se tekst članka 13. i 23. Direktive 2008/50 odnosi bez razlike na sve tvari koje onečišćuju zrak na koje se ta

direktiva primjenjuje. Navedena se sudska praksa može, dakle, primijeniti kao okvir za analizu, a radi ocjene poštuje li država članica svoje obveze koje proizlaze iz tog članka 23. glede onečišćujuće tvari različite od čestica PM₁₀, stoga što je ta onečišćujuća tvar obuhvaćena navedenom direktivom.

- 78 Valja također istaknuti da se tom potonjom odredbom uspostavlja izravna veza između, s jedne strane, prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ kako su predviđene odredbama članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. i, s druge strane, izrade planova za kvalitetu zraka (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 83., i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 76.).
- 79 Ti se planovi mogu izraditi samo na temelju ravnoteže između cilja smanjenja rizika od onečišćenja i raznih prisutnih javnih i privatnih interesa (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 106., i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 93.).
- 80 Stoga činjenica da država članica prekoračuje granične vrijednosti za NO₂ u zraku nije sama za sebe dovoljna da bi se zaključilo da ta država članica nije ispunila obveze predviđene u članku 23. stavku 1. drugom podstavku Direktive 2008/50 (vidjeti po analogiji presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 107., i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 94.).
- 81 Naime, iz te odredbe proizlazi da, iako države članice imaju određenu marginu prosudbe za određivanje mjera koje treba usvojiti, one u svakom slučaju moraju omogućiti da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 109., i od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 95.).
- 82 U tim okolnostima, analizom svakog pojedinog slučaja zasebno valja provjeriti jesu li planovi koje je izradila predmetna država članica u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2008/50 (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 108.).
- 83 U ovom slučaju Francuska Republika tvrdi da su rokovi koji su navedeni glede mjera sadržanih u planovima za kvalitetu zraka koje je izradila prilagođeni opsegu strukturnih preobrazbi nužnih da prestanu prekoračenja graničnih vrijednosti primjenjivih na NO₂, ističući osobito, s jedne strane, teškoće koje proizlaze iz veličine i troškova ulaganja koja treba ostvariti i, s druge strane, ograničenja koja postoje na području suzbijanja emisija NO₂, poput povećanja broja vozila uslijed, među ostalim, demografskog rasta, okolnosti da je provedba mjera potrebnih za modernizaciju voznog parka nužno dugoročne naravi, teškoće u izmjeni važnih prometnih pravaca ili osjetljivosti javnog mnijenja s obzirom na određene mjere, poput, među ostalim, povećanja poreza na gorivo kao i ustrajne uporabe motornih vozila.
- 84 Valja utvrditi u tom kontekstu da je Francuska Republika spomenula te opće elemente iz spomenutih planova a da nije pružila više pojašnjenja niti je zašla u temeljitiju pojedinačnu analizu za svaku od dvanaest zona na koje se Komisijina tužba odnosi.
- 85 Osim toga, valja podsjetiti da je Sud već presudio da strukturne poteškoće koje se odnose na socioekonomski i proračunski izazov velikih tehničkih ulaganja koje treba izvršiti nisu izvanredne naravi i ne mogu isključiti to da su se mogli odrediti kraći rokovi (vidjeti po analogiji presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 101.).
- 86 Postojanje takvih strukturnih poteškoća, povezanih, među ostalim, s ograničenjima koja postoje na području suzbijanja emisija NO₂, osobito u okolnostima u kojima do utvrđenih prekoračenja dolazi isključivo oko važnih prometnih pravaca, moglo bi, među ostalim, biti relevantno u okviru ravnoteže spomenute u točki 77. ove presude kako bi se ocijenilo da je rok za prekoračenje najkraći mogući, pod uvjetom da je u tu svrhu država članica donijela sve odgovarajuće mjere.

