



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. studenoga 2020.\*

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Direktiva 2008/50/EZ – Kvaliteta zraka – Članak 13. stavak 1. i Prilog XI. – Sustavno i ustrajno prekoračivanje graničnih vrijednosti za mikročestice (PM<sub>10</sub>) u određenim talijanskim zonama i aglomeracijama – Članak 23. stavak 1. – Prilog XV. – „Što je moguće kraće” razdoblje prekoračenja – Odgovarajuće mjere”

U predmetu C-644/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 13. listopada 2018.,

**Europska komisija**, koju su zastupali G. Gattinara i K. Petersen, a zatim G. Gattinara i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Talijanske Republike**, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. De Luce i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra i A. Kumin (izvjestitelj), predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i P. G. Xuereb, 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

\* Jezik postupka: talijanski

## Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Talijanska Republika:
  - time što je sustavno i ustrajno prekoračivala granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije lebdećih čestica PM<sub>10</sub> (u daljnjem tekstu: granične vrijednosti za PM<sub>10</sub>) te ih i dalje prekoračuje,
  - kad je riječ o dnevnim graničnim vrijednostima,
    - od 2008. u sljedećim zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco); IT1215 (aglomeracija Rim); IT1507 (bivša zona IT1501, zona obnove – Napulj i Caserta); IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [Zapadna visoravan]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Istočna visoravan]); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A); IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B); IT0312 (Lombardija, dolina D); IT0119 (Pijemont, visoravan); zona IT0120 (brežuljkasti krajolik Pijemonta);
    - od 2009. u sljedećim zonama: IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso); IT0510 (bivša zona IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza); IT0512 (bivša zona IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 i IT0514 (bivša zona IT0505; zona A1 – provincija regije Veneto);
    - od 2008. do 2013. i ponovno od 2015. u zoni IT0907 (zona Prato-Pistoia);
    - od 2008. do 2012. i ponovno od 2014. u zonama IT0909 (zona Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracija Torino);
    - od 2008. do 2009. i ponovno od 2011. u zonama IT1008 (zona Conca Ternana [zona ternijske kotline]) i IT1508 (bivša zona IT1504, obalno-brdovita zona grada Beneventa);
    - tijekom 2008. i ponovno od 2011. u zoni IT1613 (Puglia – industrijska zona);
    - od 2008. do 2012., tijekom 2014. i od 2016. u zoni IT1911 (aglomeracija Palermo) te
    - kad je riječ o godišnjim graničnim vrijednostima, u sljedećim zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco) od 2008. i bez prekida barem do 2016.; IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso) tijekom 2009., 2011. i 2015.; IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza) tijekom 2011., 2012. i 2015.; IT0306 (aglomeracija Milano); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A) i IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B) od 2008. do 2013. i od 2015.; IT0118 (aglomeracija Torino) od 2008. do 2012. i od 2015.,

povrijedila svoju obvezu na temelju članka 13. 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

- time što od 11. lipnja 2010. nije usvojila odgovarajuće mjere kako bi osigurala poštovanje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> u svim tim zonama, povrijedila obveze propisane člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50/EZ, kako njim samim tako i u vezi s dijelom A Priloga XV. toj direktivi, te, konkretno, obvezu predviđenu člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom navedene direktive čiji je cilj osigurati da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće.

## Pravni okvir

### *Direktiva 96/62/EZ*

- 2 Članak 8. Direktive Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL 1996., L 296, str. 55.), naslovljen „Mjere koje se primjenjuju u zonama u kojima razine prekoračuju graničnu vrijednost”, u stavcima 1., 3. i 4. predviđao je:

„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]

### *Direktiva 1999/30/EZ*

- 3 U skladu s člankom 5. 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.), naslovljenim „Lebdeće čestice”:

„Države članice donose mjere koje su potrebne kako koncentracije PM<sub>10</sub> u zraku, procijenjene u skladu s člankom 7., ne bi prekoračivale granične vrijednosti navedene u točki I. Priloga III., počevši od datuma koji su ondje precizirani.

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 4 U Prilogu III. toj direktivi pojašnjeno je da je, kad je riječ o lebdećim česticama PM<sub>10</sub>, datum od kojeg se granične vrijednosti moraju poštovati 1. siječnja 2005.

### *Direktiva 2008/50*

- 5 Direktiva 2008/50, koja je stupila na snagu 11. lipnja 2008., zamijenila je pet prethodno postojećih zakonodavnih akata o promjeni i upravljanju kvalitetom zraka, među ostalim, direktive 96/62 i 1999/30, koje su stavljene izvan snage 11. lipnja 2010., kao što to proizlazi iz članka 31. Direktive 2008/50.

- 6 Uvodne izjave 17. i 18. Direktive 2008/50 glase:

„(17) Sve uključene institucije moraju prioritarno i detaljno proučiti potrebne mjere [Europske unije] za smanjenje emisija na izvoru, posebno mjere za poboljšanje učinkovitosti zakonodavstva [Europske unije] o industrijskim emisijama, mjere za ograničenje ispušnih emisija motora ugrađenih u teška vozila, mjere za daljnje smanjenje dozvoljenih emisija glavnih onečišćujućih

tvori u državama članicama i emisija povezanih s opskrbom gorivom vozila s benzinskim motorima na benzinskim crpkama, i mjere za rješavanje pitanja sadržaja sumpora u gorivu, uključujući i marine.

- (18) Trebalo bi izraditi planove za kvalitetu zraka za zone i aglomeracije u kojima koncentracije onečišćujućih tvari u zraku prelaze relevantne ciljne ili granične vrijednosti kvalitete zraka plus, gdje je primjenjivo, eventualne privremene granice tolerancije. Onečišćujuće tvari emitiraju se iz mnogo različitih izvora i aktivnosti. Kako bi se osigurala povezanost različitih politika, takvi planovi za kvalitetu zraka trebali bi, gdje je izvedivo, biti dosljedni i integrirani s planovima i programima koji su pripremljeni u skladu s Direktivom 2001/80/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o ograničenju emisija određenih onečišćujućih tvari u zrak iz velikih uređaja za loženje [(SL 2001., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 33.)], Direktivom 2001/81/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari (SL 2001., L 309, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 54.)] i Direktivom 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša [(SL 2002., L 189, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 28.)]. Prilikom izdavanja dozvola za obavljanje industrijskih aktivnosti u skladu s Direktivom 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja [(SL 2008., L 24, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 114.)], također će se voditi briga o ciljevima kvalitete zraka predviđenim u ovoj direktivi.”

- 7 Članak 1. Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet”, u točkama 1. do 3. određuje:

„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 [Unije]”.

- 8 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, točkama 5., 7. do 9. i 16. do 18. 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;

[...]

7. ‚granica tolerancije’ znači postotak granične vrijednosti za koji se ona može prekoračiti podložno uvjetima utvrđenima u ovoj direktivi;
8. ‚planovi za kvalitetu zraka’ znači planovi u kojima su utvrđene mjere za postizanje graničnih ili ciljnih vrijednosti;

9. ‚ciljna vrijednost‘ znači razina određena s ciljem izbjegavanja, sprečavanja ili umanjivanja štetnih učinaka na ljudsko zdravlje i/ili okoliš u cjelini koju treba, ako je to moguće, dostići u zadanom razdoblju;

[...]

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 km<sup>2</sup> koju trebaju odrediti države članice;

18. ‚PM<sub>10</sub>‘ znači frakcija lebdećih čestica koja prolazi kroz ulaz sakupljača, kako je definirano u referentnoj metodi za uzorkovanje i mjerenje PM<sub>10</sub>, EN 12 341, s 50 % učinkovitosti u odstranjivanju čestica aerodinamičnog promjera 10 µm [(mikrometara)];

[...]”

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

„Države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine sumporova dioksida, PM<sub>10</sub>, olova i ugljikova monoksida u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI.

[...]

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.”

10 Članak 20. Direktive 2008/50, naslovljen „Doprinos onečišćenju iz prirodnih izvora”, u staccima 1. i 2. predviđa:

„1. Za zadanu godinu, države članice Komisiji šalju popise zona i aglomeracija u kojima se prekoračenja graničnih vrijednosti za zadane onečišćujuće tvari mogu pripisati prirodnim izvorima. Države članice dostavljaju informacije o koncentracijama i izvorima, te dokaze koji dokazuju da se prekoračenja mogu pripisati prirodnim izvorima.

2. Ako je Komisija obaviještena o prekoračenju koje se može pripisati prirodnim izvorima u skladu sa stavkom 1., za potrebe ove direktive to se prekoračenje ne smatra prekoračenjem.”

11 U skladu sa staccima 1. do 4. članka 21. te direktive, naslovljenog „Prekoračenja koja se mogu pripisati zimskom posipavanju cesta pijeskom ili solju”, države članice mogu odrediti zone ili aglomeracije u kojima su granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> u zraku prekoračene zbog resuspendiranja lebdećih čestica zbog zimskog posipavanja cesta pijeskom ili solju. Države članice dostavljaju potrebne dokaze da su prekoračenja uzrokovana resuspendiranim lebdećim česticama i da su poduzete razumne mjere za snižavanje koncentracije. Ne dovodeći u pitanje članak 20. navedene direktive, države članice moraju donijeti plan za kvalitetu zraka predviđen u članku 23. te direktive samo ako se prekoračenje može pripisati izvorima PM<sub>10</sub> koji nisu posljedica zimskog posipavanja cesta pijeskom ili solju.

- 12 Članak 22. iste 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 novoga krajnjeg roka.

2. Ako se sukladnost s graničnim vrijednostima za PM<sub>10</sub> 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 trenutnih mjera [Unije] i planiranih mjera [Unije] 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 stavku 1. članka 23. Direktive 2008/50, naslovljenog „Planovi za kvalitetu zraka”, propisuje se:

„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.”

- 14 Člankom 27. te direktive, naslovljenim „Prijenos informacija i izvješćivanje”, predviđa se:
- „1. Države članice osiguravaju da su informacije o kvaliteti zraka dostupne Komisiji u propisanom vremenu, kako je određeno provedbenim mjerama iz članka 28. stavka 2.
2. U svakom slučaju, za potrebe posebno procjene sukladnosti s graničnim vrijednostima i kritičnim razinama te postizanja ciljnih vrijednosti, takve se informacije dostavljaju Komisiji najkasnije devet mjeseci nakon kraja svake godine, i uključuju:
- [...]
- (b) popis zona i aglomeracija u kojima su razine jedne od ili više onečišćujućih tvari više od graničnih vrijednosti uvećanih za, gdje je primjenjivo, granicu tolerancije ili su više od ciljnih vrijednosti ili kritičnih razina; i za te zone i aglomeracije:
- procijenjene razine i, ako je relevantno, datume i razdoblja u kojima su te razine bile promatrane;
  - prema potrebi, procjenu doprinosa procijenjenim razinama iz prirodnih izvora i resuspenzije lebdećih čestica nakon zimskog posipavanja cesta pijeskom ili solju, kako je prijavljena Komisiji sukladno člancima 20. i 21.
3. Stavci 1. i 2. primjenjuju se na informacije prikupljene od početka druge kalendarske godine nakon stupanja na snagu provedbenih mjera iz članka 28. stavka 2.”
- 15 U Prilogu XI. Direktivi 2008/50, naslovljenom „Granične vrijednosti za zaštitu zdravlja ljudi”, navodi se, kada je riječ o PM<sub>10</sub>, da dnevna granična vrijednost iznosi 50 µg/m<sup>3</sup> i da ona ne smije biti prekoračena više od 35 puta u kalendarskoj godini kao i da ne smije biti prekoračena godišnja granična vrijednost koja iznosi 40 µg/m<sup>3</sup>.
- 16 Među informacijama koje planovi za kvalitetu zraka trebaju sadržavati na temelju članka 23. te direktive, u odjeljku A Priloga XV. navedenoj direktivi osobito se navode:
- „8. *Pojedinosti o mjerama ili projektima usvojenima s ciljem smanjenja onečišćenja, nakon stupanja na snagu ove direktive:*
- popis i opis svih mjera navedenih u projektu;
  - vremenski plan provedbe;
  - procjena planiranog poboljšanja kvalitete zraka i očekivanog vremena potrebnog za postizanje tih ciljeva.”

