



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2016 m. lapkričio 10 d.¹

Byla C-488/15

**Europos Komisija
prieš**

Bulgarijos Respubliką

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — Direktyva 2008/50/EB — Aplinkos oro kokybė — Kietųjų dalelių (KD₁₀) koncentracija aplinkos ore — Ribinių verčių viršijimas — Bendras ir tęstinis pažeidimas — Oro kokybės planai“

I – Įžanga

1. Per šią valstybės įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūrą Komisija kaltina Bulgariją dėl aplinkos oro kokybei taikomų Sąjungos standartų nesilaikymo Bulgarijoje. Tiksliau, šiuo atveju nagrinėjamos ne didesnių kaip 10 µm kietųjų dalelių (toliau – KD₁₀) pagal 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje² viršijamos vertės. Europos aplinkos agentūros (toliau – EAA) duomenimis, šio teršalo vertės Bulgarijoje yra blogiausios iš visų valstybių narių³.

2. Oro tarša labai neigiamai veikia mūsų sveikatą. Pirmiausia KD₁₀ kenksmingos tiek širdies ir kraujagyslių sistemai, tiek kvėpavimo takams⁴. Pasaulio sveikatos organizacijos (toliau – PSO) duomenimis, 2012 m. visame pasaulyje 3 milijonai, Europoje 479 000⁵, iš jų 8 634 Bulgarijoje⁶, ankstyvos mirties atvejų buvo sietina su oro tarša. Taigi pasaulio mastu ankstyvas mirtingumas pagal gyventojų skaičių Bulgarijoje yra antras pagal dydį (118 mirties atvejų 100 000 gyventojų) po Ukrainos ir prieš Baltarusiją ir Kiniją, nors šiek tiek skiriasi atsižvelgiant į atitinkamą amžiaus struktūrą⁷.

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — OL L 152, 2008, p. 1.

3 — „Air quality in Europe – 2015 report“, EAA ataskaita Nr. 5/2015, p. 22.

4 — PSO Europos aplinkos ir sveikatos centras, Bona, PSO Europos regioninis biuras „Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project“, techninė ataskaita, 2013, p. 35.

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

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

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

3. Naujesnių skaičiavimų dėl KD_{10} , atrodo, nėra, tačiau 2009 m. EAA darė prielaidą, kad 2005 m. Bulgarijoje ankstyvos mirties atvejų skaičius siekė maždaug 1 600 milijonui gyventojų ir šį skaičių būtų galima sumažinti iki maždaug 1 000, jei būtų laikomasi ribinių verčių. Pagal atitinkamus skaičiavimus tuo metu 27 valstybėse narėse šie skaičiai siekė tik maždaug 850 ir 650 ankstyvos mirties atvejų milijonui gyventojų⁸.

4. Taigi ši valstybės įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūra turi didelę reikšmę žmonių sveikatos apsaugai nuo žalingo aplinkos poveikio. Abi bylos šalys sutaria, kad Bulgarija nuo 2007 m., kai jai buvo pradėtos taikyti ribinės vertės, jų nesilaikė.

5. Vis dėlto teisinis šios bylos vertinimas nėra paprastas. Esminę reikšmę turi klausimas, kaip vertintinas įpareigojimas laikytis ribinių verčių, atsižvelgiant į tai, kad jas viršijant turi būti parengiami oro kokybės planai, kuriais būtų siekiama ne nedelsiant atkurti reikiamą oro kokybę, o tik užtikrinti, kad šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesnį laikotarpį.

6. Taip pat kyla nemažai procedūrinių klausimų, visų pirma, ar Komisija gali pripažinti, jog padarytas bendras ir tęstinis pažeidimas, ar Bulgarija gali būti laikinai atleista nuo įpareigojimo laikytis ribinių verčių ir ar Komisija dėl to, kad ribinių verčių buvo nesilaikoma nuolat, gali daryti išvadą, jog oro kokybės planai yra netinkami.

II – Teisinis pagrindas

7. Protokolo dėl Bulgarijos Respublikos ir Rumunijos priėmimo į Europos Sąjungą sąlygų ir tvarkos⁹ 2 straipsnyje nurodyta, kad nuo įstojimo dienos – taigi nuo 2007 m. sausio 1 d. – visų pirma prieš įstojimą institucijų priimtų aktų nuostatos Bulgarijai ir Rumunijai yra privalomos ir tose valstybėse taikomos Sutartyse ir šiame protokole nustatytais sąlygomis. Dėl teisės normų, kuriomis reglamentuojama aplinkos oro kokybė, taikymo išimties nebuvo susitarta.

8. Direktyvos 2008/50 2 straipsnio 18 punkte taip apibrėžiamos nagrinėjamos kietosios dalelės:

„ KD_{10} – kietosios dalelės, kurių 50 % praeina pro joms pralaidžią 10 μm aerodinaminio skersmens angą, kaip nustatyta pamatiniu KD_{10} mėginių ėmimo ir matavimo metodu, EN 12341“.

9. Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalyje įpareigojama laikytis KD_{10} koncentracijos ribinių verčių:

„Valstybės narės užtikrina, kad visose jų zonose ir aglomeracijose sieros dioksido, KD_{10} , švino ir anglies monoksido lygiai aplinkos ore neviršytų XI priede nustatytų ribinių verčių.“

10. Direktyvos 2008/50 XI priede nustatytos tokios KD_{10} koncentracijos ribinės vertės: metinis vidurkis – 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, dienos ribinė vertė – 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, ji negali būti viršyta daugiau kaip 35 dienas per metus.

11. Pagal 1999 m. balandžio 22 d. Tarybos direktyvos 1999/30/EB dėl sieros dioksido, azoto dioksido, azoto oksidų, kietųjų dalelių ir švino ribinių verčių aplinkos ore¹⁰ 5 straipsnio 1 dalį ir III priedo 1 etape toks pat įpareigojimas galiojo jau nuo 2005 m. sausio 1 d.

8 — „Spatial assessment of PM_{10} and ozone concentrations in Europe“, EAA techninė ataskaita Nr. 1/2009, 2005, p. 20.

9 — OL L 157, 2005, p. 29.

10 — OL L 163, 1999, p 41; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 4 t., p. 164.

12. Direktyvos 2008/50 22 straipsnyje nustatyta procedūra, pagal kurią valstybės narės tam tikromis sąlygomis gali prašyti laikinai, t. y. iki 2011 m. birželio 11 d., jas atleisti, be kita ko, nuo įpareigojimo laikytis KD_{10} koncentracijos ribinių verčių:

„1. Kai tam tikroje zonoje arba aglomeracijoje iki XI priede nustatytų terminų negalima pasiekti azoto dioksido arba benzeno ribinių verčių, valstybė narė gali atidėti tuos terminus ne daugiau kaip penkeriems metams tai konkrečiai zonai arba aglomeracijai su sąlyga, kad pagal 23 straipsnį parengiamas oro kokybės planas, skirtas zonai ar aglomeracijai, kurioje bus atidėtas terminas; šis oro kokybės planas papildomas XV priedo B skirsnyje nurodyta informacija, susijusia su atitinkamais teršalais, ir jame išdėstoma, kaip iki naujo termino bus pasiektos ribinės vertės.

2. Kai tam tikroje zonoje arba aglomeracijoje dėl tai vietai būdingų sklaidos savybių, nepalankių klimato sąlygų arba tarpvalstybinės taršos negalima pasiekti KD_{10} ribinių verčių, nustatytų XI priede, valstybei narei leidžiama nevykdyti įpareigojimo taikyti tas ribines vertes iki 2011 m. birželio 11 d., jeigu laikomasi 1 dalyje nustatytų sąlygų ir jeigu valstybė narė įrodo, kad nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygmenimis imtasi visų reikiamų priemonių siekiant įgyvendinti minėtus terminus.

3. <...>

4. Valstybės narės informuoja Komisiją, kai, jų nuomone, reikėtų taikyti 1 ar 2 dalis, ir pateikia 1 dalyje nurodytą oro kokybės planą, įskaitant visą susijusią informaciją, būtiną, kad Komisija galėtų nustatyti, ar tikrai įvykdytos atitinkamos sąlygos. Atlikdama vertinimą, Komisija atsižvelgia į numatomą valstybių narių taikytų priemonių poveikį aplinkos oro kokybei valstybėse narėse šiuo metu ir ateityje ir į dabar taikomų Bendrijos priemonių poveikį aplinkos oro kokybei bei į planuojamas Bendrijos priemones, kurias pasiūlys Komisija.

Jeigu Komisija per devynis mėnesius nuo to pranešimo gavimo nepareiškia prieštaravimų, laikoma, kad įvykdytos atitinkamos 1 arba 2 dalies taikymo sąlygos.

Jeigu pareiškiami prieštaravimai, Komisija gali pareikalauti valstybių narių pakoreguoti arba pateikti naujus oro kokybės planus.“

13. Pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalį valstybės narės, viršijusios ribines vertes, turi parengti oro kokybės planus:

„Kai tam tikrose zonose arba aglomeracijose teršalų lygis aplinkos ore kiekvienu atveju viršija ribinę arba siektiną vertę bei atitinkamą leistiną nukrypimo dydį, valstybės narės užtikrina, kad toms zonoms ir aglomeracijoms būtų parengti oro kokybės planai, kad būtų pasiektos atitinkamos XI ir XIV prieduose nustatytos ribinės vertės arba siektinos vertės.

Jeigu viršijamos tos ribinės vertės, kurių pasiekimo terminas jau baigėsi, oro kokybės planuose išdėstomos atitinkamos priemonės, kad šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesnį laikotarpį. <...>

Į šiuos oro kokybės planuos [planus] įtraukiama bent XV priedo A skirsnyje nurodyta informacija <...> Šie planai perduodami Komisijai nedelsiant, bet ne vėliau kaip per dvejus metus nuo tų metų, kuriais buvo užregistruotas pirmas taršos lygio viršijimas, pabaigos.

<...>“

14. Panašus įpareigojimas buvo nustatytas jau 1996 m. rugsėjo 27 d. Tarybos direktyvos 96/62/EB dėl aplinkos oro kokybės vertinimo ir valdymo¹¹ 7 straipsnio 3 dalies pirmame sakinyje:

„Valstybės narės sudaro veiksmų planą ir nurodo priemones, kurių siekiant sumažinti pavojų ir apriboti trukmę bus imamasi ten, kur iškyla pavojus viršyti ribines vertes ir (arba) pavojaus slenksčius.“

15. Direktyvos 2008/50 XV priedo A skirsnyje nustatyti šių planų reikalavimai. Pagal 6 punktą turi būti pateikiami šie padėties analizės duomenys:

„a) informacija apie taršos lygio viršijimo veiksnius (pvz., transportas, įskaitant tarpvalstybinį transportą, antrinių teršalų susidarymas atmosferoje);

b) informacija apie galimas oro kokybės gerinimo priemones.“

16. 8 punkte numatyta, kad oro kokybės planuose būtų pateikta informacija apie tas priemones arba projektus, kurie buvo priimti, siekiant sumažinti taršą:

„a) visų projekte numatytų priemonių išvardijimas ir aprašymas;

b) įgyvendinimo grafikas;

c) planuojamas oro kokybės pagerinimas ir numatomas laikas, reikalingas tiems tikslams pasiekti.“

17. Pagal Direktyvos 2008/50 33 straipsnį į nacionalinę teisę ši direktyva turėjo būti perkelta iki 2010 m. birželio 11 d.