- 87 No, valja istaknuti da je u okviru svojeg ispitivanja, svakog slučaja pojedinačno, različitih zona i aglomeracija na koje se ova tužba odnosi Francuska Republika – iako je dokazala određeno smanjenje u razini prekoračenja u nekim od dotičnih zona i aglomeracija – sustavno utvrđivala mjere kojima se, s jedne strane, ne konkretiziraju razmatrane lokacije, raspored i njihov utjecaj izražen u brojkama te je, s druge strane, većina njih donesena ili planirana znatno nakon isteka roka za odgovor na obrazloženo mišljenje ili je njihovo donošenje ili planiranje u tijeku, pri čemu se njima u pojedinim slučajevima predviđa trajanje provedbe za više od petnaest godina nakon stupanja na snagu graničnih vrijednosti za NO₂.
- 88 Valja podsjetiti u tom kontekstu da se obveza izrade planova za kvalitetu zraka u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ u zraku predmetnoj državi članici nameće od 11. lipnja 2010. Kako to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, na taj su datum prekoračenja graničnih vrijednosti u Francuskoj već bila utvrđena. Stoga, počevši od tog datuma – do kojeg je Francuska Republika, sukladno članku 33. stavku 1. Direktive 2008/50, morala donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom – ta je država članica bila dužna što je moguće prije donijeti i provesti odgovarajuće mjere, sukladno članku 23. stavku 1. navedene direktive.
- 89 U okolnostima spomenutima u točki 87. ove presude, valja istaknuti da Francuska Republika očito nije pravovremeno donijela odgovarajuće mjere na temelju kojih bi se moglo osigurati da rok za prekoračenje bude što je moguće kraći. Tako je prekoračenje predmetnih graničnih vrijednosti tijekom sedam uzastopnih godina i dalje sustavno i ustrajno u toj državi članici, unatoč njezinoj obvezi da donese sve odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi se uskladila sa zahtjevom što je moguće kraćeg roka za prekoračenje.
- 90 Takva situacija sama za sebe ukazuje na to da ta država članica u ovom slučaju nije provela odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za NO₂ bilo „što je moguće kraće”, u smislu članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, pri čemu nije potrebno detaljno ispitati sadržaj planova koje je izradila Francuska Republika (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 117.).
- 91 Iz toga slijedi da argumenti Francuske Republike sami po sebi ne mogu opravdati tako duge rokove za prestanak s navedenim prekoračenjima s obzirom na zahtjev da se osigura što je moguće kraće razdoblje prekoračenja.
- 92 U tim okolnostima valja prihvatiti drugi prigovor koji je istaknula Komisija.
- 93 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba utvrditi:
- da Francuska Republika – prekoračujući sustavno i ustrajno godišnju graničnu vrijednost za NO₂ od 1. siječnja 2010. u dvanaest francuskih aglomeracija i zona kvalitete zraka: (Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), RGZ Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RGZ Vallée de l’Arve Rhône-Alpes (FR20N10) i Nica (FR24A01)), te prekoračujući sustavno i ustrajno satnu graničnu vrijednost za NO₂ od 1. siječnja 2010. u dvjema aglomeracijama i zonama kvalitete zraka (Pariz (FR04A01) i Lyon Rhône-Alpes (FR20A01)) – nakon tog datuma i dalje povređuje obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50, u vezi s njezinim Prilogom XI., i to od stupanja na snagu graničnih vrijednosti 2010., i
 - da Francuska Republika od 11. lipnja 2010. povređuje obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. navedene direktive u vezi s njezinim Prilogom XV., a posebice obvezu koja je utvrđena njezinim člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom, da osigura što je moguće kraće razdoblje prekoračenja.

Troškovi

- ⁹⁴ U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija zatražila da Francuska Republika snosi troškove i da potonja u bitnome nije uspjela sa svojim razlozima, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Francuska Republika – prekoračujući sustavno i ustrajno godišnju graničnu vrijednost za dušikov dioksid (NO₂) od 1. siječnja 2010. u dvanaest francuskih aglomeracija i zona kvalitete zraka (Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionalna gradska zona (RGZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), RGZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) i Nica (FR24A01)), te prekoračujući sustavno i ustrajno satnu graničnu vrijednost za NO₂ od 1. siječnja 2010. u dvjema aglomeracijama i zonama kvalitete zraka (Pariz (FR04A01) i Lyon Rhône-Alpes (FR20A01)) – nakon tog datuma i dalje povređuje obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu, u vezi s Prilogom XI. toj direktivi, i to od stupanja na snagu graničnih vrijednosti 2010.**

Francuska Republika od 11. lipnja 2010. povređuje obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. navedene direktive u vezi s njezinim Prilogom XV., a posebice obvezu koja je utvrđena njezinim člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom, da osigura što je moguće kraće razdoblje prekoračenja.

- 2. Francuskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi