



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. november 10.¹

C-488/15. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Bolgár Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — 2008/50/EK irányelv — A környezeti levegő minősége —
A határértékek túllépése — Általános és folyamatos jogsértés — Levegőminőségi tervek”

I – Bevezetés

1. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásában a Bizottság a környezeti levegő minőségére vonatkozó uniós standard Bulgáriában történő megsértését kifogásolja. Pontosabban a szálló por 10 µm-nél kisebb átmérőjű finom részecskéinek (a továbbiakban: PM₁₀) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² szerint túlságosan magas értékéről van szó. E szennyező anyag tekintetében az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) szerint az összes tagállam közül Bulgária rendelkezik a legrosszabb értékekkel.³

2. A levegőszennyezés jelentősen károsítja egészségünket. A keringési rendszer és a légutak különösen a PM₁₀-et sínylik meg.⁴ Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szerint a 2012. évben világszerte 3 millió, Európában 479 000,⁵ ebből Bulgáriában 8634⁶ korai haláleset volt visszavezethető a levegőszennyezésre. Eszerint – Ukrajna után és Fehéroroszország, valamint Kína előtt – Bulgária rendelkezik a világon a második legnagyobb, a lakossághoz viszonyított halálozási aránnyal (118 haláleset 100 000 lakosra), jóllehet ez az arány az adott korszerkezet figyelembevételével némileg viszonylagossá válik.⁷

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — HL 2008. L 152., 1. o.

3 — Air Quality in Europe – 2015 report, EEA report No 5/2015, 22. o.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Bonn, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), 35. o.

5 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, 40. o.

6 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, 98. o.

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, 65–67. o.

3. Úgy tűnik, hogy konkrétan a PM_{10} -re vonatkozóan nem állnak rendelkezésre újabb becslések, a 2005. évre vonatkozóan azonban az EEA 2009-ben abból indult ki, hogy Bulgáriában egymillió lakosra vonatkozóan mintegy 1600 korai haláleset feltételezhető, és hogy ez a szám a határértékek betartása esetén körülbelül 1000-re csökkenthető. Ezzel szemben az akkori 27 tagállam tekintetében a korai haláleseteket egymillió lakosra vonatkozóan csak körülbelül 850-re és 650-re becsülték.⁸

4. A jelen kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás tehát nagy jelentőséggel bír az emberi egészségnek a káros környezeti hatásokkal szembeni védelme szempontjából. A két fél egyetért abban, hogy Bulgária a határértékeket 2007-től, azok alkalmazandóságának kezdetétől fogva nem tartotta be.

5. Mindazonáltal a jelen eljárás jogi megítélése nem egyszerű. Alapvető jelentőséggel bír az a kérdés, hogyan viszonyul a határértékek betartására vonatkozó kötelezettség ahhoz, hogy azok túllépése esetén olyan levegőminőségi terveket kell készíteni, amelyek nem a szükséges levegőminőség azonnali helyreállítására irányulnak, hanem céljuk kizárólag az, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson.

6. Ezenkívül számos kérdés merül fel az eljárásra vonatkozóan, különösen, hogy elérheti-e a Bizottság az általános és folyamatos jogsértés megállapítását, igénybe veheti-e Bulgária a határértékek alóli átmeneti mentességet, és levezetheti-e a Bizottság a határértékek folyamatos megsértéséből a levegőminőségi tervek hiányos voltát.

II – Jogi háttér

7. A Bolgár Köztársaság és Románia Európai Unióba történő felvételének feltételeiről és részletes szabályairól szóló jegyzőkönyv⁹ 2. cikke szerint a csatlakozás időpontjától kezdődően – tehát 2007. január 1-jétől – különösen az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok kötelezőek Bulgária és Románia számára, és a Szerződésekben, illetve a jegyzőkönyvben megállapított feltételekkel alkalmazandók ezekben az államokban. A környezeti levegő minőségére vonatkozó szabályok alóli kivételről nem állapodtak meg.

8. A 2008/50 irányelv 2. cikkének 18. pontja meghatározza a vita tárgyát képező finom részecskéket:

„» PM_{10} «: a szálló por azon része, mely 50%-os hatásfokkal átmegy a PM_{10} mintavételének és mérésének referencia-módszerére az EN 12341 szabványban meghatározott 10 μm aerodinamikai átmérőjű méretszelektív szűrőn.”

9. A 2008/50 irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a PM_{10} -re vonatkozó határértékek betartására kötelez:

„A tagállamok biztosítják, hogy zónáikban és agglomerációikban a környezeti levegőben lévő kén-dioxid, PM_{10} , ólom és szén-monoxid szintje nem lépi túl a XI. mellékletben meghatározott határértékeket.”

10. A 2008/50 irányelv XI. melléklete a PM_{10} -re vonatkozóan 40 $\mu g/m^3$ éves középértéket, valamint 50 $\mu g/m^3$ napi határértéket tartalmaz, amely napi határérték egy naptári évben legfeljebb harmincször léphető túl.

8 — Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, 20. o.

9 — HL 2005. L 157., 29. o.

11. A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv¹⁰ 5. cikkének (1) bekezdése és III. mellékletének I. küszöbértéke szerint ugyanezen kötelezettség már 2005. január 1-jétől érvényben volt.

12. A 2008/50 irányelv 22. cikke olyan eljárást ír elő, amely szerint a tagállamok meghatározott feltételekkel 2011. június 11-ig átmeneti mentességet kérhetnek – többek között – a PM₁₀-re vonatkozó határértékek betartására vonatkozó kötelezettség alól:

„(1) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a nitrogén-dioxidra vagy a benzolra vonatkozó határértékeknek való megfelelés nem teljesíthető a XI. mellékletben meghatározott határidőig, a tagállam ezen határidőket legfeljebb öt évvel meghosszabbíthatja az adott zóna vagy agglomeráció tekintetében, feltéve, hogy azon zóna vagy agglomeráció vonatkozásában, amelyre a halasztás vonatkozik, a 23. cikknek megfelelően a levegőminőségi terv készül; a levegőminőséggel kapcsolatos ezen tervet a XV. melléklet B. szakaszában felsorolt, az érintett szennyező anyagokkal kapcsolatos információkkal kell kiegészíteni, valamint a tervnek be kell mutatnia, hogy milyen módon valósítja meg a határértékek betartását az új határidő előtt.

(2) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a PM₁₀ vonatkozásában a XI. mellékletben meghatározott határértékeket a helyszínre jellemző terjedési jellegzetességek, a kedvezőtlen időjárási viszonyok vagy az országhatárokon áttérjedő jelleg miatt nem lehet teljesíteni, a tagállamok 2011. június 11-ig mentesülnek ezen határértékek alkalmazásának kötelezettsége alól, feltéve, hogy teljesítik az (1) bekezdésben meghatározott feltételeket, és a tagállam igazolja, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten minden szükséges intézkedést meghoztak a határidők betartása érdekében.

(3) [...]