### **Predsudski postupak**

- 17 Nakon što je ispitala izvješća o promjenama koncentracija PM<sub>10</sub> u zraku za razdoblje od 2008. do 2012. u predmetnim zonama koja joj je dostavila Talijanska Republika, Komisija je toj državi članici 11. srpnja 2014. uputila pismo opomene u vezi s povredom članka 13. i 23. Direktive 2008/50 zbog ustrajnog prekoračivanja graničnih vrijednosti primjenjivih na te koncentracije u tom razdoblju (u daljnjem tekstu: prvo pismo opomene).
- 18 Talijanske vlasti zatražile su produljenje roka za odgovor na to pismo opomene, koje im je bilo odobreno, te su svoj odgovor dostavile 28. listopada 2014., a u njemu nisu osporile povredu članka 13. Direktive 2008/50. S druge pak strane, kad je riječ o navodnoj povredi članka 23. te direktive, tvrdile su da je u pogledu svake dotične zone odnosno aglomeracije potrebno provesti zasebnu procjenu.

- 19 Budući da prvim pismom opomene nisu bile obuhvaćene mnoge zone bazena rijeke Pad i da su izvješća iz članka 27. Direktive 2008/50 za 2013. i 2014. godinu bila poslana sa zakašnjenjem te s obzirom na to da su podaci koji se odnose na Pijemont, Siciliju i Kalabriju za to razdoblje bili dostavljeni tek 4. veljače 2016., Komisija je po primitku tih dodatnih podataka 16. lipnja 2016. poslala dodatno pismo opomene u kojem je iznijela tvrdnju o postojanju ustrajne i kontinuirane povrede graničnih vrijednosti utvrđenih u članku 13. te direktive kao i povrede njezina članka 23.
- 20 Nakon što su zatražile i dobile produljenje roka za odgovor na to dodatno pismo opomene, talijanske vlasti odgovorile su dopisom od 20. rujna 2016., u kojem nisu osporile povredu članka 13. Direktive 2008/50. Kad je riječ o navodnoj povredi njezina članka 23., ponovile su argumente iznesene u svojem odgovoru na prvo pismo opomene, ali su isto dostavile nekoliko ažuriranih podataka.
- 21 Komisija je u vezi s odgovorima talijanskih vlasti iz točke 20. ove presude 28. travnja 2017. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je istaknula, kao prvo, da u ondje navedenim zonama od 2008. do 2015. ustrajno i kontinuirano nisu poštovane dnevne granične vrijednosti za  $PM_{10}$ , a u nekima od tih zona ni godišnje granične vrijednosti za  $PM_{10}$ , čime je došlo do povrede članka 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi. Kad je riječ o Siciliji, Komisija je u obrazloženom mišljenju pojasnila da je povreda tih odredbi trajala barem do 2014., s obzirom na to da joj nije bio dostavljen nijedan podatak za 2015.
- 22 Kao drugo, Komisija je zaključila da je Talijanska Republika, kad je riječ o zonama navedenima u obrazloženom mišljenju, povrijedila obveze predviđene člankom 23. Direktive 2008/50, kako njim samim tako i u vezi s Prilogom XV. toj direktivi.
- 23 Talijanska Republika na obrazloženo mišljenje odgovorila je 29. lipnja 2017. Dana 15. rujna 2017. dostavila je dodatne podatke o različitim planovima za kvalitetu zraka koje su regije izmijenile kao i o mjerama koje su namjeravale poduzeti kako bi smanjile razine koncentracije  $PM_{10}$  u zraku.
- 24 Smatrajući da Talijanska Republika i dalje nije bila ispravila povrede prava Unije koje su joj se stavljale na teret, Komisija je 13. listopada 2018. odlučila podnijeti ovu tužbu zbog povrede obveze.
- 25 Talijanska Republika na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražila je da Sud zasjeda u velikom vijeću.

## O tužbi

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

### *Argumentacija stranaka*

- 26 U okviru svojeg prvog prigovora Komisija tvrdi da je Talijanska Republika, s obzirom na prekoračivanje dnevne granične vrijednosti za  $PM_{10}$  u razdoblju od 2008. do barem 2016. godine i godišnje granične vrijednosti za  $PM_{10}$  od 2008. godine u zonama navedenima u točki 1. ove presude sustavno i ustrajno kršila obveze na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi.
- 27 Komisija uvodno iznosi pojašnjenje u pogledu primjene Direktive 2008/50 *ratione temporis*, u kojem tvrdi da se u određenim talijanskim zonama i aglomeracijama krši članak 13. te direktive od 2008. godine, iako je ona stupila na snagu tek 11. lipnja 2008. te iako su na temelju njezina članka 33. stavka 1. države članice morale donijeti potrebne zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom prije 11. lipnja 2010.



- 28 Pozivajući se na točke 43. i 45. presude od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), ta institucija podsjeća na to da je Direktiva 2008/50, u skladu sa svojom uvodnom izjavom 3., zamijenila pet akata Unije, među kojima i Direktivu 1999/30, kojom su bile utvrđene granične vrijednosti kvalitete zraka s kojima se trebalo uskladiti od 1. siječnja 2005. Sud je u tom pogledu osobito naglasio da su odredbe članka 5. Direktive 1999/30 u vezi s Prilogom III. toj direktivi, kojima je obuhvaćeno razdoblje koje je prethodilo onomu provedbe Direktive 2008/50, bile zadržane u odredbama članka 13. stavka 1. u vezi s Prilogom XI. toj direktivi, tako da je prigovor koji se temelji na postojanju povrede potonjih odredbi također dopušten kad je riječ o razdobljima od 1. siječnja 2005. do 11. lipnja 2010.
- 29 Komisija tvrdi da Talijanska Republika u svakom slučaju nije dobila nikakvu odgodu krajnjeg roka za postizanje graničnih vrijednosti za  $PM_{10}$  na temelju članka 22. Direktive 2008/50, kao što je to navedeno u obrazloženom mišljenju. Stoga se, kad je riječ o tim graničnim vrijednostima, morala bez ikakve iznimke uskladiti s odredbama te direktive.
- 30 Usto, Komisija podsjeća na to da je Sud već utvrdio da je Talijanska Republika povrijedila obvezu prema kojoj je za 2006. i 2007. godinu trebala osigurati da koncentracije  $PM_{10}$  u zraku u mnogim talijanskim zonama i aglomeracijama ne prelaze dnevne i godišnje granične vrijednosti utvrđene Direktivom 1999/30 (presuda od 19. prosinca 2012., Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, t. 55. do 58. i 67.). Stoga se ova tužba odnosi na kontinuirano prekoračivanje dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti za  $PM_{10}$  počevši od 2008. godine do dana isteka roka za usklađivanje iz obrazloženog mišljenja, odnosno 28. lipnja 2017.
- 31 Naposljetku, budući da su joj dostavljeni podaci koji se odnose na 2017. godinu, koji potvrđuju nastavak prekoračivanja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti za  $PM_{10}$  u gotovo svim dotičnim zonama, Komisija navodi da namjerava tijekom postupka dostaviti sve te podatke – nakon što se provede njihova tehnička validacija – zajedno s dodatnim elementima u vezi s činjenicama koje su nastupile nakon 28. lipnja 2017. jer je riječ o činjenicama „iste vrste” koje „predstavljaju isto ponašanje” kao što su to one na koje se odnosi obrazloženo mišljenje. Komisija isto tako navodi da je dostavila i podatke koji se odnose na razine koncentracije  $PM_{10}$  za 2016. godinu, koje su joj talijanske vlasti dostavile tek 15. rujna 2017., odnosno nakon krajnjeg roka navedenog u obrazloženom mišljenju.
- 32 Komisija podsjeća na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je objektivno utvrđenje prekoračenja graničnih vrijednosti koje su za  $PM_{10}$  utvrđene člankom 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi dovoljno za izvođenje zaključka o povredi tih odredbi.
- 33 Prema Komisijinu mišljenju, na temelju ispitivanja godišnjih izvješća koja je Talijanska Republika dostavila na temelju članka 27. Direktive 2008/50, čiji su sažeci priloženi njezinoj tužbi, moguće je zaključiti da se u svakoj od 27 ispitanih zemljopisnih zona ustrajno prekoračuju dnevne i godišnje granične vrijednosti za  $PM_{10}$ . Uz iznimku određenih godina, te granične vrijednosti nikada nisu bile poštovane, a činjenica da su te vrijednosti bile prekoračene i na dan podnošenja tužbe zbog povrede obveze dokazuje trajan karakter tog prekoračenja.
- 34 Iz toga proizlazi da su dnevne i godišnje granične vrijednosti za  $PM_{10}$  bile sustavno i ustrajno prekoračivane, s obzirom na to da je u trenutku podnošenja tužbe zbog povrede obveze u zonama navedenima u točki 1. ove presude povreda i dalje postojala.
- 35 Talijanska Republika osporava povredu koja joj se stavlja na teret.
- 36 Kao prvo, smatra da se povreda članka 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi ne može izvesti iz samog prekoračenja dnevnih odnosno godišnjih prosječnih graničnih vrijednosti za  $PM_{10}$  u određenom broju godina u državi članici. U tom pogledu ističe da se, suprotno Komisijinim tvrdnjama, na temelju načela koja je Sud utvrdio u sličnim predmetima ne može smatrati da postoji

automatski suodnos između prekoračenja maksimalnih granica koncentracije onečišćujućih tvari i povrede prava Unije, s obzirom na to da je cilj navedene direktive osigurati postupno smanjenje razina izloženosti štetnim čimbenicima u granicama koje su njome određene.

- 37 Dakle, prema mišljenju Talijanske Republike, ne može se smatrati da je došlo do povrede te direktive – te da je u ovom slučaju došlo do povrede obveze dovodenja koncentracija  $PM_{10}$  na razine unutar maksimalnih granica utvrđenih u Prilogu XI. – kada ispitivanje povijesti podataka o koncentraciji štetnih sastojaka pokazuje postupno, konstantno i znatno smanjenje razina koncentracije koje omogućuje postizanje razine blizu one predviđene odredbama prava Unije.
- 38 U skladu s pravilnim tumačenjem Direktive 2008/50 s obzirom na njezin tekst, strukturu i ciljeve, koje potvrđuje Komisijina izjava iz priloga toj direktivi, prema mišljenju Talijanske Republike, članak 13. Direktive 2008/50 trebalo bi uvijek tumačiti u vezi s njezinim člankom 23. stavkom 1. prvim i drugim podstavcima, na način da je jedina obveza država članica u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti iz navedenog članka 13. i Priloga XI. navedenoj direktivi izraditi planove za kvalitetu zraka kojima se predviđaju odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenje tih vrijednosti bilo što je moguće kraće. Stoga o povredi koja se može sankcionirati na temelju članka 258. UFEU-a može biti riječ samo ako u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti planovi za kvalitetu zraka nisu izrađeni, a što ovdje nije bio slučaj. Zato je samo drugi Komisijin prigovor relevantan za utvrđivanje eventualne povrede obveza utvrđenih Direktivom 2008/50.
- 39 Prema mišljenju Talijanske Republike, prilagodba kvalitete zraka granicama i predviđenim ciljevima složen je proces u kojem mjere država članica ne mogu biti povremene i nužno moraju sadržavati dugoročne planove. S obzirom na raznolikost i interakciju izvora onečišćenja, nacionalne mjere treba dopuniti mjerama koje su u nadležnosti Unije, osobito onima koje se odnose na velike uređaje za loženje i industrijska postrojenja. Naposljetku, nužno je da te mjere ne ometaju gospodarski razvoj i da, naprotiv, djeluju kako bi se osigurala njegova održivost.
- 40 Kao drugo i podredno, Talijanska Republika tvrdi da se prekoračenje graničnih vrijednosti iz članka 13. Direktive 2008/50 ne može pripisati isključivo dotičnoj državi članici. Raznolikost izvora onečišćenja zraka podrazumijeva da su mogućnosti intervencije jedne države članice u pogledu tih izvora i smanjenja ispod graničnih vrijednosti koncentracije različitih onečišćujućih tvari, uključujući lebdeće čestice  $PM_{10}$ , relativne. Naime, kad je riječ o mnogobrojnim izvorima onečišćenja navedenima u uvodnoj izjavi 18. Direktive 2008/50, uređenje emisija onečišćujućih tvari u nadležnosti je Unije, a ne država članica.
- 41 Stoga, iako iz sudske prakse Suda proizlazi da se postupak iz članka 258. UFEU-a temelji na objektivnom utvrđenju da država članica nije ispunila svoje obveze, prema mišljenju Talijanske Republike, još je potrebno i da se to neispunjenje objektivno može pripisati ponašanju nacionalnih vlasti te da ono ne proizlazi iz drugih uzročnih čimbenika koji ne ovise o području nadležnosti država članica. Tužba koju je podnijela Komisija može se prihvatiti samo ako ta institucija podnese dokaz o toj isključivoj pripisivosti dotičnoj državi članici, a ne ako eventualna neusklađenost s pravom Unije proizlazi iz niza čimbenika od kojih su samo neki obuhvaćeni područjem nadležnosti te države članice.
- 42 Slijedom toga, Komisija je u ovom slučaju trebala utvrditi, s jedne strane, da ne postoji nikakav utjecaj vanjskih prirodnih uzročnih čimbenika koji nisu pod kontrolom nacionalnih vlasti jer su nepredvidljivi i neizbježni te, s druge strane, da ne postoje postupanja trećih osoba koja bi mogla utjecati na ostvarivanje ciljeva zaštite na kojima se temelje navodno povrijeđene zakonodavne odredbe. U tom pogledu Talijanska Republika navodi uzročne čimbenike koji su u potpunosti izvan kontrole nacionalnih vlasti i koji su prirodnog karaktera, osobito topografiju određenih talijanskih zona u vezi s meteorološkim uvjetima koji prevladavaju u tim zonama, čimbenike ljudskog podrijetla i utjecaj europskih politika neovisnih o nacionalnim politikama. U tom se kontekstu osobito poziva na politike Unije u području biomase, emisija onečišćujućih tvari, konkretno na prednosti dodijeljene dizelskim

motornim vozilima i utvrđivanje emisija PM<sub>10</sub> vozila „Eurodizel” na temelju teorijskih modela koje su vrlo daleko od stvarnih emisija PM<sub>10</sub>, te u području poljoprivrede, od kojih su neke, s ciljem smanjenja drugih izvora emisija, na kraju dovele do povećanja emisija PM<sub>10</sub> koje su Direktivom 2008/50 uzete u obzir, kao što to potvrđuju izvješća koja su dostavljena u spis.

- 43 Stoga, prema mišljenju Talijanske Republike, Komisija nije dokazala da se prekoračenje graničnih vrijednosti utvrđenih Direktivom 2008/50 može pripisati nedostatnosti dotičnih planova za kvalitetu zraka. Kada ta institucija ne bi morala podnijeti taj dokaz, to bi dovelo do automatske odnosno objektivne odgovornosti dotične države članice, što je neprihvatljivo.
- 44 Kao treće, Talijanska Republika podredno tvrdi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava prilikom određivanja maksimalne granice koncentracije PM<sub>10</sub> koja se može prihvatiti u dijelu u kojem vrijednosti od 50 µg/m<sup>3</sup> dnevno odnosno 40 µg/m<sup>3</sup> godišnje uzima kao referentne, ali ne uzima u obzir granicu tolerancije predviđenu člancima 13. i 23. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi. Iz tog zajedničkog tumačenja proizlazi da se, u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti predviđenih člankom 13. te direktive u vezi s njezinim Prilogom XI., na temelju članka 23. stavka 1. iste direktive mogu primijeniti granice tolerancije. Budući da države članice imaju obvezu izraditi planove za kvalitetu zraka samo kada „razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost kao i bilo koju granicu tolerancije u svakom od tih slučajeva”, graničnu vrijednost valja uvećati za primjenjivu granicu tolerancije kako bi se provjerilo je li došlo do prekoračenja maksimalnih dopuštenih vrijednosti u okviru nacionalnog prava.
- 45 Ta granica tolerancije za PM<sub>10</sub> iznosi 50 % dnevno i 20 % za kalendarsku godinu, tako da do povrede prava Unije nije došlo ako nije prekoračena maksimalna vrijednost, koja se dobiva povećanjem granične vrijednosti primjenom koeficijenta predviđenog kao granica tolerancije. Slijedom toga, Komisija u ovom slučaju nije smjela uzeti u obzir vrijednosti od 50 µg/m<sup>3</sup> dnevno i 40 µg/m<sup>3</sup> godišnje, nego vrijednosti od 75 µg/m<sup>3</sup> dnevno i 48 µg/m<sup>3</sup> godišnje.
- 46 Komisija u uvodnom dijelu svoje replike najprije utvrđuje da Talijanska Republika u svojem odgovoru na tužbu ne osporava pristup prema kojem se ovaj postupak odnosi na sustavnu i ustrajnu povredu određenih odredbi prava Unije te se stoga u određenim slučajevima odnosi na ustrajno prekoračivanje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> tijekom prilično dugih razdoblja. To utvrđenje potvrđuje činjenica da Talijanska Republika upućuje na granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> za 2018. godinu.
- 47 Kad je riječ o argumentu prema kojem bi za osiguranje ispunjenja obveza koje proizlaze iz Direktive 2008/50 bilo dovoljno da je njome predviđeno smanjenje razina koncentracije PM<sub>10</sub> postupno, čak i ako su te razine i dalje iznad graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> utvrđenih tom direktivom, te prema kojem je, slijedom toga, jedini učinak takvog prekoračenja nastanak obveze za države članice da donesu plan za kvalitetu zraka, Komisija tvrdi da za takav argument nema osnove ni u tekstu navedene direktive ni u sudskoj praksi Suda.
- 48 U tom pogledu naglašava da se, prema definiciji iz članka 2. točke 9. Direktive 2008/50 u vezi s člancima 16. i 17. te direktive, granične vrijednosti moraju razlikovati od ciljnih vrijednosti, koje se moraju dostići u zadanom razdoblju, ali samo „ako je to moguće” i ako odgovarajuće mjere ne zahtijevaju nerazmjerne troškove. Međutim, ova se tužba ne odnosi na te članke.
- 49 Kad je riječ o argumentu koji se temelji na tome da se Talijanskoj Republici ne može pripisati prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> osobito zbog topografije određenih talijanskih zona odnosno europskih politika koje imaju znatan utjecaj na nastanak spojeva štetnih za zdravlje, Komisija odgovara da je obveza neprekoračenja navedenih graničnih vrijednosti očito obveza postizanja rezultata koju država članica u skladu s člankom 13. Direktive 2008/50 mora poštovati. Pozivanje na postojanje aspekata specifičnih za tu državu članicu značilo bi negiranje postojanja navedene obveze.

- 50 Ona također pojašnjava da su eventualne poteškoće u poštovanju graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> na određenim dijelovima državnog područja na odgovarajući način uzete u obzir u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2008/50, s obzirom na to da ona upućuje na zone u kojima su uvjeti „posebno teški” i za koje je moguće odgoditi krajnji rok za postizanje usklađenosti s graničnim vrijednostima kvalitete zraka pod uvjetom da je Komisiji u tom smislu podnesen zahtjev, zajedno sa sveobuhvatnim planom izrađenim u svrhu postizanja usklađenosti s graničnim vrijednostima do novog krajnjeg roka, u skladu s člankom 22. stavcima 1. i 3. navedene direktive. Međutim, kad je riječ o ovom postupku, Komisija Talijanskoj Republici nikad nije odobrila produljenje navedenog roka.
- 51 Prema Komisijinu mišljenju, nisu relevantni ni argumenti Talijanske Republike prema kojima su osobito europske politike u području prijevoza, energije i poljoprivrede doprinijele prekoračenju graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>. Komisija u tom pogledu tvrdi da je u postupku zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a potrebno utvrditi samo je li država članica ispunila obvezu propisanu nekom odredbom prava Unije, a ne postoje li okolnosti koje bi mogle utjecati na predmetnu povredu.
- 52 Kad je riječ o upućivanju Talijanske Republike na „granicu tolerancije” iz članaka 13., 22. i 23. te Priloga XI. Direktivi 2008/50, Komisija osporava tumačenje tih odredbi koje je iznijela Talijanska Republika, a prema kojem, s jedne strane, poštovanje graničnih vrijednosti za kvalitetu zraka mora uvijek uključivati takvu granicu tolerancije i, s druge strane, takvo uključivanje potvrđuje upućivanje u navedenim odredbama na tu granicu, tako da je o povredi navedene direktive riječ samo ako se utvrdi da se prekoračenjem premašuje i navedena granica tolerancije.
- 53 Komisija u tom pogledu tvrdi da navedene odredbe treba tumačiti na način da je primjena granice tolerancije moguća samo u dvama slučajevima iz stavaka 1. i 2. članka 22. Direktive 2008/50, kako je to izričito propisano u stavku 3. tog članka.
- 54 To je tumačenje potvrđeno tekstem članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, u kojem se navodi da se granične vrijednosti koncentracije uvećavaju „[za] bilo koju granicu tolerancije u svakom od tih slučajeva”, odnosno ne za granicu koju je predvidio sam zakonodavac Unije, nego za granicu o kojoj je odlučila Komisija, u skladu s člankom 22. stavkom 3. navedene direktive i na zahtjev dotične države članice.
- 55 Stoga se u slučaju nepostojanja Komisijina izričitog odobrenja na temelju članka 22. Direktive 2008/50 granica tolerancije ne može primijeniti. Usto, kad je riječ o koncentracijama PM<sub>10</sub>, navedena granica tolerancije u svakom slučaju predstavlja prijelaznu mjeru koja se, kao što to proizlazi iz teksta članka 22. stavka 2. te direktive, mogla primjenjivati samo do 11. lipnja 2011. Ta odredba stoga više ne proizvodi nikakav pravni učinak. Osim toga, Talijanskoj Republici na temelju članka 22. stavaka 3. i 4. navedene direktive nije bila priznata nikakva granica tolerancije.
- 56 Kad je riječ o osnovanosti prvog prigovora s obzirom na relevantne podatke, Komisija tvrdi da Talijanska Republika samo navodi, konkretno, opseg svakog prekoračenja, kako su utvrđena u različitim mjernim postajama. U tom pogledu Komisija ističe da su na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2008/50 države članice obvezne dostaviti informacije o prekoračenju graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> uz navođenje geografskih područja u kojima je došlo do tih prekoračenja. Činjenica da unutar iste zone postoje razlike između mjernih postaja ne može biti od manje važnosti, s obzirom na to da je u svakom slučaju na državama članicama da organiziraju prikupljanje podataka i njima upravljaju na način da ispune obvezu iz navedene odredbe, odnosno da Komisiji pravodobno dostave zahtijevane podatke. Stoga, nakon što je dostavila te podatke, Talijanska Republika ne može osporavati njihov sadržaj.
- 57 Usto, budući da Talijanska Republika tvrdi da je prekoračenje određenih graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> posljedica prirodnih čimbenika, o tome je, u skladu s člankom 20. stavkom 1. Direktive 2008/50, trebala obavijestiti Komisiju.

- 58 Komisija podsjeća na to da je Talijanska Republika u više navrata istaknula navodno poboljšanje kao i izgledne trendove smanjenja razina koncentracije PM<sub>10</sub> u različitim dotičnim zonama. Međutim, oslanjajući se na presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94, t. 65.), Komisija navodi da eventualni djelomični trend smanjenja koji je razvidan iz prikupljenih podataka, koji, međutim, ne znači da se dotična država članica uskladila s graničnim vrijednostima koje je dužna poštovati, ne može dovesti u pitanje utvrđenje povrede obveze koja joj se pripisuje.
- 59 Osim toga, kad je riječ o dnevnoj graničnoj vrijednosti za PM<sub>10</sub>, Komisija iznosi ažurirane podatke za 2017. godinu kako bi dokazala da, unatoč poštovanju navedene vrijednosti u zoni IT1911 (Palermo) i zoni IT1215 (aglomeracija Rim), ti podaci ne čine prigovore navedene u tužbenom zahtjevu njezine tužbe neosnovanima. Naime, budući da se Talijanskoj Republici, kad je riječ o prvoj zoni, povreda stavlja na teret „od 2016.” godine, odnosno barem tijekom 2016. godine, neovisno o podacima za 2017. godinu, a kad je riječ o drugoj zoni, u svakom slučaju „od 2008.” godine, tužbeni zahtjev iz njezine tužbe i dalje je valjan. Usto, Komisija napominje da iz tih podataka proizlazi da je u 2017. godini dnevna granična vrijednost za PM<sub>10</sub> bila prekoračena u 25 drugih zona iz njezine tužbe.
- 60 Kad je riječ o godišnjoj graničnoj vrijednosti za PM<sub>10</sub>, Komisija priznaje da je ta vrijednosti tijekom 2017. godine bila poštovana u zonama IT1212 (dolina rijeke Sacco), IT0508 i IT0509 (aglomeracija Venecija-Treviso), IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza) i IT0306 (aglomeracija Milano). Međutim, takvo utvrđenje ne dovodi u pitanje osnovanost njezinih prigovora. Naime, budući da se, kad je riječ o prvoj zoni, povreda stavlja na teret „barem do 2016.”, a kad je riječ o drugim trima zonama u svakom slučaju „od 2015.” godine, tužbeni zahtjev sadržan u tužbi i dalje je valjan. Usto, Komisija primjećuje da iz podataka koji se odnose na 2017. godinu proizlazi da je u toj godini godišnja granična vrijednost za PM<sub>10</sub> bila prekoračena u četirima zonama iz njezine tužbe, odnosno u zonama IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A), IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B) i IT0118 (aglomeracija Torino).
- 61 U svojem odgovoru na repliku Talijanska Republika najprije je osporila mogućnost primjene presude od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94) na predmetni slučaj zbog razlika između odnosnih činjeničnih okolnosti, osobito kad je riječ o dotičnim planovima i rokovima za prilagodbu. Također osporava Komisijino utvrđenje prema kojem se Talijanska Republika pridržava svojeg pristupa koji se temelji na sustavnoj i ustrajnoj povredi odredbi Direktive 2008/50. Usto, pojašnjava da se ne slaže ni s Komisijinim argumentom u vezi s opsegom primjenjivosti granice tolerancije.
- 62 Nadalje, naglašavajući da ne poriče postojanje obveze postizanja rezultata naložene člancima 13. i 23. Direktive 2008/50, Talijanska Republika ipak smatra da tu obvezu treba ocijeniti uvažavajući postupno smanjenje razina koncentracije PM<sub>10</sub> u zraku. Usto, ona pojašnjava da Komisija ne dovodi u pitanje njezine argumente koji se odnose na odlučujući uzročno-posljedični utjecaj europskih politika u području poljoprivrede, energije i prometa kao i vrlo specifičnih uvjeta konfiguracije i reljefa državnog područja na postizanje ciljeva u vezi s kvalitetom zraka.
- 63 Naposljetku, Talijanska Republika tvrdi da činjenica da zone na koje se odnosi ova tužba čine samo 17 % ukupnog državnog područja uvelike pokazuje da većina talijanskog državnog područja nije predmet prigovora koje je istaknula Komisija, što dokazuje dobru kvalitetu zraka u okolišu te države članice i, slijedom toga, samo po sebi isključuje povredu članka 13. Direktive 2008/50, koja je moguća samo ako su granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> prekoračene na cjelokupnom državnom području.
- 64 Talijanska Republika u tom pogledu osobito ističe da su razlike u zabilježenim vrijednostima između mjernih postaja u okviru iste zone, suprotno onomu što tvrdi Komisija, relevantne i da se mnoga prekoračenja koja se stavljaju na teret u svakom slučaju nalaze unutar „granice tolerancije” odobrene na temelju članka 23. Direktive 2008/50 ili barem upućuju na trend smanjenja, koji je podložan malim fluktuacijama.

## Ocjena Suda

- 65 Uvodno valja istaknuti, kao prvo, da Komisija Talijanskoj Republici stavlja na teret sustavnu i ustrajnu povredu obveza koje proizlaze iz članka 13. Direktive 2008/50 u vezi Prilogom XI. toj direktivi u zonama i aglomeracijama na koje se odnosi ova tužba, počevši od 1. siječnja 2008. do datuma isteka krajnjeg roka navedenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 28. lipnja 2017. Međutim, s obzirom na to da dio tog razdoblja prethodi danu na koji su države članice bile dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s navedenom direktivom, utvrđenom kao 11. lipnja 2010., pa čak i danu njezina stupanja na snagu, odnosno 11. lipnja 2008., valja istaknuti to da je Sud već pojasnio da su prigovori koji se temelje na tim odredbama dopušteni i u pogledu razdoblja od 1. siječnja 2005. do 11. lipnja 2010., s obzirom na to da obveze predviđene navedenim odredbama potječu iz Direktive 1999/30, koja je bila zamijenjena Direktivom 2008/50, konkretno člankom 5. Direktive 1999/30 u vezi s Prilogom III. toj direktivi (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 50. do 55.).
- 66 Kao drugo, valja napomenuti da se Komisija, kako bi potkrijepila univerzalnost i trajnost povrede obveze koja se stavlja na teret, u svojoj tužbi oslanja na podatke o kvaliteti zraka za 2016. godinu koje joj je Talijanska Republika dostavila 15. rujna 2017., a u svojoj replici na podatke za 2017. godinu. Iako su ti podaci stoga činjenice koje su nastupile nakon datuma isteka roka dodijeljenog u obrazloženom mišljenju, oni su ipak iste vrste i sastavni dio istog ponašanja kao i činjenice iznesene u obrazloženom mišljenju, tako da je predmet ove tužbe moguće proširiti na njih (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 42. do 47. i navedenu sudsku praksu).
- 67 Kao treće, Komisija je u svojoj replici, s obzirom na podatke o kvaliteti zraka za 2017. godinu, pojasnila neke od svojih prigovora te je, u skladu s u njoj sadržanim ispravkom, prilagodila određene dijelove svojeg tužbenog zahtjeva. Stoga, kad je riječ o dijelu tužbenog zahtjeva koji se odnosi na prekoračenje godišnje granične vrijednosti za  $PM_{10}$ , Komisija u navedenoj replici, zajedno s ispravkom, navodi da je u zonama IT0508 i IT0509 (aglomeracija Venecija-Treviso) do prekoračenja došlo u 2009., 2011. i 2015. godini, u zoni IT1212 (dolina rijeke Sacco) od 2008. do 2016. godine, u zoni IT0306 (aglomeracija Milano) od 2008. do 2013. godine te tijekom 2015. godine, a u zoni IT0511 (aglomeracija Vicenza) u 2011., 2012. i 2015. godini. Osim toga, s obzirom na te ažurirane podatke, Komisija u vezi s tom istom graničnom vrijednošću dodaje da je ona bila prekoračena u zonama IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A) i IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B) od 2008. do 2013. godine te u 2015. i 2017. godini, a u zoni IT0118 (aglomeracija Torino) od 2008. do 2012. te u 2015. i 2017. godini.
- 68 Kad je riječ o prekoračenjima dnevnih graničnih vrijednosti za  $PM_{10}$ , Komisija navodi da ih se može utvrditi u zoni IT1911 (aglomeracija Palermo) od 2008. do 2012. godine te u 2014. i 2016. godini, a u zoni IT1215 (aglomeracija Rim) od 2008. do 2016., uključujući i tu godinu. Stoga osnovanost prvog tužbenog razloga valja ispitati imajući u vidu te navode jer se njima samo nastoji pojasniti prigovor koji je Komisija već bila općenitije istaknula u tužbi i time se njima ne mijenja predmet navodne povrede obveze niti se na bilo koji način utječe na opseg spora (vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-678/13, neobjavljenu, EU:C:2015:358, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 69 S obzirom na uvodna pojašnjenja, valja istaknuti da se, u skladu s odredbama članka 1. točke 1. Direktive 2008/50, njome utvrđuju mjere čiji je cilj definiranje i utvrđivanje ciljeva za kvalitetu zraka kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na ljudsko zdravlje i okoliš kao cjelinu. U tom pogledu članak 13. stavak 1. prvi podstavak te direktive predviđa da države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine, među ostalim,  $PM_{10}$  u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI. navedenoj direktivi.

- 70 Valja podsjetiti na to da prigovor koji se temelji na povredi obveze iz članka 13. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2008/50 treba ocijeniti uzimajući u obzir ustaljenu sudsku praksu prema kojoj postupak predviđen člankom 258. UFEU-a počiva na objektivnom utvrđenju da država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju UFEU-a ili akta sekundarnog prava (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 68. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 67. i navedena sudska praksa).
- 71 Sud je tako već u više navrata naglasio da je sama činjenica da su prekoračene granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> u zraku dovoljna da bi se utvrdila povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 69. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 72 Međutim, u ovom slučaju podaci koji proizlaze iz godišnjih izvješća o kvaliteti zraka, koje je Talijanska Republika dostavila na temelju članka 27. Direktive 2008/50, pokazuju da su u zonama iz točke 1. ove presude od 2008. do 2017., uključujući i tu godinu, dnevne i godišnje granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> bile redovito prekoračivane.
- 73 Kad je riječ, konkretno, o broju prekoračenja dnevne granične vrijednosti za PM<sub>10</sub>, iz tih podataka proizlazi da, kada je riječ o gotovo svih 27 zona i aglomeracija na koje se odnosi ova tužba, kada je u danoj godini eventualno poštovan maksimalni broj od 35 prekoračenja te granične vrijednosti u određenoj godini, toj godini sustavno je prethodila i slijedila jedna ili više godina u kojima je došlo do prekomjernih prekoračenja navedene vrijednosti. U određenim zonama, nakon jedne godine tijekom koje dnevna granična vrijednost za PM<sub>10</sub> nije bila prekoračena više od 35 puta, broj prekoračenja u određenim zonama može biti i gotovo dvostruko veći od broja prekoračenja utvrđenih tijekom posljednje godine u kojoj je došlo do prekomjernih prekoračenja. Isto tako, kad je riječ o prekoračenjima godišnje granične vrijednosti za PM<sub>10</sub>, godine u kojima se eventualno može utvrditi da je ta vrijednost poštovana prekinute su godinama prekoračenja, s obzirom na to da je koncentracija PM<sub>10</sub> nakon godine u kojoj je takvo poštovanje ograničenja utvrđeno katkad u više dotičnih zona bila čak i viša nego tijekom posljednje godine u kojoj je utvrđeno takvo prekoračenje.
- 74 Osim toga, iz podataka o kvaliteti zraka za 2017. godinu u zonama na koje se odnosi ova tužba proizlazi da je, uz iznimku dviju zona od 27 predmetnih zona i aglomeracija, dnevna granična vrijednost za PM<sub>10</sub> u toj godini bila ponovno odnosno i dalje prekoračena više od 35 puta te da su, kad je riječ o četirima od devet zona na koje se odnosi ova tužba, godišnje granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> u toj godini bile ponovno prekoračene.
- 75 U takvim okolnostima, kako bi se spriječilo utvrđenje sustavne i ustrajne povrede članka 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi, nije dovoljno da granične vrijednosti iz tih odredbi nisu bile prekoračene tijekom određenih godina obuhvaćenih razdobljem na koje se odnosi tužba. Naime, kao što to proizlazi iz same definicije „granične vrijednosti” iz članka 2. točke 5. Direktive 2008/50, ona se, kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na ljudsko zdravlje i/ili okoliš u cjelini, u zadanom razdoblju treba dostići te se nakon toga ne smije prekoračiti. Kad je pak riječ o ovoj tužbi, Talijanska Republika bila je dužna poštovati granične vrijednosti utvrđene u tim odredbama od 1. siječnja 2008.
- 76 Iz toga proizlazi da se tako utvrđena prekoračenja trebaju smatrati ustrajnim i sustavnim a da Komisija pritom nije dužna podnijeti dodatne dokaze u tom pogledu.
- 77 Isto tako, suprotno tvrdnjama Talijanske Republike, povreda može i dalje biti sustavna i ustrajna unatoč mogućem djelomičnom trendu smanjenja koji je razvidan iz prikupljenih podataka, koji, međutim, ne znači da se ta država članica uskladila s graničnim vrijednostima koje je dužna poštovati

(presude od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 65. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 70.), kao što je to ovdje slučaj.

- 78 Također valja odbiti argument Talijanske Republike prema kojem Direktiva 2008/50 predviđa samo obvezu postupnog smanjenja razina koncentracije PM<sub>10</sub> te je stoga jedini učinak prekoračenja graničnih vrijednosti koje su tom direktivom utvrđene za PM<sub>10</sub> nastanak obveze za države članice da donesu plan za kvalitetu zraka.
- 79 Naime, taj argument nije utemeljen ni na tekstu te direktive ni na u sudskoj praksi Suda iz točke 71. ove presude, kojom se potvrđuje da su države članice dužne postići rezultat iz članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 i Priloga XI. toj direktivi, odnosno ne prekoračiti granične vrijednosti utvrđene tim odredbama.
- 80 Osim toga, ostvarenje cilja zaštite ljudskog zdravlja iz članka 1. točke 1. Direktive 2008/50 u skladu s takvim tumačenjem bilo bi prepušteno isključivoj diskreciji država članica, što je protivno namjerama zakonodavca Unije, kako proizlaze iz same definicije pojma „granične vrijednosti”, navedene u točki 75. ove presude, kojom se zahtijeva da se ona u zadanom razdoblju dostigne i da se potom održava.
- 81 Podržavanje takvog argumenta, usto, omogućilo bi državi članici da se oslobodi obveze poštovanja krajnjeg roka propisanog člankom 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi za usklađivanje s graničnim vrijednostima za PM<sub>10</sub> pod blažim uvjetima od onih koji su propisani člankom 22. navedene direktive, koji jedini izričito predviđa mogućnost izuzeća države članice od obveze poštovanja navedenog krajnjeg roka, te bi se time doveo u pitanje koristan učinak navedenih odredbi (vidjeti analogijom presudu od 19. studenoga 2014., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 42. do 44.).
- 82 Ne može se prihvatiti ni argument Talijanske Republike prema kojem se prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> ne može pripisati isključivo dotičnoj državi članici zato što, s jedne strane, raznolikost izvora onečišćenja zraka, od kojih su neki prirodni, a drugi predodređeni politikama Unije, osobito u područjima prijevoza, energije i poljoprivrede, smanjuje mogućnosti intervencije jedne države članice kad je riječ o tim izvorima i usklađivanju s graničnim vrijednostima za PM<sub>10</sub> te, s druge strane, zato što dotične zone i aglomeracije karakteriziraju topografska i klimatska obilježja koja su osobito nepovoljna za raspršivanje onečišćenja. Prema mišljenju te države članice, povreda se ne može utvrditi ako Komisija ne podnese dokaz o tome da je povreda koja se predmetnoj državi članici stavlja na teret isključivo njoj pripisiva.
- 83 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a Komisija obvezna dokazati postojanje navodne povrede, odnosno pružiti dokaz o tome da država članica nije poštovala obvezu propisanu odredbom prava Unije, pri čemu se Komisija ne može pozvati ni na kakvu pretpostavku (vidjeti osobito presudu od 5. rujna 2019., Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, t. 78. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Kad je pak riječ o navodnoj povredi obveze u ovom slučaju, valja istaknuti, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 17. i 18. Direktive 2008/50, da je zakonodavac Unije utvrdio njome predviđene granične vrijednosti kako bi zaštitio ljudsko zdravlje i okoliš, uzimajući u potpunosti u obzir činjenicu da onečišćujuće tvari potječu iz mnoštva različitih izvora i da su posljedica mnoštva različitih aktivnosti te da u tom pogledu mogu utjecati različite politike, kako nacionalne tako i one Unije.
- 85 Osim toga, ta direktiva, s jedne strane, u člancima 20. i 21. predviđa mogućnost za državu članicu da joj se kao izvori onečišćenja koji pridonose prekoračenjima graničnih vrijednosti koja joj se stavljaju na teret priznaju prirodni izvori i zimsko posipavanje cesta pijeskom odnosno solju. S druge strane, člankom 22. stavkom 2. navedene direktive predviđaju se uvjeti pod kojima se, u slučaju posebne



situacije određene zone ili aglomeracije osobito zbog disperzijskih karakteristika određenog mjesta ili nepovoljnih klimatskih uvjeta, može odobriti privremeno izuzeće od obveze poštovanja navedenih vrijednosti, nakon ispitivanja prilikom kojeg se, kao što to proizlazi iz stavka 4. tog članka, vodi računa o procijenjenim učincima nacionalnih mjera i mjera Unije, kako postojećih tako i onih budućih.

- 86 Iz toga slijedi da se, pod uvjetom da Komisija pruži elemente na temelju kojih se u zonama i aglomeracijama na koje se odnosi njezina tužba, za ondje navedena razdoblja, može utvrditi prekoračenje dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti utvrđenih u članku 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi, država članica ne može, ako joj odstupanja na temelju odredbi navedenih u prethodnoj točki i pod ondje predviđenim uvjetima nisu odobrena, pozvati na takve okolnosti kako bi osporila pripisivost povrede koja joj se stavlja na teret te se na taj način oslobodila poštovanja jasnih obveza kojima podliježe od 1. siječnja 2005., najprije na temelju članka 5. Direktive 1999/30 i Priloga III. toj direktivi, a zatim članka 13. Direktive 2008/50 i njezina Priloga XI.
- 87 Ako je tako utvrđeno, kao u ovom slučaju, te u nedostatku dokaza Talijanske Republike o postojanju izvanrednih okolnosti čije se posljedice nisu mogle izbjeći unatoč svim uložnim naporima, nije bitno proizlazi li povreda 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 (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2012., Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, t. 63. i 64. i od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, t. 42.).
- 88 Kad je riječ, osobito, o argumentu Talijanske Republike prema kojem su europske politike u području prijevoza doprinijele prekoračenju graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> u Italiji, osobito zato što nisu uzele u obzir emisije dušikova dioksida koje vozila, konkretno dizelska motorna vozila, stvarno proizvode, valja utvrditi da se ova tužba zbog povrede obveze odnosi na razine koncentracije PM<sub>10</sub>, a ne na one dušikova dioksida. Usto, kao što je to Sud već presudio, osim činjenice da motorna vozila na koja se primjenjuju norme 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.) nisu jedini i jedinstveni uzrok emisija dušikova dioksida ni lebdećih čestica PM<sub>10</sub>, propisi Unije koji se primjenjuju na homologaciju motornih vozila ne mogu osloboditi države članice njihove obveze usklađivanja s graničnim vrijednostima koje su Direktivom 2008/50 utvrđene na temelju znanstvenih spoznaja i iskustva država članica na način da odražavaju razinu koju Unija i države članice smatraju prikladnom kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci tvari koje onečišćuju zrak na ljudsko zdravlje i okoliš u cjelini (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, t. 48.).
- 89 Usto, osobito nepovoljna topografska i klimatska obilježja koja bi predmetne zone i aglomeracije mogle imati s obzirom na raspršivanje onečišćujućih tvari ne mogu dotičnu državu članicu osloboditi od odgovornosti za prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, nego ona, naprotiv, predstavljaju elemente koji se, kao što to proizlazi iz točke 2. podtočaka (c) i (d) dijela A Priloga XV. Direktivi 2008/50, moraju uzeti u obzir u okviru planova za kvalitetu zraka koje je ta država članica na temelju članka 23. te direktive dužna izraditi za te zone odnosno aglomeracije kako bi se postigla granična vrijednost u slučaju njezina prekoračenja.
- 90 Osim toga, kad je riječ o argumentu prema kojem je Komisija kasnila u donošenju mjera potrebnih za ostvarenje ciljeva Direktive 2008/50, valja utvrditi da se ni njime Talijanska Republika ne može osloboditi dužnosti poštovanja obveza koje ima na temelju članka 13. stavka 1. te direktive u vezi s njezinim Prilogom XI. (presuda od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, t. 47.).

- 91 Kad je riječ o argumentu koji se temelji na opsegu upućivanja na „granicu tolerancije” iz članaka 13., 22. i 23. Direktive 2008/50 kao i Priloga XI. toj direktivi, prema kojem poštovanje graničnih vrijednosti koncentracije uvijek mora uključivati tu granicu tolerancije, tako da je o povredi te direktive riječ samo ako se utvrdi da prekoračenje prelazi navedenu granicu, valja utvrditi da je, u skladu s tekstom članka 2. točke 7. navedene direktive, „granica tolerancije” postotak granične vrijednosti za koji se ona može prekoračiti „podložno uvjetima utvrđenima u [direktivi 2008/50]”. Međutim, primjena takve granice tolerancije moguća je u samo dvama slučajevima iz stavaka 1. i 2. članka 22. navedene direktive, kao što je to izričito navedeno u stavku 3. tog članka.
- 92 Stavci 1. i 2. članka 22. Direktive 2008/50 omogućuju da se krajnji rok za poštovanje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid ili benzen odgodi za do pet godina odnosno da se zbog posebne situacije dotične zone obveza primjene graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, poput onih koje proizlaze iz Priloga XI. toj direktivi, suspendira do 11. lipnja 2011. U obama slučajevima stavkom 4. tog članka 22. državama članicama nalaže se da u tom smislu obavijeste Komisiju te da joj u svakom slučaju dostave plan za kvalitetu zraka te se određuje da se „smatra [...] da su ispunjeni relevantni uvjeti za primjenu [navedenih] stavaka 1. ili 2.” samo ako Komisija ne uputi primjedbe u roku od devet mjeseci od primitka te obavijesti.
- 93 Stoga se samo ako Komisija ne uputi primjedbe iz članka 22. stavka 4. drugog podstavka te direktive u roku od devet mjeseci od obavijesti predviđene tom odredbom državi članici može priznati granica tolerancije. Štoviše, kad je riječ o koncentracijama PM<sub>10</sub>, takva granica tolerancije u svakom je slučaju bila prijelazna mjera koja se mogla primjenjivati samo do 11. lipnja 2011., kao što to proizlazi iz teksta članka 22. stavka 2. navedene direktive. Ta odredba stoga više ne proizvodi nikakav pravni učinak.
- 94 Valja pak utvrditi da Talijanskoj Republici nije bila priznata nikakva granica tolerancije na temelju članka 22. stavaka 3. i 4. Direktive 2008/50, tako da se ni taj argument Talijanske Republike ne može prihvatiti.
- 95 Kad je riječ o argumentu Talijanske Republike prema kojem, s jedne strane, okolnost da je samo 17 % ukupnog državnog područja predmet prigovora koje je istaknula Komisija sama po sebi posljedično isključuje povredu članka 13. te direktive, koja je moguća samo ako su granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> prekoračene na cjelokupnom državnom području, i prema kojem su, s druge strane, suprotno onomu što tvrdi Komisija, razlike u zabilježenim vrijednostima između mjernih postaja u okviru iste zone relevantne, valja utvrditi da je prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, makar samo i u jednoj zoni, sama po sebi dovoljna za utvrđenje povrede članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi (presuda od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 96 Povreda navedenih odredbi u tom se kontekstu ispituje na razini zona i aglomeracija, pri čemu prekoračenje treba analizirati za svaku zonu odnosno aglomeraciju na temelju mjerenja koja je provela svaka mjerna postaja. Sud je u tom pogledu presudio da članak 13. stavak 1. i članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg su te odredbe dio, 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 (presude od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr., C-723/17, EU:C:2019:533, t. 60., 66. i 68. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 73.).
- 97 Stoga iz te sudske prakse proizlazi da ne postoji prag „*de minimis*” kad je riječ o broju zona u kojima se može utvrditi prekoračenje ili u pogledu broja mjernih postaja neke dotične zone za koje su zabilježena prekoračenja (presuda od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 74.). Osim toga, iz spisa proizlazi da se u zonama na

koje se odnosi ova tužba nalaze najveće talijanske aglomeracije, koje imaju više desetaka milijuna stanovnika. Zanemarivanje te činjenice dovelo bi do povrede ciljeva Direktive 2008/50, osobito onog zaštite ljudskog zdravlja i okoliša u cjelini.

98 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi prigovor treba prihvatiti.

***Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, kako njega samog tako i u vezi s odjeljkom A Priloga XV. tog direktivi***

*Argumentacija stranaka*

- 99 Komisija u okviru svojeg drugog prigovora tvrdi da je Talijanska Republika od 11. lipnja 2010. kršila obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, kako njega samog tako i u vezi s odjeljkom A Priloga XV. tog direktivi, a osobito obvezu iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka te direktive, u skladu s kojom je trebala osigurati da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> bude što je moguće kraće.
- 100 Komisija uvodno tvrdi da iz članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 proizlaze ponajprije dvije obveze, odnosno, s jedne strane, obveza donošenja odgovarajućih mjera kako bi se osiguralo da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće i, s druge strane, obveza da se u planovima za kvalitetu zraka navede minimalan sadržaj utvrđen u odjeljku A Priloga XV. tog direktivi.
- 101 Komisija ističe da se člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50 uspostavlja izravna veza između, s jedne strane, prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, odnosno povrede obveza predviđenih člankom 13. stavkom 1. u vezi s Prilogom XI. tog direktivi i, s druge strane, izrade planova za kvalitetu zraka.
- 102 Prema Komisijinu mišljenju, u tom okviru valja pojedinačno analizirati svaki plan za kvalitetu zraka koji je izradila dotična država članica kako bi se provjerilo jesu li oni u skladu s člankom 23. Direktive 2008/50. U okviru te procjene, 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.
- 103 Kako bi se utvrdilo predviđa li plan za kvalitetu zraka odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bilo što je moguće kraće, Komisija ističe da u obzir valja uzeti više čimbenika koji su izvedeni, među ostalim, iz sudske prakse Suda.
- 104 Kao prvo, to što je Sud prekoračenja graničnih vrijednosti tijekom više godina kvalificirao kao „sustavna i ustrajna” samo po sebi dokazuje, bez potrebe detaljnog ispitivanja sadržaja planova za kvalitetu zraka koje je izradila dotična država članica, da ta država članica nije provela odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> bilo „što je moguće kraće” (presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 115. do 117.).
- 105 Kao drugo, prekoračenje graničnih vrijednosti tijekom dugog razdoblja važan je pokazatelj u prilog tomu da dotična država članica nije ispunila obvezu koju ima na temelju članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50. Procijenjeno trajanje budućih prekoračenja graničnih vrijednosti također bi trebalo, kao što je to naveo Sud u presudi od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94, t. 99.), uzeti u obzir prilikom ocjene planova za kvalitetu zraka, pri čemu je osobito dugo razdoblje moguće opravdati samo izvanrednim okolnostima.

- 106 Kao treće, treba uzeti u obzir apsolutnu razinu prekoračenja graničnih vrijednosti. Što je trajanje prekoračenja velikog opsega duže, to ono više upućuje na nedjelotvornost mjera koje su već donesene radi poboljšanja kvalitete zraka.
- 107 Kao četvrto, trend povećanja ili nepostojanje bitnih promjena razina koncentracija koje su već više od graničnih vrijednosti dopuštenih Direktivom 2008/50 dodatni je element koji upućuje na neodgovarajući karakter poduzetih mjera.
- 108 Kao peto, treba uzeti u obzir formalni sadržaj planova za kvalitetu zraka, a osobito to sadržavaju li sve informacije koje su potrebne na temelju odjeljka A Priloga XV. Direktivi 2008/50. Nedostatak jedne ili više tih informacija jasna je naznaka o tome da ti planovi nisu u skladu s njezinim člankom 23.
- 109 Kao šesto, materijalni sadržaj planova za kvalitetu zraka, osobito podudarnost između dijagnoze postavljene u tim planovima i predviđenih mjera, analiza svih mogućih mjera i njihova obvezujuća ili samo poticajna priroda kao i izvori financiranja za njihovu provedbu čimbenici su koje bi trebalo uzeti u obzir u okviru ocjene navedenih planova.
- 110 U tom kontekstu Komisija tvrdi da, iako države članice raspolažu određenom marginom prosudbe prilikom izbora mjera koje treba provesti, takva je margina znatno ograničena s obzirom na to da one moraju predvidjeti i provesti sve moguće mjere, odnosno mjere koje omogućuju učinkovito i pravodobno ispravljanje prekoračenja graničnih vrijednosti.
- 111 Nakon provjere planova za kvalitetu zraka za sve zone na koje se odnosi njezina tužba s obzirom na čimbenike navedene u točkama 104. do 109. ove presude, Komisija smatra da su ti planovi doneseni protivno članku 23. Direktive 2008/50 jer nisu omogućili ni da se zajamči poštovanje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> ni da se osigura da razdoblje prekoračenja tih graničnih vrijednosti bude „što je moguće kraće”. Usto, to je donošenje bilo protivno članku 23. u vezi s odjeljkom A Priloga XV. tog direktivi, s obzirom na to da određeni planovi za kvalitetu zraka koje su donijele određene talijanske regije ne sadržavaju informacije koje se zahtijevaju tim odredbama.
- 112 Talijanska Republika tvrdi da Komisija, kad je riječ o drugom prigovoru, ističe opće elemente koji ne uzimaju u obzir posebnu situaciju svake predmetne talijanske zone odnosno aglomeracije, ograničavajući se na navođenje induktivnih, generičkih i formalnih osporavanja kojima sustavno nedostaje analiza uzroka prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> i tehničke prikladnosti mjera predviđenih planovima za kvalitetu zraka za okončanje tih prekoračenja. Komisija se zapravo ograničila na navod da ti planovi, iako su nesporno valjani, ne predviđaju kraj tog prekoračenja u roku koji je „što je moguće kraći” prema subjektivnoj procjeni koju je provela sama Komisija.
- 113 Talijanska Republika u tom pogledu pojašnjava, s jedne strane, da se Komisija poziva na vanjske i generičke indicije, povezane s trajanjem i opsegom razlika između zabilježenih razina koncentracije i maksimalnih vrijednosti predviđenih pravom Unije. Ti elementi vrijede pak za svaki plan za kvalitetu zraka te kao takvi nisu u skladu sa strogom kazuističkom analizom uzroka razlika i donesenih mjera.
- 114 S druge strane, Komisija je propustila ocijeniti mjere koje su nacionalne vlasti donijele s obzirom na europska načela primjenjiva u području poboljšanja kvalitete zraka, osobito načelo ravnoteže između javnih i privatnih interesa te načelo proporcionalnosti.
- 115 Kad je riječ o potonjem načelu, Talijanska Republika tvrdi da država članica ne može donijeti socijalno i gospodarski neodržive mjere ili mjere koje bi mogle ugroziti temeljne vrijednosti prava Unije – kao što su, primjerice, slobodno kretanje robe i osoba, sloboda poduzetništva ili pravo na komunalne usluge, poput pristupa grijanju u kućanstvima – čak i ako jedino te mjere mogu omogućiti postizanje graničnih vrijednosti u predviđenim rokovima.

- 116 Talijanska Republika podsjeća na to da nacionalne vlasti raspolažu velikom marginom prosudbe u izboru mjera koje treba donijeti kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni pravom Unije, a taj se nacionalni izbor može osporavati samo ako sadržava pogrešku u ocjeni činjenica ili ako je očito iracionalne prirode jer je očito neprikladan za postizanje tih ciljeva, odnosno ako je te mjere moguće zamijeniti drugim mjerama koje ne utječu na temeljne slobode što ih je zajamčio zakonodavac Unije.
- 117 Pozivajući se na načelo supsidijarnosti, Talijanska Republika ističe da je na nacionalnim vlastima da, kad je riječ o stvarima iz njihove nadležnosti, prouče i donesu mjere kojima se mogu ograničiti koncentracije onečišćujućih tvari. Komisija stoga ne može preuzeti ulogu tih tijela, a ne može ni samo općenito iznijeti optužbu da su nacionalne mjere nedostatne a da ne dokaže da su te mjere očito tehnički neprikladne.
- 118 Talijanska Republika tvrdi da Komisija u tom okviru nije pridala nikakvu važnost procesu postizanja graničnih vrijednosti koji je u Italiji trenutačno u tijeku i u okviru kojeg se provode održive i proporcionalne mjere te na temelju toga zaključuje da, ako se zbog načela ravnoteže između svih javnih i privatnih interesa granične vrijednosti u području kvalitete zraka u određenim zonama mogu poštovati tek u dolazećim godinama, tada ta okolnost ne može predstavljati povredu ni članka 23. ni članka 13. Direktive 2008/50.
- 119 U tom kontekstu Talijanska Republika tvrdi da se procjena razvoja smanjenja koncentracija  $PM_{10}$  u zraku može analizirati samo s obzirom na višegodišnja mjerenja na temelju kojih se može utvrditi jasan trend smanjenja koncentracija  $PM_{10}$  između 2008. i 2016., pri čemu anomalija utvrđena u razvoju zabilježena samo u jednoj godini, kao što je to, primjerice, slučaj s 2015. godinom, koja je bila atipična zbog izvanrednih klimatskih okolnosti, ne može dovesti do zaključka da je riječ o zaustavljanju trenda poboljšanja.
- 120 Talijanska Republika u tom pogledu tvrdi da članak 23. Direktive 2008/50 zapravo ne predviđa nikakav prethodno utvrđen raspored za postizanje graničnih vrijednosti u područjima u kojima su granične vrijednosti prekoračene. Naprotiv, taj članak, prema sustavnom tumačenju prava Unije, treba primijeniti s obzirom na načelo proporcionalnosti i „održivosti” procesa koji dovodi do poštovanja graničnih vrijednosti. Ako je zahtjev da razdoblje bude „što je moguće kraće” povezan s unaprijed utvrđenim rokovima, kao što to smatra Komisija, i ako su jedine odgovarajuće mjere za postizanje graničnih vrijednosti u tim rokovima socijalno i gospodarski neodržive ili bi mogle ugroziti određene temeljne vrijednosti prava Unije, tada bi država kršila svoju opću obvezu osiguranja ravnoteže između navedenih vrijednosti. Stoga okolnost da planovi za kvalitetu zraka predviđaju postizanje graničnih vrijednosti tijekom relativno dugog razdoblja s tog stajališta nije u suprotnosti s potrebom da razdoblje prekoračenja tih graničnih vrijednosti bude „što je moguće kraće”.
- 121 Konkretno, kad je riječ o regionalnim planovima za kvalitetu zraka za dotične zone i aglomeracije, Talijanska Republika ističe da, osim što su u njima izneseni važni rezultati postignuti u procesu poboljšanja kvalitete zraka započetom u svim dotičnim zonama između 2008. i 2016., uključujući poštovanje ograničenja u određenim zonama, iz njih je također u svakom slučaju zasebno vidljiva učinkovitost niza mjera predviđenih regionalnim planovima za poboljšanje, formalna potpunost navedenih planova i neosnovanost pretpostavki kojima se Komisija poslužila kako bi utvrdila da se mjerama iz tih planova ne može primjereno osigurati da prekoračenje bude „što je moguće kraće”.
- 122 Komisija u svojoj replici osporava argument Talijanske Republike prema kojem se u Direktivi 2008/50 ne navodi nikakav „prethodno utvrđen raspored” za donošenje planova za kvalitetu zraka i prema kojem takvi planovi ne podliježu „unaprijed utvrđenim rokovima”, tako da su nadležna tijela slobodna izabrati trenutak koji smatraju prikladnim za donošenje navedenih planova.

- 123 Komisija tvrdi da bi argumentacija Talijanske Republike značila da se na temelju članka 23. Direktive 2008/50 omogućuje odgoda *sine die* usklađivanja s graničnim vrijednostima iz članka 13. te direktive, s obzirom na to da bi bilo dovoljno da dotična država članica donese mjere koje bi joj se, prema vlastitom nahodjenju, činile odgovarajućima. Takvo bi tumačenje lišilo svakog korisnog učinka kako članak 13. tako i članak 23. navedene direktive.
- 124 U tom kontekstu, Komisija podsjeća na to da potreba jamčenja čistoće zraka služi temeljnom interesu zaštite ljudskog zdravlja i da se manevarski prostor nadležnih tijela mora uskladiti s tim zahtjevom.
- 125 Komisija se također protivi argumentu Talijanske Republike prema kojem je nužno raspolagati dugim rokovima – od pet do deset godina – kako bi mjere predviđene u različitim planovima za kvalitetu zraka mogle proizvesti svoje učinke. Podsjeća na to da je, u svakom slučaju, na dotičnoj državi članici da ospori indiciju koju predstavlja ustrajno prekoračivanje graničnih vrijednosti i da dokaže da njezini planovi za kvalitetu zraka ispunjavaju zahtjeve iz članka 23. stavka 1. i odjeljka A Priloga XV. navedenoj direktivi.
- 126 Naposljetku, Komisija odbija prigovor Talijanske Republike da nije provela pojedinačnu analizu svakog predmetnog plana za kvalitetu zraka i da je iznijela samo jednostavne pretpostavke o povredi obveze.
- 127 Naime, čak i nakon detaljnog ispitivanja svakog od regionalnih planova za kvalitetu zraka, Komisija tvrdi da obveza propisana člankom 23. Direktive 2008/50 nije bila ispunjena, ističući osobito da će većina mjera koje je Talijanska Republika poduzela proizvesti učinke tek nekoliko godina kasnije, tako da se granične vrijednosti neće moći postići prije 2020. ili 2025. odnosno čak 2030.
- 128 U svojem odgovoru na repliku Talijanska Republika ističe da Komisija ne može samo vrlo općenito osporavati prekomjerno trajanje rokova predviđenih u okviru regionalnog planiranja. Ta institucija umjesto toga treba navesti razloge zbog kojih su, u konkretnom gospodarskom i socijalnom kontekstu, mjere koje su lokalne vlasti utvrdile u planovima za kvalitetu zraka očito nerazumne. Kriteriji koje je Komisija upotrijebila za potrebe analize poštovanja članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 očito su neprimjereni i daju prekomjernu važnost trajanju rokova za postizanje ciljeva koji se odnose na kvalitetu zraka. Osim toga, pojašnjava da se njezin argument koji se odnosi na nepostojanje „prethodno utvrđenog rasporeda” u Direktivi 2008/50 ne odnosi na donošenje planova za kvalitetu zraka, nego na ostvarenje ciljeva predviđenih takvim planovima.
- 129 Također ističe da joj se ne može prigovoriti nikakvo kašnjenje u donošenju planova za kvalitetu zraka i ponovno ističe djelotvornost održivih i proporcionalnih mjera predviđenih u svakom od navedenih regionalnih planova, koju potvrđuju dokazani trendovi smanjenja koncentracija PM<sub>10</sub> u dotičnim zonama na koje se odnosi ova tužba.

### Ocjena Suda

- 130 Iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 proizlazi da je predmetna država članica, u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> nakon proteka roka predviđenog za njihovu primjenu, dužna izraditi plan za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve.
- 131 Tako se u spomenutom planu moraju predvidjeti odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bilo što je moguće kraće te on može dodatno obuhvatiti i posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući 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 predviđene njezinim člankom 24. Taj se plan Komisiji mora dostaviti bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje graničnih vrijednosti.

- 132 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse 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. (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 104. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 114. i navedena sudska praksa).
- 133 Također valja istaknuti da se člankom 23. Direktive 2008/50 uspostavlja izravna veza između, s jedne strane, prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, kako su predviđene odredbama članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., te, s druge strane, izrade planova za kvalitetu zraka (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 83. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 115. i navedena sudska praksa).
- 134 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 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 116. i navedena sudska praksa).
- 135 Stoga činjenica da država članica prekoračuje granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> 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 (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 107. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 117. i navedena sudska praksa).
- 136 Međutim, iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 proizlazi da, iako države članice imaju određeni manevarski prostor prilikom određivanja 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 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 118. i navedena sudska praksa).
- 137 U tim okolnostima, analizom svakog pojedinog slučaja zasebno valja provjeriti jesu li planovi za kvalitetu zraka koje je izradila predmetna država članica u skladu s člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2008/50 (presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 108. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, t. 119. i navedena sudska praksa).
- 138 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da je Talijanska Republika između 2008. i 2017. sustavno i ustrajno kršila obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi u zonama i aglomeracijama na koje se odnosi ova tužba, kao što to proizlazi iz ocjene prvog Komisijina prigovora.
- 139 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da je dotična država članica od 11. lipnja 2010. u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti predviđenih Direktivom 2008/50 vezana obvezom izrade planova za kvalitetu zraka koji sadržavaju odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće. Budući da su na taj datum, pa čak i prije tog datuma, takva prekoračenja već bila utvrđena u gotovo svim zonama i aglomeracijama na koje se odnosi ova tužba i u svakom slučaju barem u jednoj zoni ili aglomeraciji iz svakog regionalnog plana za kvalitetu zraka koji je podnesen u okviru ove tužbe zbog povrede obveze od navedenog datuma, Talijanska Republika, koja je u skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2008/50 trebala donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom, bila je, u skladu s njezinim člankom 23. stavkom 1., dužna donijeti i provesti odgovarajuće mjere što je brže moguće.

- 140 Međutim, iz elemenata u spisu proizlazi, kao prvo, da je plan za kvalitetu zraka za regiju Siciliju bio donesen 18. srpnja 2018., odnosno nakon datuma isteka roka dodijeljenog u obrazloženom mišljenju, određenog za 28. lipnja 2017., kao što je to Talijanska Republika potvrdila u svojem odgovoru na tužbu, dok su prekoračenja dnevne granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> u jednoj zoni te regije bila utvrđena od 2008. Kad je riječ o drugim regijama u kojima se nalaze zone i aglomeracije na koje se odnosi ova tužba, iz navedenih elemenata može se zaključiti da je Talijanska Republika u trenutku isteka navedenog roka donijela planove za kvalitetu zraka kao i različite mjere za poboljšanje kvalitete zraka.
- 141 Kao drugo, valja istaknuti da, na temelju članka 23. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2008/50, sastavljeni planovi za kvalitetu zraka moraju sadržavati minimalno informacije navedene u odjeljku A Priloga XV. toj direktivi. Međutim, iz podataka u spisu proizlazi da regionalni planovi za regije Umbriju, Lacij, Kampaniju i Apuliju ne sadržavaju naznaku o roku predviđenom za ostvarivanje ciljeva za kvalitetu zraka. Usto, kad je riječ o mnogobrojnim mjerama na koje se poziva Talijanska Republika, na temelju tih podataka nije uvijek moguće utvrditi odnose li se one na zone i aglomeracije na koje se odnosi ova tužba, koji su njihovi vremenski okviri odnosno kakav je njihov utjecaj na očekivano poboljšanje kvalitete zraka.
- 142 Kao treće, kad je riječ o regionalnim planovima koji predviđaju rokove, u njima se najavljuje da bi se razdoblje potrebno za ostvarivanje ciljeva koji se odnose na kvalitetu zraka moglo protegnuti na više godina ili čak katkad dva desetljeća nakon stupanja na snagu graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>. Naime, za regije Emiliju Romagnu i Toskanu rok za ostvarivanje ciljeva koji se odnose na kvalitetu zraka bio je procijenjen za 2020. godinu, za regije Veneto i Lombardiju za 2025., a za regiju Pijemont za 2030.
- 143 Kao četvrto, iz ispitivanja sadržaja regionalnih planova za kvalitetu zraka podnesenih u okviru ovog postupka zbog povrede, kojima se, doduše, potvrđuje da je u Talijanskoj Republici trenutačno u tijeku proces postizanja graničnih vrijednosti, proizlazi da su u njima predviđene mjere, osobito one kojima se nastoje postići strukturne promjene, posebno u vezi s glavnim čimbenicima onečišćenja u zonama i aglomeracijama u kojima su zabilježena prekoračenja navedenih graničnih vrijednosti od 2008. godine, u većini slučajeva bile predviđene tek u nedavno ažuriranim planovima te stoga netom prije isteka roka za podnošenje odgovora na obrazloženo mišljenje, pa čak i nakon isteka tog roka, ili je pak njihovo donošenje odnosno planiranje još u tijeku. Tako, ne samo da su te mjere bile donesene najmanje šest godina nakon što je na snagu stupila obveza da se predvide odgovarajuće mjere koje omogućuju okončanje navedenih prekoračenja u najkraćem mogućem razdoblju, nego su i njima, štoviše, često bila predviđena vrlo duga razdoblja za provedbu tih mjera.
- 144 Kao peto, u dijelu u kojem se Talijanska Republika u prilog odgovarajućem karakteru mjera predviđenih regionalnim planovima poziva na jasan trend poboljšanja kvalitete zraka zabilježen na cijelom talijanskom državnom području, osobito tijekom posljednjih godina, i navodi da se u svrhu utvrđivanja takvog trenda mogu uzeti u obzir podaci za 2017. godinu, najprije valja istaknuti da mnogi elementi koje je ta država članica podnijela u prilog svojoj argumentaciji nisu u vezi sa zonama i aglomeracijama na koje se odnosi ova tužba.
- 145 Međutim, kad je riječ o tim zonama i aglomeracijama, iako se može primijetiti određeno dugoročno smanjenje razine prekoračenja graničnih vrijednosti u nekima od njih, najprije valja podsjetiti na to da je, kao što je to navedeno u točki 74. ove presude, dnevna granična vrijednost za PM<sub>10</sub> koja se ne smije prekoračiti više od 35 puta tijekom jedne godine u 2017. godini poštovana u samo u dvjema od 27 zona i aglomeracija na koje se odnosi ova tužba. Nadalje, ti podaci otkrivaju da je u 2017. godini u velikoj većini dotičnih zona i aglomeracija došlo do porasta broja prekoračenja navedene granične vrijednosti u odnosu na 2016. godinu, tijekom koje se u svakom slučaju nije moglo zabilježiti nikakvo poštovanje navedenog broja. Usto, kad je riječ o samom broju prekoračenja dnevne granične vrijednosti za PM<sub>10</sub>, taj je broj u više dotičnih zona i aglomeracija gotovo jednako visok u 2017. godini kao u 2010. te u određenim zonama doseže dvostruki ili čak trostruki broj dopuštenih prekoračenja. Štoviše, kad je riječ o godišnjoj graničnoj vrijednosti za PM<sub>10</sub>, iz tih istih podataka proizlazi da su dotične zone u



regijama Pijemontu i Lombardiji gotovo sve bilježile povećanje koncentracija PM<sub>10</sub> i da samo dotične zone regija Lacij i Veneto kao i jedna zona regije Lombardije u 2017. godini više nisu bilježile prekoračenja te vrijednosti.

- 146 Uzimajući u obzir elemente iz točaka 138. do 145. ove presude, valja istaknuti da Talijanska Republika očito nije pravodobno donijela odgovarajuće mjere kojima je moguće osigurati da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> u dotičnim zonama i aglomeracijama bude što je moguće kraće. Stoga su dnevne i godišnje granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> u navedenim zonama sustavno i ustrajno prekoračivane tijekom najmanje osam godina, unatoč obvezi te države članice da poduzme sve odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi se uskladila sa zahtjevom prema kojem razdoblje prekoračenja mora biti što je moguće kraće.
- 147 Takva situacija sama za sebe upućuje upravo na to da ta država članica u ovom slučaju nije provela odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> bilo „što je moguće kraće”, u smislu članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, pri čemu nije potrebno detaljnije ispitati sadržaj planova za kvalitetu zraka koje je izradila Talijanska Republika (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 117. i od 30. travnja 2020., Komisija/Rumunjska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>), C-638/18, neobjavljenu, EU:C:2020:334, t. 123. i navedenu sudsku praksu).
- 148 Kad je riječ o argumentu Talijanske Republike prema kojem je nužno da dotična država članica raspolaže dugim rokovima kako bi mjere predviđene u različitim planovima za kvalitetu zraka mogle proizvesti svoje učinke, s obzirom na to da Direktiva 2008/50 u tom pogledu ne predviđa unaprijed utvrđen raspored, valja utvrditi da to razmatranje u svakom slučaju ne može opravdati osobito dug rok za okončanje prekoračenja graničnih vrijednosti, poput onih u ovom slučaju, s obzirom na to da se taj rok u svakom slučaju mora ocijeniti s obzirom na vremenske okvire predviđene Direktivom 2008/50 za ispunjenje njome predviđenih obveza odnosno, kao u ovom slučaju, s obzirom na presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815 – dakle, 1. siječnja 2008. kad je riječ o graničnim vrijednostima za PM<sub>10</sub> i 11. lipnja 2010. kad je riječ o donošenju planova za kvalitetu zraka – kao i na važnost ciljeva zaštite ljudskog zdravlja i okoliša koji se tom direktivom nastoje postići.
- 149 U tom pogledu valja istaknuti da, u skladu sa samim tekstom članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, odgovarajući karakter mjera predviđenih planom za kvalitetu zraka treba ocjenjivati s obzirom na sposobnost tih mjera da osiguraju da razdoblje prekoračenja bude „što je moguće kraće”, pri čemu je taj zahtjev stroži od onoga koji se primjenjivao na temelju Direktive 96/62, a kojim se od država članica samo zahtijevalo da „u razumnom roku” donesu mjere čija je svrha uskladiti kvalitetu zraka s graničnim vrijednostima za PM<sub>10</sub> (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 88. do 90.).
- 150 Tako se u tom smislu člankom 23. Direktive 2008/50 nalaže da, kada se utvrdi da je došlo do prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub>, takva situacija mora što je prije moguće dotičnu državu članicu navesti ne samo da donese nego i da provede odgovarajuće mjere uz pomoć plana za kvalitetu zraka, pri čemu je manevarski prostor kojim ta država članica raspolaže u slučaju prekoračenja tih graničnih vrijednosti u tom kontekstu stoga ograničen tim zahtjevom.
- 151 Osim toga, kad je riječ o argumentu Talijanske Republike prema kojem su rokovi koje je odredila u potpunosti prilagođeni opsegu strukturnih promjena koje su potrebne za okončanje prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> u zraku, pri čemu osobito ističe poteškoće koje predstavljaju socioekonomski i proračunski izazov ulaganja koje treba izvršiti te lokalne tradicije, valja podsjetiti na to da je ta država članica dužna dokazati da poteškoće na koje se poziva u vezi s okončanjem prekoračenja graničnih vrijednosti za PM<sub>10</sub> mogu isključiti to da su se mogli odrediti kraći rokovi (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 101.).

- 152 Valja podsjetiti na to da je Sud pak već presudio, u odgovoru na argumente usporedive s ovima koje ističe Talijanska Republika, da strukturne poteškoće koje se odnose na socioekonomski i proračunski izazov velikih tehničkih ulaganja koje treba izvršiti nisu same po sebi izvanredne naravi i ne mogu isključiti to da su se mogli odrediti kraći rokovi (vidjeti u tom smislu presude od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:90085, t. 85. i, po analogiji, od 22. veljače 2018., Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, t. 101.). Isto bi trebalo vrijediti i za lokalne tradicije.
- 153 U tom kontekstu, s obzirom na prethodno navedeno također valja odbiti argumentaciju Talijanske Republike koja se temelji na načelima proporcionalnosti, supsidijarnosti i ravnoteže između javnih i privatnih interesa, koja, prema njezinu mišljenju, dopuštaju odobravanje odgode, čak i za vrlo duga razdoblja, usklađivanja s graničnim vrijednostima predviđenima Direktivom 2008/50. Sud je već pojasnio da se, u skladu s njezinim člankom 23. stavkom 1., planovi za kvalitetu zraka moraju izraditi na temelju načela ravnoteže između cilja smanjenja rizika od onečišćenja i raznih prisutnih javnih i privatnih interesa (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska, C-488/15, EU:C:2017:267, t. 106. i od 24. listopada 2019., Komisija/Francuska (Prekoračenje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, t. 79.).
- 154 Iako se navedenim člankom 23. stavkom 1. stoga, u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti predviđenih Direktivom 2008/50, ne može zahtijevati da mjere koje je država članica primjenom te ravnoteže donijela, kako bi ih se moglo smatrati odgovarajućima, jamče trenutačno poštovanje tih graničnih vrijednosti, iz toga ipak ne proizlazi da bi taj članak 23. stavak 1., tumačen s obzirom na navedeno načelo, mogao predstavljati dodatni slučaj općeg produljenja, prema potrebi, *sine die*, roka za usklađivanje s tim graničnim vrijednostima čija je svrha zaštita ljudskog zdravlja, s obzirom na to da je članak 22. navedene direktive, kao što je to navedeno u točki 81. ove presude, jedina odredba kojom se predviđa mogućnost produljenja navedenog roka.
- 155 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da se argumentima Talijanske Republike kao takvima ne mogu opravdati dugi rokovi za okončanje zabilježenih prekoračenja graničnih vrijednosti s obzirom na zahtjev kojim se nastoji osigurati da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće.
- 156 Naposljetku, kad je riječ o tvrdnji Talijanske Republike prema kojoj su prigovori koje je istaknula Komisija preopćeniti i prema kojoj nije provedena zasebna analiza svakog pojedinačnog plana za kvalitetu zraka, tako da je ta institucija iznijela samo pretpostavke postojanja povrede obveze, dovoljno je utvrditi da iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je Komisija utvrdila da predmetni planovi za kvalitetu zraka nisu u skladu s Direktivom 2008/50, nakon što je uzela u obzir različite čimbenike navedene u točkama 138. do 145. ove presude.
- 157 Iz toga slijedi da Komisijin drugi prigovor treba prihvatiti.
- 158 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba utvrditi da je Talijanska Republika:
- time što je sustavno i ustrajno prekoračivala granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> te što ih nastavlja prekoračivati,
  - kad je riječ o dnevnim graničnim vrijednostima, od 2008. do 2017. godine, uključujući i tu godinu, u sljedećim zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco); IT1507 (bivša zona IT1501, zona obnove – Napulj i Caserta; IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [Zapadna visoravan]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Istočna visoravan]); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A); IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B); IT0312 (Lombardija, dolina D); IT0119 (Pijemont, visoravan); IT0120 (brežuljkasti krajolik Pijemonta);
  - od 2008. do 2016. godine, uključujući i tu godinu, u zoni IT1215 (aglomeracija Rim);

- od 2009. do 2017. godine, uključujući i tu godinu, u sljedećim zonama: IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso); IT0510 (bivša zona IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza); IT0512 (bivša zona IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 i IT0514 (bivša zona IT0505; zona A1 – provincija regije Veneto);
- od 2008. do 2013., a zatim ponovno od 2015. do 2017. godine, u zoni IT0907 (zona Prato-Pistoia);
- od 2008. do 2012. godine, a zatim ponovno od 2014. do 2017. godine, u zonama IT0909 (zona Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracija Torino);
- od 2008. do 2009. godine i od 2011. do 2017. godine, u zonama IT1008 (zona Conca Ternana [zona ternijske kotline]) i IT1508 (bivša zona IT1504, obalno-brdovita zona grada Beneventa);
- tijekom 2008. i od 2011. do 2017. godine, u zoni IT1613 (Puglia – industrijska zona); i od 2008. do 2012. godine te tijekom 2014. i 2016. godine, u zoni IT1911 (aglomeracija Palermo); te
- kad je riječ o godišnjim graničnim vrijednostima, u zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco) od 2008. do 2016. godine, uključujući i tu godinu; IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso) tijekom 2009., 2011. i 2015.; IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza), tijekom 2011., 2012. i 2015.; IT0306 (aglomeracija Milano) od 2008. do 2013. i tijekom 2015. godine; IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A) i IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B) od 2008. do 2013. te tijekom 2015. i 2017. godine; IT0118 (aglomeracija Torino) od 2008. do 2012. te tijekom 2015. i 2017. godine,

povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 13. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI. toj direktivi,

i

- time što od 11. lipnja 2010. nije donijela odgovarajuće mjere kako bi osigurala usklađivanje s graničnim vrijednostima za  $PM_{10}$  u svim tim zonama, povrijedila obveze propisane člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50, kako njim samim tako i u vezi s odjeljkom A Priloga XV. toj direktivi, te, osobito, obvezu osiguranja da se planovima za kvalitetu zraka predvide odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće, predviđenu člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom navedene direktive.

## Troškovi

- <sup>159</sup> 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 Talijanska Republika snosi troškove i da potonja u bitnome nije uspjela sa svojim razlozima, valja joj naložiti snošenje troškova.

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

**1. Talijanska Republika, time što je sustavno i ustrajno prekoračivala granične vrijednosti za PM<sub>10</sub> te što ih nastavlja prekoračivati,**

- kad je riječ o dnevnim graničnim vrijednostima,
  - od 2008. do 2017. godine, uključujući i tu godinu, u sljedećim zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco); IT1507 (bivša zona IT1501, zona obnove – Napulj i Caserta); IT0892 (Emilia Romagna, Pianura Ovest [Zapadna visoravan]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Istočna visoravan]); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A); IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B); IT0312 (Lombardija, dolina D); IT0119 (Pijemont, visoravan); IT0120 (brežuljkasti krajolik Pijemonta);
  - od 2008. do 2016. godine, uključujući i tu godinu, u zoni IT1215 (aglomeracija Rim);
  - od 2009. do 2017. godine, uključujući i tu godinu, u sljedećim zonama: IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso); IT0510 (bivša zona IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza); IT0512 (bivša zona IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 i IT0514 (bivša zona IT0505; zona A1 – provincija regije Veneto);
  - od 2008. do 2013., a zatim ponovno od 2015. do 2017. godine, u zoni IT0907 (zona Prato-Pistoia);
  - od 2008. do 2012., a zatim ponovno od 2014. do 2017. godine, u zonama IT0909 (zona Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracija Torino);
  - od 2008. do 2009. godine i od 2011. do 2017. godine, u zonama IT1008 (zona Conca Ternana [zona ternijske kotline]) i IT1508 (bivša zona IT1504, obalno-brdovita zona grada Beneventa);
  - tijekom 2008. i od 2011. do 2017. godine, u zoni IT1613 (Puglia – industrijska zona); i od 2008. do 2012. godine te tijekom 2014. i 2016. godine, u zoni IT1911 (aglomeracija Palermo); te
- kad je riječ o godišnjim graničnim vrijednostima, u zonama: IT1212 (dolina rijeke Sacco) od 2008. do 2016. godine, uključujući i tu godinu; IT0508 i IT0509 (bivša zona IT0501, aglomeracija Venecija-Treviso) tijekom 2009., 2011. i 2015.; IT0511 (bivša zona IT0503, aglomeracija Vicenza) tijekom 2011., 2012. i 2015.; IT0306 (aglomeracija Milano) od 2008. do 2013. i tijekom 2015. godine; IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije A) i IT0310 (Lombardija, visoravan pojačane urbanizacije B) od 2008. do 2013. te tijekom 2015. i 2017. godine; IT0118 (aglomeracija Torino) od 2008. do 2012. te tijekom 2015. i 2017. godine,

povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 13. 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

time što od 11. lipnja 2010. nije donijela odgovarajuće mjere kako bi osigurala usklađivanje s graničnim vrijednostima za koncentracije lebdećih čestica PM<sub>10</sub> u svim tim zonama, povrijedila obveze propisane člankom 23. stavkom 1. Direktive 2008/50, kako njim samim tako i u vezi s odjeljkom A Priloga XV. toj direktivi, te, osobito, obvezu osiguranja da se planovima za kvalitetu zraka predvide odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće, predviđenu člankom 23. stavkom 1. drugim podstavkom navedene direktive.

2. Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Potpisi