(4) A tagállamok értesítik a Bizottságot arról, hogy véleményük szerint hol alkalmazandó az (1) és a (2) bekezdés, valamint továbbítják az (1) bekezdésben említett, a levegőminőségi tervet, beleértve a Bizottság számára annak megvizsgálásához szükséges, valamennyi vonatkozó információt is, hogy a megfelelő feltételeket teljesítették-e. A Bizottság a vizsgálatában figyelembe veszi a tagállamok által tett intézkedéseknek a tagállamokban a környezeti levegő minőségére gyakorolt jelenlegi és jövőbeni becsült hatását, valamint a jelenlegi közösségi intézkedések és a Bizottság által a későbbiekben javasolt, tervezett közösségi intézkedések környezeti levegő minőségére gyakorolt becsült hatását.

Amennyiben a Bizottság az értesítés kézhezvételétől számított kilenc hónapon belül nem emel kifogást, az (1) vagy a (2) bekezdés alkalmazásának megfelelő feltételeket teljesítettnek kell tekinteni.

A Bizottság – kifogások esetén – arra kötelezheti a tagállamokat, hogy azok új levegőminőségi terveket biztosítsanak, vagy a meglévőket igazítsák ki.”

13. A 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak a határértékek túllépése esetén levegőminőségi terveket kell készíteniük:

„A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.

10 — HL 1999. L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.

Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. [...]

Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat [...]. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell.

[...]”

14. Hasonló kötelezettséget tartalmazott már a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv¹¹ 7. cikke (3) bekezdésének első mondata is:

„A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket, azokon a területeken, ahol fennáll a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében.”

15. A 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakasza az e tervekkel szemben támasztott követelményeket tartalmazza. A 6. pont a helyzet elemzésére vonatkozó információkat követel meg:

„a) a túllépésért felelős tényezők (pl. közlekedés, a határokon átnyúló közlekedést is beleértve, másodlagos szennyező anyagok keletkezése a légkörben) jellemzői;

b) a levegőminőség javítását célzó lehetséges intézkedésekre vonatkozó információk.”

16. A 8. pont előírja, hogy a levegőminőségi tervek a szennyezés csökkentése érdekében elfogadott intézkedésekre vagy projektekre vonatkozó információkat tartalmaznak:

„a) a projektben meghatározott valamennyi intézkedés felsorolása és leírása;

b) a végrehajtás menetrendje;

c) a levegőminőség tervezett javulásának és az ezen célkitűzések eléréséhez várhatóan szükséges idő becslése.”

17. A 2008/50 irányelv 33. cikke szerint az irányelvet 2010. június 11-ig kellett átültetni.

18. A 2008/50 irányelv 31. cikke a 96/62 irányelv és a 99/30 irányelv hatályon kívül helyezését szabályozza:

„A 96/62/EK, az 1999/30/EK, a 2000/69/EK és a 2002/3/EK irányelv 2010. június 11-től hatályát veszti a tagállamok azon kötelezettségeinek sérelme nélkül, amelyek az ezen irányelvek nemzeti jogba történő átültetésére vagy alkalmazására vonatkozó határidőkkel kapcsolatosak.

[...]”

11 — HL 1996. L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.

III – A tényállás, a pert megelőző eljárás és a kereseti kérelem

19. A felek között nem vitatott, hogy 2007-től legalább 2015-ig Bulgária összes zónájában és agglomerációjában túllépték a PM_{10} -re vonatkozó napi és éves határértékeket is. Csak a BG0003 Várna zónában nem érték el az éves határértéket 2009-ben.

20. A határértékek e túllépése miatt Bulgária a határértékek betartására vonatkozó határidők meghosszabbítására törekedett a Bizottságnál (lásd erre vonatkozóan az A. pontot), míg a Bizottság megindította a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást (lásd erre vonatkozóan a B. pontot).

A – A határidő meghosszabbítására való törekvésről

21. A Bizottság 2009. április 14-én értesítést kapott Bulgáriától, amely szerint az ország hat agglomerációjában nem tarthatók be a PM_{10} -re vonatkozó határértékek. E tagállam ezért a 2008/50 irányelv 22. cikke szerint meghosszabbította a határértékek betartására vonatkozó határidőt.

22. Mindazonáltal a Bizottság 2009. december 11-én úgy döntött, hogy kifogást emel ezen értesítés ellen.

23. 2011. június 9-én Bulgária határidő-hosszabbítás céljából újból értesítést küldött a Bizottságnak. A Bizottság azonban elutasította ezt az értesítést, mivel a határidőt legfeljebb 2011. június 11-ig lehetett meghosszabbítani, és a 2008/50 irányelv 22. cikke (4) bekezdésének második albekezdése kilenc hónapos vizsgálati határidőt biztosít számára.

B – A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásról

24. Időközben a Bizottság 2010. október 1-jén felszólította Bulgáriát a 2008/50 irányelv 13. cikkének megsértésével kapcsolatos állásfoglalásra. Ezt a felszólítást a Bizottság 2013. január 25-én azzal a kifogással egészítette ki, hogy nem készültek a 23. cikk szerint megfelelő tervek. E tekintetben a Bizottság a 2007-től 2011-ig tartó időszakra hivatkozott.

25. Bulgária nem vitatta a határértékek túllépését, azonban azt az álláspontot képviselte, hogy a túllépések csökkennek.

26. A Bizottság fenntartotta a kifogásait, és 2014. július 11-én indokolással ellátott véleményt fogadott el, amelyben immár kiegészítőleg a 2012. évre vonatkozó számokra támaszkodott, és egy utolsó, két hónapos határidőt határozott meg Bulgária számára.

27. Bulgária a válaszaiban továbbra is arra hivatkozott, a helyzet fokozatosan javul. A túllépések elsősorban lakások fűtésére használt bizonyos tüzelőanyagoknak a tél folyamán történő felhasználásán alapulnak.

28. Mivel a Bizottság ezeket a válaszokat elégtelennek tartotta, 2015. szeptember 14-én benyújtotta a jelen keresetet, és azt kéri a Bíróságtól, hogy

- tekintettel arra, hogy a Bolgár Köztársaság 2007-től legalább 2013-ig (2013-at is ideértve) szisztematikusan és folyamatosan megsértette a PM_{10} vonatkozásában az éves, valamint a napi határértékeket a következő zónákban és agglomerációkban: BG0001 Szófia agglomeráció, BG0002 Plovdiv agglomeráció, BG0004 Észak-Bulgária, BG0005 Dél-nyugat Bulgária és BG0006 Dél-kelet Bulgária,

- valamint tekintettel arra, hogy a Bolgár Köztársaság 2007-től legalább 2013-ig (2013-at is ideértve) szisztematikusan és folyamatosan megsértette a PM_{10} vonatkozásában a napi határértékeket, valamint 2007-ben, 2008-ban, és 2010-től legalább 2013-ig (2013-at is ideértve) a PM_{10} vonatkozásában az éves határértékeket a következő zónában: BG0003 Várna,
- továbbá tekintettel olyan kiegészítő információknak a hiányára, amelyek bizonyítják, hogy a PM_{10} -re vonatkozó napi és éves határértékeknek a fent említett zónákban és agglomerációkban való megsértésére vonatkozó ezen helyzet változott, állapítsa meg, hogy Bulgária nem teljesítette a 2008/50 irányelv 13. cikkének a XI. mellékletével összefüggésben értelmezett (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;
- tekintettel arra, hogy a környezeti levegő minőségére vonatkozó, 2013-at érintő legutolsó éves jelentést kivéve a PM_{10} éves és napi határértékeinek a túllépése valamennyi fent említett zónában és agglomerációban továbbra is fennáll, állapítsa meg továbbá azt, hogy a Bolgár Köztársaság nem teljesítette a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit, és különösen az annak biztosítására vonatkozó kötelezettségét, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson, és e kötelezettségszegés még mindig tart;
- a Bolgár Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

29. A Bolgár Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet elfogadhatatlanként vagy megalapozatlanként utasítsa el, valamint a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

30. A felek írásbeli észrevételeket, 2016. szeptember 29-én pedig szóbeli észrevételeket terjesztettek elő. Ezen a tárgyaláson a Lengyel Köztársaság beavatkozóként támogatta Bulgáriát.

IV – A jogkérdésről

31. A Bizottság azt kifogásolja, hogy Bulgária nem teljesítette a 2008/50 irányelvből eredő két kötelezettségét, mégpedig egyfelől a PM_{10} -re vonatkozó határértékek betartására vonatkozó kötelezettséget (lásd erre vonatkozóan az A. pontot), másfelől a határértékek túllépése miatt szükséges olyan levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó kötelezettséget, amelyek biztosítják, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson (lásd erre vonatkozóan a B. pontot).

A – A 2008/50 irányelv 13. cikkéről – a határértékek megsértése

32. Az első jogalap a PM_{10} -re vonatkozó, a 2008/50 irányelv 13. cikke és XI. melléklete szerinti határértékek túllépését érinti. Ott kétféle PM_{10} -határérték szerepel, egyfelől az $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -es 24 órás határérték, amely évente legfeljebb harmincöt-ször léphető túl, másfelől pedig a $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -es éves határérték, amely egyáltalán nem léphető túl.

33. Nem vitatott, hogy Bulgária csatlakozása óta csak a BG003 Várna zónában egyetlen évben, 2009-ben tartották be az egyik – az éves – határértéket. Egyébként mindkét határértéket folyamatosan túllépték. Az eljárás írásbeli szakaszában említett utolsó számok a 2015. évet érintik.

34. Jóllehet a határértékek túllépése így nem vitatott, az eljárás tárgyának pontos meghatározása ezen a ponton olyan nehézségeket vet fel, amelyek Bulgáriának a kereset elfogadhatóságával szembeni kifogásainak alapjául is szolgának (lásd erre vonatkozóan az 1. pontot). Ezenkívül tisztázni kell, hogy Bulgária igénybe veheti-e a határértékek alóli átmeneti mentességet (lásd erre vonatkozóan a 2. pont a) alpontját), és hogy a határértékek betartására vonatkozó kötelezettség eredménykötelezettség-e, vagy az csak a betartásra való törekvést foglalja magában (lásd erre vonatkozóan a 2. pont b) alpontját).

1. Az eljárás tárgyáról és a Bizottság érveinek elfogadhatóságáról

35. Első ránézésre azt lehetne feltételezni, hogy a Bizottság a határértékeknek a megjelölt években az érintett zónákban és agglomerációkban történő túllépésének megállapítását kéri. Ahogy azonban Bulgária kifogásai jelzik, az ilyen kereseti kérelem – legalábbis részben – nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne.

36. Az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset tárgyát ugyanis behatárolja az e rendelkezésben meghatározott pert megelőző eljárás. Ezért a keresetlevél csak a pert megelőző eljárásban megjelölt kifogásokon alapulhat. A pert megelőző eljárásnak ugyanis az a célja, hogy alkalmat biztosítson az érintett tagállam számára egyrészt az uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésére, másrészt pedig a Bizottság által megfogalmazott kifogások ellen védekezésül felhozott jogalapjai hatékony érvényesítésére.¹²

37. A Bizottság figyelmen kívül hagyná ezeket az elveket, ha a keresetben a 2013. évre – sőt a válaszában a 2014. évre – vonatkozó megállapításokat kérne, jóllehet az indokolással ellátott véleményben a 2012. évet említi utolsó évként. Pedig már az indokolással ellátott vélemény túlmegy egy évvel az újbóli állásfoglalásra való felhíváson.

38. Mindazonáltal ezt az érvelést elvileg elfogadhatónak tartom.

39. Egy közigazgatási gyakorlat is lehet kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya, amennyiben az kellően tartós és általános,¹³ illetve általános és folyamatos kötelezettségszegés.¹⁴

40. Ebben az értelemben értelmezem a Bizottság kereseti kérelmét, amennyiben a határértékek „szisztematikus” és „folyamatos” túllépése vonatkozásában annak megállapítását kéri, hogy Bulgária „továbbra is” megsérti a 2008/50 irányelv 13. cikkét és XI. mellékletét.

41. A határértékeknek a pert megelőző eljárás és a keresetlevél tárgyát még nem képező években történő túllépésére való bizottsági hivatkozás is így magyarázható. Az újabb dátumokra vonatkozó információk ugyanis alkalmasak arra, hogy az állítólagos kötelezettségszegés általános és folyamatos jellegét a Bíróság előtti eljárás szakaszában alátámasszák.¹⁵

42. A kereset tárgyának nem megengedett kiterjesztése ebben nem állapítható meg, mivel még mindig arról a kifogásról van szó, hogy Bulgária folyamatosan figyelmen kívül hagyja a PM₁₀-re vonatkozó határértékeket.

43. Mindazonáltal a pert megelőző eljárás általi behatárolással együtt jár az is, hogy a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe.¹⁶ Ez a határidő a jelen eljárásban 2014 szeptemberében járt le.

12 — Lásd például: 2005. szeptember 22-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-221/03, EU:C:2005:573, 36. és 38. pont); 2012. március 15-i Bizottság kontra Ciprus ítélet (C-340/10, EU:C:2012:143, 21. pont).

13 — 2004. április 29-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-387/99, EU:C:2004:235, 42. pont); 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 28. pont).

14 — 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 170., 171., 184. és 193. pont); 2007. április 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-135/05, EU:C:2007:250, 45. pont); 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. pont).

15 — 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 37. pont); 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. pont).

16 — Lásd például: 2014. november 6-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-395/13, EU:C:2014:2347, 39. pont); 2016. január 28-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-398/14, EU:C:2016:61, 49. pont).

44. Ennélfogva a Bíróság csak olyan megállapításokat tehet, amelyek az e határidő eltelte előtti időpontra vonatkoznak. A Bizottságnak a határidő eltelte utáni időszakra vonatkozó érvei csak annyiban bírnak jelentőséggel, amennyiben a korábbi állapotra vonatkozó következtetéseket tesznek lehetővé.

45. A kereset félreérthető megfogalmazására, tehát az eljárási szabályzat 120. cikke c) pontjának megsértésére vonatkozó bolgár kifogás lényegében azon alapul, hogy Bulgária nem veszi figyelembe az általános és folyamatos kötelezettségszegés megállapításának lehetőségét.

46. Kíváncsú lett volna ugyan, hogy a Bizottság a kifogása tárgyát világosabban – például a Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatára való hivatkozással – juttassa kifejezésre, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy a jogvita tárgya nem határozható meg.

47. Végül meg kell említeni, hogy a 2007-től 2010-ig tartó időszakban a határértékek az 1999/30 irányelv 5. cikkén és III. mellékletének I. küszöbértékén alapultak, míg a Bizottság kizárólag a 2008/50 irányelvre támaszkodik, amely akkor még nem volt hatályban.

48. Az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban azonban az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottságnak a későbbiekben módosításra vagy hatályon kívül helyezésre került uniós jogi aktus eredeti szövegén alapuló, de az új rendelkezések által is fenntartott kötelezettségek megszegésének megállapítására irányuló keresete elfogadható.¹⁷

49. Ez a jelen ügyben is érvényes, mivel a 2008/50 irányelv 13. cikke és XI. melléklete ugyanazokat a határértékeket tartalmazza a PM₁₀-re vonatkozóan, mint az 1999/30 irányelv 5. cikke és III. mellékletének I. küszöbértéke az elsőként említett irányelv hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan. Ezt megerősíti a 2008/50 irányelv 31. cikkének (3) bekezdése, amely szerint a hatályon kívül helyezett irányelvekre – tehát különösen az 1999/30 irányelvre – való hivatkozásokat az új irányelvre történő hivatkozásnak kell tekinteni.

50. Ennélfogva nem is szükséges, hogy a Bizottság a kereseti kérelmében kifejezetten megjelölje a korábbi rendelkezést.¹⁸ Elegendő, hogy a kereset indokolásában világosan kifejtette a határértékek folyamatos érvényesülését és azok jogi alapját.

51. Következésképpen a határértékek megsértésére vonatkozó jogalap és a Bizottságnak az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő 2014 szeptemberében történt lejártáig megvalósult jogsértésekre vonatkozó érvelése elfogadható.

2. Az első jogalap megalapozottságáról

52. A Bizottság kifogása – legalábbis a keresetlevélben említett, 2007-től 2013-ig tartó időszakra vonatkozóan – megalapozott is.

53. Bulgáriában a PM₁₀-re vonatkozó határértékeket ebben az időszakban, tehát amióta ezek a határértékek a csatlakozásról szóló jegyzőkönyv szerint Bulgáriában hatályban vannak – egy egyéves időszak kivételével – minden agglomerációban és zónában túllépték. Következésképpen a jogsértés általános és folyamatos.

17 — 1999. november 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet („San Rocco”-ítélet, C-365/97, EU:C:1999:544, 36. pont); 2010. június 17-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-492/08, EU:C:2010:348, 31. pont); 2013. december 19-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-281/11, EU:C:2013:855, 37. pont).

18 — 2016. január 14-i Bizottság kontra Bulgária ítélet („Kaliakra”-ítélet, C-141/14, EU:C:2016:8, 83. pont). Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről lásd: 2015. április 16-i Gruber-ítélet (C-570/13, EU:C:2015:231, 26–28. pont).

54. Ezzel szemben a kérelemben a választ kiegészítve említett 2014. évet illetően az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő már az év szeptemberében lejárt. A határértékek azonban az egész évre vonatkoznak, mégpedig a napi határértéknek az év során történő túllépéseinek számára és az éves középértékre. A Bizottság nem fejt ki, hogy már az ezen időpontig felmerült mérési adatok alapján megállapítható-e a határértékek megsértése. Még ha lehetséges is lenne a határértékeknek az az év határidő lejártáig eltelt időszakára történő átszámítása, a Bizottságnak az e kérdésre vonatkozó megfelelő érveire lenne szükség. Ez azonban hiányzik. Ennélfogva a 2014. évre vonatkozóan nem állapítható meg jogsértés, és a keresetet e tekintetben el kell utasítani.

a) Az átmeneti mentességre vonatkozó kérelmekről

55. A Bizottság kifogása azonban messzemenően alapját vesztené, ha Bulgária a 2008/50 irányelv 22. cikke szerint sikeresen elérte volna a PM_{10} -re vonatkozó határértékek betartására vonatkozó kötelezettség alóli, 2011. június 11-ig tartó átmeneti mentességet. Ezzel ugyanis jelentőségét vesztené a határértékek összes olyan túllépése, amely az újbóli állásfoglalásra való felhívás időpontjában fennállt.¹⁹

56. Nem vitatható, hogy Bulgária 2009. évi kérelme nem eredményezhetett mentességet. A Bizottság ugyanis megfelelő időben kifogást emelt a kérelemmel szemben, így Bulgáriának a 2008/50 irányelv 22. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdése szerint módosított kérelmet kellett volna benyújtania.

57. Bulgária azonban azt az álláspontot képviseli, hogy a 2011. június 9-i kérelme ilyen módosított kérelem volt, amellyel szemben a Bizottság eredményesen nem emelt kifogást.

58. Jóllehet a Bizottság nem fogadott el formális határozatot a kérelemmel szembeni kifogásról, a 2011. július 11-i levelében azonban egyértelműen közölte, hogy a kérelem véleménye szerint elkészt volt.

59. Ebben a levélben elutasítás rejlik, amelyet Bulgária nem támadott meg. Bulgária – helyesen – nem is hivatkozik e határozat nem létező jellegére, mivel a nem létező jelleg megállapítására a jogbiztonság igényéből fakadóan kizárólag szélsőséges körülmények között kerülhet sor.²⁰ A jelen ügy egyébként szemlélteti a nem létező jelleg megállapításával járó, a jogbiztonság tekintetében fennálló kockázatokat. Következésképpen Bulgáriának a jelen eljárásban el kell fogadnia az értesítése elutasítását. A 2008/50 irányelv 22. cikke szerinti mentességet már ezért ki kell zárni.

60. Ugyanebből az okból nem kell eldönteni a jelen ügyben, hogy a Bizottság megsértette-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködésére vonatkozó kötelezettségét azáltal, hogy a 2011. június 9-i kérelmet tartalmilag nem vizsgálta. Igaz, hogy Bulgária ezen érve esetleg alkalmas lett volna a 2011. július 11-i levél jogszerűségének megkérdőjelezésére. Mivel azonban Bulgária ezt a tájékoztatást nem támadta meg, e tagállam nem indulhatott ki abból, hogy mentesült a határértékek betartására vonatkozó kötelezettsége alól.²¹

61. Amennyiben a Bíróság nem követné ezt az álláspontot, azt kellene vizsgálni, hogy a Bizottság jogosan utasította-e el a kérelmet elkésztként.

62. A Bizottság úgy véli, hogy az elutasítás indokolt, mivel nem tehet visszamenőlegesen jogszerűvé egy az irányelvvel ellentétes állapotot.

19 — A kereset elfogadhatóságának következményeiről lásd: 2005. október 27-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-23/05, EU:C:2005:660, 7. pont); 2016. július 21-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-104/15, EU:C:2016:581, 35. pont, de lásd: 36. és 37. pont is).

20 — 2004. október 5-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-475/01, EU:C:2004:585, 20. pont); 2012. október 18-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-37/11, EU:C:2012:640, 49. pont).

21 — Így értem különösen a Bulgária által hivatkozott, 1999. június 1-jei Kortas-ítéletet (C-319/97, EU:C:1999:272, 36. pont). Lásd: 2011. december 15-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-560/08, EU:C:2011:835, 75. pont) is.

63. Mindazonáltal a 2008/50 irányelv 22. cikke nem zárja ki a visszamenőleges mentességet. Ellenkezőleg, e rendelkezés célja – éppen a PM₁₀ tekintetében – a visszamenőleges hatály. A megfelelő határértékek ugyanis már 2005-től hatályban vannak, a mentesség lehetőségét azonban csak 2008-ban biztosították. Ezenkívül nem zárható ki a visszamenőleges mentességhez fűződő jogos érdek, például a kártérítési igények alapjának elvonása céljából.

64. Igaz azonban, hogy a mentesség csak akkor lehetséges, ha annak feltételei fennállnak. A 2008/50 irányelv 22. cikkének (1) bekezdése pedig azt követeli meg, hogy a tagállam levegőminőségi tervet nyújtson be, amely bemutatja, hogy milyen módon valósítja meg a határértékek betartását az új határidő – a PM₁₀ tekintetében legkésőbb 2011. június 11. – előtt.²²

65. A 2011. június 9-i kérelemben tehát szerepelnie kellene annak, hogy a határértékeket legkésőbb két nappal később be fogják tartani. Ez az eredmény a ténylegesen közölt értékek alapján kizárható. Valójában a bulgáriai zónákban és agglomerációkban a határértékeket a kérelmet megelőzően és azt követően csaknem folyamatosan túllépték. Az éves határértéknek a Várna zónában éveken korábban történő egyetlen betartását pedig a napi határérték túl sok túllépése kísérte.

66. Ennélfogva kizárt, hogy Bulgária kérelme teljesítette a mentesség feltételeit. Következésképpen a Bizottság átfogó vizsgálat esetén is jogosan emelt volna kifogást Bulgária kérelmével szemben.

67. Azonban még ha Bulgária a határértékek 2011. június 11-től történő betartásának bejelentésével be is nyújtott volna mentességre vonatkozó értesítést, joggal való visszaélésnek minősülne, hogy e tagállam jelenleg – a folyamatos túllépéseire tekintettel – erre hivatkozik.

68. Összefoglalásképpen meg kell tehát állapítani, hogy Bulgária 2011. június 11-ig nem mentesült a PM₁₀-re vonatkozó határértékek betartására vonatkozó kötelezettség alól.

b) A határértékek betartására vonatkozó kötelezettség természetéről

69. Bulgária megkísérli továbbá a Bizottság kifogásait a levegőminőség javítására való törekvéseivel, annak állítólagos javulásával, valamint az ország gazdasági helyzetével cáfolni.

70. Ezek az érvek nem kérdőjelezhetik meg a határértékek állandó és folyamatos be nem tartásának megállapítását. A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint ugyanis már a határidők pusztán túllépése sérti a 2008/50 irányelv 13. cikkét és XI. mellékletét,²³ amennyiben nem bizonyítanak *vis maior* helyzetet.²⁴ Következésképpen eredménykötelezettségről (*obligation de résultat*) van szó, és nem a határértékek betartására való törekvésre vonatkozó kötelezettségről.

71. Az eredménykötelezettség feltételezését az sem zárja ki, hogy a tagállamok a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint nem kötelesek a határértékek túllépésének megakadályozására vagy azonnali megszüntetésére irányuló intézkedéseket hozni, hanem csak azt kell biztosítaniuk, hogy a túllépés a lehető legrövidebb ideig tartson.

72. Ha úgy értelmeznénk a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, hogy a levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó e kötelezettség a levegőminőségi előírások megsértésének egyetlen jogkövetkezményét határozza meg, az eredménykötelezettséget kétségbe kellene vonni. Ebben ugyanis azon általános uniós jogi kötelezettség enyhítése rejlene, hogy az uniós jog megsértését a lehető leggyorsabban meg kell szüntetni, és bizonyos feltételek mellett a károkat meg kell

22 — Lásd: 2014. november 19-i ClientEarth-ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 45. és 47. pont).

23 — 2011. március 24-i Bizottság kontra Szlovénia ítélet (C-365/10, EU:C:2011:183, 24. pont); 2011. május 10-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-479/10, EU:C:2011:287, 13–16. pont); 2012. november 15-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-34/11, EU:C:2012:712, 52. pont). Lásd: az EFTA-Bíróság 2015. október 2-i EFTA Felügyeleti Hatóság kontra Norvégia ítélete (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, 33–36. pont) is.

24 — 2012. december 19-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815, 41. és 59–66. pont).

téríteni.²⁵ A jogsértés időtartamának jelentősége is viszonylagossá válna. A terv készítésére vonatkozó kötelezettség ugyanis magában foglalja azt, hogy a jogsértést rendszerint nem azonnal, hanem csak egy bizonyos időszak alatt lehet megszüntetni. Ez az értelmezés kézenfekvő a levegőminőségi előírások átültetése során felmerülő azon nehézségek miatt, amelyek a levegőminőségről szóló irányelv átdolgozását is meghatározták.

73. Ahogy azonban a Bíróság jogosan megállapította, kizárólag a 2008/50 irányelv 22. cikkének (1) bekezdése rendelkezik kifejezetten a tagállamok azon lehetőségéről, hogy meghosszabbítsák az ezen irányelv XI. mellékletében megjelölt határidőt az e mellékletben meghatározott határértékeknek való megfelelés céljából.²⁶ Ellentmondásos lenne, ha e kifejezetten előírt, szigorú feltételeknek és korlátoknak alávetett²⁷ határidő-meghosszabbítás mellett további, csupán implicit, de időben korlátlan²⁸ kivételt értenénk bele a levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó, a 23. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti kötelezettségbe. Ez a levegőminőségi előírások hatékony érvényesülésének sérelmét jelentené,²⁹ amely már ezen előírásoknak az emberi egészség szempontjából fennálló nagy jelentősége miatt sem elfogadható.

74. A 2008/50 irányelv egyébként olyan levegőminőségi célkitűzéseket is tartalmaz, amelyeket egyértelműen nem eredménykötelezettségként alakítottak ki. A 15. cikk (1) bekezdése és a 16. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis a tagállamok csak a szükséges, aránytalanul magas költségekkel nem járó intézkedéseket hozzák meg a PM_{2,5} – tehát még kisebb részecskék – expozíciójára vonatkozó célok betartásának elérése érdekében. Ha a jogalkotó a PM₁₀-re vonatkozó határértékeket nem eredménykötelezettségként kívánta volna meghatározni, hasonló megfogalmazást választott volna.

75. Ennélfogva a 2008/50 irányelv a PM₁₀ tekintetében két egymással összefüggő, azonban különböző kötelezettséget alapoz meg: egyfelől a határértékek betartására vonatkozó, megelőző jellegű és feltétel nélküli eredménykötelezettséget, másfelől pedig a túllépés esetén teljesítendő utókezelési kötelezettségeket.

76. Mindazonáltal feltételezhető, hogy a levegőminőségi tervek érintik a határértékek megsértésének jogkövetkezményeit. Különösen sok tényező szól amellett, hogy a 2008/50 irányelvben szereplő követelményeknek megfelelő levegőminőségi terv és annak pontos végrehajtása enyhítheti a jogsértés súlyát. Az ilyen terv esetleg még a kényszerítő bírságnak az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárásban történő kiszabásáról való lemondást is igazolhatja, vagy a határértékek megsértésének kártérítési jogi minősítését³⁰ is kizárhatja. Jóllehet a jelen eljárásban ezeket a kérdéseket még nem kell eldönteni, ilyen körülmények alapján a Bizottság második jogalapjának még nagyobb a jelentősége.

77. A határértékek betartására vonatkozó kötelezettség eredménykötelezettségkénti értelmezését a ClientEarth-ítélet kevésbé világos megfogalmazása sem kérdőjelezi meg. Ebben az ítéletben a Bíróság azt hangsúlyozta, hogy noha a kén-dioxid, a PM₁₀, az ólom és a szén-monoxid tekintetében a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének első albekezdése azt írja elő, hogy a tagállamok „biztosít[s]ák”, hogy a határértékek szintjét ne lépjék túl, e rendelkezés második albekezdésében az áll, hogy a nitrogén-dioxid és a benzol tekintetében e határértékeket az ott meghatározott időponttól kezdődően nem lehet túllépni, ami eredménykötelezettségnek felel meg.³¹

25 — Lásd: 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 35. pont); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 31. pont); 2010. november 25-i Fuß-ítélet (C-429/09, EU:C:2010:717, 45. pont).

26 — 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 43. pont).

27 — 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44. és 45. pont).

28 — 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 48. pont).

29 — 2014. november 19-i ClientEarth ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44. pont).

30 — Lásd például: 2010. november 25-i Fuß-ítélet (C-429/09, EU:C:2010:717, 51. és 52. pont).

31 — 2014. november 19-i ClientEarth-ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 30. pont).

78. Értelmezésem szerint a Bíróság ezzel nem akarta szembeállítani egymással egyfelől a kén-dioxidra, a PM₁₀-re, az ólomra és a szén-monoxidra, másfelől a nitrogén-dioxidra és a benzolra vonatkozó kötelezettségeket. Valójában az eddigi ítélkezési gyakorlat kissé félreérthető megerősítéséről van szó. A két megfogalmazás különböző szavakkal ugyanazt a kötelezettséget juttatja kifejezésre.³²

79. A határértékek általános és folyamatos megsértésének megállapítását ezenfelül az sem kérdőjelezi meg, hogy a hat zóna közül az egyikben, a Várna zónában a 2009. évben a két határérték közül az egyiket nem lépték túl. Valójában nyilvánvalóan atipikus esetről van szó, amely csak különleges körülményekkel magyarázható. Ezt követően végül e zónában ismét túllépték ezt a határértéket is. A napi határértéket pedig ott a 2009. évben is túl gyakran lépték túl.

3. Közbenső következtetés

80. Következésképpen meg kell állapítani, hogy Bulgária a PM₁₀ vonatkozásában 2007-től 2013-ig általánosan és folyamatosan, az ország összes agglomerációjában és zónájában megsértette a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50 irányelvnek a XI. mellékletével összefüggésben értelmezett 13. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

B – A 2008/50 irányelv 23. cikkéről – levegőminőségi tervek

81. A Bizottság második jogalapja a 2008/50 irányelv 23. cikke szerinti levegőminőségi tervek készítésére vonatkozó kötelezettséget érinti.

82. A megfelelő határértékek teljesítése céljából a tagállamok a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket. A 23. cikk (1) bekezdése második albekezdésének első mondata szerint azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. A 23. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének első mondata előírja, hogy ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat.

83. Következésképpen Bulgária a határértékek túllépésétől kezdve köteles a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint levegőminőségi terveket készíteni. A betartásra vonatkozó kötelezettség alóli mentesség hiányában ezeknek a terveknek a 23. cikk (1) bekezdése második albekezdésének első mondata szerint megfelelő intézkedéseket kellett megállapítaniuk annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson.

84. A felek egyetértenek abban, hogy Bulgária készített levegőminőségi terveket.

85. A Bizottság azonban a határértékek folyamatos túllépéséből arra következtet, hogy Bulgária elmulasztotta biztosítani azt, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. Bulgária nem hozott meg minden szükséges és tudományos szempontból lehetséges intézkedést a határértékek túllépésének megszüntetése érdekében. Ezenkívül a Bizottság azt kifogásolja, hogy az előírt intézkedéseket még nem foganatosították, és hogy a bolgár tervek bizonyos információkat nem tartalmaznak.

32 — Így végeredményben az EFTA-Bíróság 2015. október 2-i EFTA Felügyeleti Hatóság kontra Norvégia ítélete (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, 36. pont) is.

86. E jogalap tekintetében is először az eljárás tárgyát kell pontosítani (lásd erre vonatkozóan az 1. pontot) a Bizottság által felhozott bizonyítékok (lásd erre vonatkozóan a 2. pontot) és a bolgár levegőminőségi tervek minőségének (lásd erre vonatkozóan a 3. pontot) vizsgálata előtt.

1. A kereseti kérelem tárgyáról és a Bizottság érveinek elfogadhatóságáról

87. E jogalap elfogadhatósága tekintetében elvileg ugyanaz érvényes, ami az első jogalap elfogadhatóságára. Igaz, hogy a Bizottság érvei nem szorítkoznak azokra az információkra, amelyek már az újbóli állásfoglalásra való felhívás és az indokolással ellátott vélemény tárgyát képezték, a későbbi körülmények azonban csupán a levegőminőségi tervek készítése és végrehajtása során folytatott állandó és folyamatos gyakorlatra vonatkozó további bizonyítékok.

88. Azonban e jogalap elfogadható tárgyát is korlátozza időben az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő, 2014. szeptember 11.

89. Ezenkívül felmerül a kérdés, hogy ez a kereseti kérelem is magában foglalja-e a 2008/50 irányelv előtt hatályban lévő kötelezettségek megsértését. E kötelezettségek a 99/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 96/62 irányelvből következtek.

90. E tekintetben más a helyzet, mint a határértékek esetében. Itt felmerül a kérdés, hogy a korábbi rendelkezések hasonló követelményeket tartalmaztak-e, mint amelyek jelenleg a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdésében és XV. melléklete A. szakaszában szerepelnek. Ugyanis maga a Bizottság is azt az álláspontot képviseli, hogy a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése szigorúbb, mint a 96/62 irányelv. Ez utóbbi csak azt követeli meg, hogy a határértékeket észszerű határidőn belül betartsák, az előbbi szerint ennek a határidőnek a lehető legrövidebb ideig kell tartania. A követelmények szigorítása azonban kizárja a folyamatosságot.

91. Ennélfogva a Bizottság nem hivatkozhat a 96/62 irányelv szerinti tervezési kötelezettségek folyamatos hatályban tartására. Valójában a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének megsértése csak az ezen utóbbi irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettség lejártával, tehát legkorábban 2010. június 11-től állapítható meg.

92. Következésképpen a Bizottság érvei csak ebben a körben elfogadhatóak.

2. A határértékek túllépésének időtartamáról

93. Az, hogy a Bizottság a túllépés időtartamából arra következtet, hogy nem teljesítették az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az a lehető legrövidebb ideig tartson, magában foglalja azt, hogy a túllépést meghatározott időn belül meg kell szüntetni. Ilyen meghatározott idő azonban nem szerepel kifejezetten a 2008/50 irányelvben, és abból nem is vezethető le.

94. Valójában a Bíróság a levegőminőségi tervekkel kapcsolatban eddig csak azt állapította meg, hogy jöllehet a tagállamok a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a megteendő intézkedések terén, ezen intézkedéseknek azonban mindenképpen lehetővé kell tenniük, hogy a határértékek túllépésének időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson.³³

33 — 2014. november 19-i ClientEarth-ítélet (C-404/13, EU:C:2014:2382, 57. pont).

95. Ezt a megállapítást a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti határértékek fenyegető túllépése miatt rövid határidőn belül kidolgozandó cselekvési tervekkel kapcsolatban hozott korábbi Janecek-ítélet fényében kell érteni. A Bíróság megállapította, hogy az irányelv – amelynek célja a szennyezés integrált csökkentése – szerkezetéből az következik, hogy a tagállamoknak az a feladatuk, hogy az adott helyzet összes körülményét és a fennálló érdekeket figyelembe véve olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek alkalmasak a túllépés veszélyének és időtartamának minimálisra csökkentésére.³⁴ Ebben az összefüggésben a Bíróság elismerte, hogy a tagállamoknak a mérlegelési jogkör gyakorlása során a túllépés minimalizálására irányuló célkitűzés mellett figyelembe kell venniük a fennálló különböző köz- és magánérdekek között biztosítandó egyensúlyt.³⁵

96. A 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdése szerinti levegőminőségi terveket is csak ilyen érdekegyensúly alapján lehet elfogadni. Igaz, hogy a levegő minőségének az élet és az egészség védelme szempontjából fennálló nagy jelentősége csak kevés teret enged más érdekek figyelembevételének. Ennélfogva ez az elvégzett mérlegelés szigorú felülvizsgálatát is megköveteli.³⁶ Nem vitatottan vannak azonban olyan nyomós érdekek, amelyek kizárhatnak bizonyos alkalmas intézkedéseket.

97. Így Bulgária érvei szerint a lakások szilárd tüzelőanyagokkal, különösen fával vagy szénnel történő téli fűtése a fő oka a határértékek túllépésének. Ezért az ilyen fűtés tilalma megfelelőnek tűnik a határértékek betartásának elérésére. Ez az intézkedés azonban mindaddig tiltott, amíg nem állnak rendelkezésre más fűtési módszerek, mivel fűtés nélkül az emberi egészség még jelentősebb károsodásával kellene számolni.

98. Következésképpen Bulgária jogosan hangsúlyozza, hogy azt, hogy mely időszak a „lehető legrövidebb”, csak az egyedi eset vizsgálata alapján lehet megállapítani. Önmagában a túllépés időtartama nem elegendő ehhez, mivel ez önmagában nem enged arra vonatkozó következtetést, hogy a más érdekekkel való egyensúly hibás volt-e.

99. Ezért a Bizottság központi érve közvetlenül nem megalapozott. Az, hogy a határértékeket egy bizonyos számú – akár hét, nyolc vagy kilenc – év alatt túllépték-e, önmagában nem lehet mérvado tekintetben, hogy ez az időszak még a „lehető legrövidebb” volt-e.

100. Mindazonáltal ebből nem következik, hogy a Bizottság ezen érve jelentéktelen.

101. Valójában a Bíróságnak a hulladékjogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatához kellene igazodnia. Ezen a területen a jelenleg a hulladékirányelv³⁷ 13. cikkében meghatározott, annak biztosítására irányuló átfogó tagállami kötelezettség van érvényben, hogy a hulladékgazdálkodás az emberi egészség veszélyeztetése, a környezet károsítása nélkül történjen. Az e céllal összeegyeztethetetlen helyzet, például egy illegális hulladéklerakó hosszabb időn keresztül való fennállása – különösen, ha a környezet jelentős károsodásához vezet, és az illetékes hatóságok nem avatkoznak be – e kötelezettségnek megsértésére utal.³⁸

34 — 2008. július 25-i Janecek-ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 45. pont).

35 — 2008. július 25-i Janecek-ítélet (C-237/07, EU:C:2008:447, 46. pont).

36 — Lásd ebben az értelemben a magánszférába való súlyos beavatkozások ellenőrzése és a személyes adatok védelméhez való jog tekintetében: 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 48. pont); 2015. október 6-i Schrems-ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 78. pont).

37 — A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL 2008. L 312., 3. o.

38 — Lásd például: 1999. november 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet („San Rocco”-ítélet, C-365/97, EU:C:1999:544, 68. pont); 2004. november 18-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-420/02, EU:C:2004:727, 22. pont); 2010. március 4-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-297/08, EU:C:2010:115, 97. pont); 2014. december 11-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-677/13, EU:C:2014:2433, 78. pont); 2015. július 16-i Bizottság kontra Szlovénia ítélet (C-140/14, EU:C:2015:501, 69. pont); 2016. július 21-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-104/15, EU:C:2016:581, 81. pont).

102. Ugyanez érvényes a jelen eljárásban. Bulgáriában hosszabb ideje megsértik a PM_{10} -re vonatkozó határértékeket, ami súlyos következményekkel jár a bolgár lakosság egészségére nézve. Ez jelentős, azt valószínűsítő körülmény, hogy Bulgária nem teljesítette a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti kötelezettségét.

103. Igaz, hogy Bulgária azt az álláspontot képviseli, hogy a határértékek túllépése nem alapozhatja meg egyidejűleg a 2008/50 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének és 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének megsértését, mivel csak az előbb említett kötelezettség megsértése eredményezi az utóbb említett kötelezettséget.

104. Ez az érvelés azonban nem veszi figyelembe, hogy a határértékek megsértése nem alapozza meg a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének megsértését, hanem az csak egy azt valószínűsítő körülmény, hogy a levegőminőségi tervek nem felelnek meg a követelményeknek. Ez ugyan az első túllépésből nem vezethető le, azonban minél hosszabb ideig tartanak a túllépések, annál inkább jelzik, hogy milyen hatékonyak – vagy hatástalanok – voltak a levegőminőség javítása érdekében már meghozott intézkedések.

105. E valószínűsítő körülmény jelentőségének megállapítása során egyébként az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő eltelte után, azaz a 2014. és 2015. évben történt nem vitatott jogsértések szintén relevánsak. Ezek megerősítik, hogy a határidő eltelte előtt meglévő levegőminőségi tervek még nem voltak elegendők a határértékeknek való későbbi megfeleléshez.

106. A túllépés időtartamának jelentőségét nem csökkenti az sem, hogy csak a 2010. június 11-től fennálló kötelezettség képezi az eljárás tárgyát. Bulgária ugyanis első ízben nem ezen időponttól volt köteles fellépni a levegőszennyezéssel szemben, hanem már a 2007. januári csatlakozástól, melynek időpontjában a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése alkalmazandó lett. Ennélfogva a 2010. június 11. és 2014. szeptember 11. között hozott intézkedések hatékonyságát a levegőminőség javítására való korábbi, több mint hároméves törekvés alapján kell értékelni. Mivel ezek azerőfeszítések nem voltak elegendők, annál inkább indokolt volt 2010. június 11. után hatékony intézkedéseket foganatosítani.

107. Következésképpen Bulgária feladata a határértékek folyamatos túllépése alapján fennálló e valószínűsítő körülmény megcáfolása. E tekintetben e tagállamnak különösen azt kellene bizonyítania, hogy a levegőminőségi tervei megfelelnek a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdésében és XV. mellékletének A. szakaszában szereplő feltételeknek.

3. A bolgár levegőminőségi tervek minőségéről

108. Bulgária és a Bizottság érvei alapján azonban az eddigi tervek hiányosak.

109. Nem vitatott, hogy ezek a tervek különböző céldátumokat tartalmaztak ugyan a határértékek betartására vonatkozóan, ezeket a célokat azonban nem érték el. A Bizottság nem vitatottan azt is előadja, hogy nem vették fontolóra a lehetséges intézkedések teljes körét, például a lakások fűtésére használt szilárd tüzelőanyagokra vonatkozó szigorúbb előírásokat vagy a közúti közlekedés korlátozását.

110. Ugyanakkor a bolgár tervek szerkezeti hiányosságokban is szenvednek.

111. A Bizottság ugyanis ezenkívül előadja, hogy Bulgária nem közölt információkat a tervek pontos területi hatályáról, a megvalósításuk menetrendjéről, a levegőminőségnek a tervezett intézkedések alapján várt javulásáról, valamint a határértékek betartásának időpontjáról.

112. Ezzel a Bizottság a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakasza szerint szükséges információkra hivatkozik. E szakasz 6. pontjának b) alpontja szerint különösen közölni kell a levegőminőség javítását célzó lehetséges intézkedésekre vonatkozó információkat. A 8. pont megköveteli a projektben meghatározott valamennyi intézkedés felsorolását és leírását (a) pont), a végrehajtás menetrendjét (b) pont) és a levegőminőség tervezett javulásának és az ezen célkitűzések eléréséhez várhatóan szükséges idő becslését (c) pont) is.

113. Ezek az információk központi jelentőséggel bírnak, mivel csak ezek teszik lehetővé annak vizsgálatát, hogy ezek a levegőminőségi tervek ténylegesen biztosítják-e, hogy a határértékek be nem tartásának időtartama a lehető legrövidebb legyen. Ezen információk alapján vizsgálható, hogy a tagállam megállapította-e a levegőminőség javítását célzó összes intézkedést, és hogy mely intézkedéseket választott ki. Egyúttal ezután becsülhető meg, hogy milyen mértékben és mennyi idő alatt javul a levegő minősége. Végeredményben ebből következik, hogy e tervek szerint a határértékek betarthatók-e, és ha igen, meddig.

114. Igaz, hogy Bulgária sok intézkedést és tervet ír le, azt azonban nem vitatja, hogy a fent említett információk lényegében hiányoznak.

115. Mindazonáltal Bulgária rámutat egy a Bizottság érveiben rejlő ellentmondásra. A Bizottság ugyanis egyfelől azt állítja, hogy Bulgária nem közölt arra vonatkozó információt, hogy mikor lehet számolni a határértékek betartásával, másfelől azonban azt kritizálja, hogy egyes tervek olyan dátumokat tartalmaznak, amelyek a határértékek betartása nélkül teltek el.

116. Ez az ellentmondás azonban nem bír döntő jelentőséggel, mivel a határértékek meg nem valósított betartásának közlése csak a levegőminőségi terv hiányosságaira vonatkozó további bizonyíték.

117. Következésképpen a Bulgária által a PM₁₀ okozta levegőszennyezés csökkentése érdekében készített levegőminőségi tervek nem felelnek meg a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő követelményeknek, és különösen nem tartalmazzák a 2008/50 irányelv XV. mellékletének A. szakasza szerint szükséges összes információt.

118. Bulgária tehát azt sem tudta bizonyítani, hogy a határértékek folyamatos túllépése ellenére meghozta a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb legyen.

4. Közbenső következtetés

119. Összefoglalásképpen a második jogalappal kapcsolatban meg kell állapítani, hogy Bulgária 2010. június 11-től 2014. szeptember 11-ig általánosan és folyamatosan az ország egyik agglomerációjában és zónájában sem teljesítette a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy a PM₁₀ okozta levegőszennyezés csökkentése érdekében a XV. melléklet A. szakasza szerint levegőminőségi terveket készítsen és hajtson végre abból a célból, hogy a 13. cikk (1) bekezdése és a XI. melléklet szerinti határértékek be nem tartásának időtartama a lehető legrövidebb legyen.

V – Költségek

120. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság lényegében pernyertes lett, Bulgáriát kötelezni kell a költségek megfizetésére.

121. Mindazonáltal az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. Ennélfogva Lengyelország maga viseli saját költségeit.

VI – Véggövetkeztetések

122. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) Bulgária a PM_{10} vonatkozásában 2007-től 2013-ig általánosan és folyamatosan, az ország összes agglomerációjában és zónájában megsértette a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50 irányelvnek a XI. mellékletével összefüggésben értelmezett 13. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.
- 2) Bulgária 2010. június 11-től 2014. szeptember 11-ig általánosan és folyamatosan az ország egyik agglomerációjában és zónájában sem teljesítette a 2008/50 irányelv 23. cikkének (1) bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy a PM_{10} okozta levegőszennyezés csökkentése érdekében a XV. melléklet A. szakasza szerint levegőminőségi terveket készítsen és hajtson végre abból a célból, hogy a 13. cikk (1) bekezdése és a XI. melléklet szerinti határértékek be nem tartásának időtartama a lehető legrövidebb legyen.
- 3) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.
- 4) A Bolgár Köztársaság viseli a költségeket, a Lengyel Köztársaság költségeinek kivételével, amelyeket e tagállam maga visel.