18. Direktyvos 2008/50 31 straipsnyje reglamentuojamas Direktyvų 96/62 ir 99/30 panaikinimas:

„Direktyvos 96/62/EB, 1999/30/EB, 2000/69/EB ir 2002/3/EB panaikinamos nuo 2010 m. birželio 11 d., nepažeidžiant valstybių narių įsipareigojimų, susijusių su tų direktyvų perkėlimo į nacionalinius teisės aktus arba taikymo terminais.

<...>“

III – Faktinės aplinkybės, ikiteisminė procedūra ir ieškinio reikalavimas

19. Bylos šalys nesiginčija dėl to, kad nuo 2007 m. iki bent jau 2015 m. visose Bulgarijos zonose ir aglomeracijose buvo nesilaikoma dienos ir metinių KD_{10} koncentracijos ribinių verčių. Tik BG0003 Varnos zonoje 2009 m. koncentracija buvo mažesnė negu metinė ribinė vertė.

20. Dėl šio ribinių verčių viršijimo Bulgarija paprašė Komisijos pratęsti atitikties ribinėms vertėms pasiekimo terminus (apie tai – A skirsnyje), o Komisija pradėjo šią valstybės įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūrą (apie tai – B skirsnyje).

A – Dėl pastangų pratęsti terminus

21. 2009 m. balandžio 14 d. Komisija gavo Bulgarijos pranešimą, kad šešiose šalies aglomeracijose neįmanoma laikytis KD_{10} koncentracijos ribinių verčių. Todėl Bulgarija paprašė pratęsti atitikties ribinėms vertėms pasiekimo terminą pagal Direktyvos 2008/50 22 straipsnį.

11 — OL L 296, 1996, p. 55; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 3 t., p. 95.

22. Vis dėlto 2009 m. gruodžio 11 d. Komisija nusprendė pareikšti prieštaravimų dėl šio pranešimo.
23. 2011 m. birželio 9 d. Bulgarija Komisijai nusiuntė dar vieną pranešimą siekdama pratęsti terminą. Komisija šį pranešimą atmetė dėl to, kad terminą buvo galima pratęsti ne ilgiau kaip iki 2011 m. birželio 11 d. ir kad Direktyvos 2008/50 22 straipsnio 4 dalies antroje pastraipoje Komisijai numatytas devynių mėnesių tikrinimo terminas.

B – Dėl valstybės įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūros

24. 2010 m. spalio 1 d. Komisija paprašė Bulgarijos pateikti pastabas dėl Direktyvos 2008/50 13 straipsnio pažeidimo. 2013 m. sausio 25 d. Komisija šį prašymą papildė kaltinimu neparengus tinkamų planų pagal 23 straipsnį. Komisija rėmėsi 2007–2011 m. duomenimis.

25. Bulgarija neneigė, kad nesilaiko ribinių verčių, tačiau teigė, jog jos viršijamos mažiau.

26. Komisija tebesilaikė savo kaltinimų ir 2014 m. liepos 11 d. pateikė atitinkamą pagrįstą nuomonę, kurioje jau papildomai rėmėsi 2012 m. duomenimis ir nustatė Bulgarijai paskutinį dviejų mėnesių terminą.

27. Savo atsakymuose Bulgarija ir toliau rėmėsi tuo, kad padėtis pamažu gerėja. Ji nurodė, jog ribinės vertės viršijamos daugiausia dėl to, kad žiemą būstai šildomi tam tikru kuru.

28. Komisijos manymu, šie atsakymai nepakankami, todėl 2015 m. rugsėjo 14 d. ji padavė ieškinį, kuriame prašo:

- atsižvelgiant į tai, kad nuo 2007 m. iki bent jau 2013 m. imtinai sistemingai ir nuolat buvo nesilaikoma metinių ir dienos KD_{10} koncentracijos ribinių verčių šiose zonose ir aglomeracijose: BG0001 Sofijos aglomeracijoje, BG0002 Plovdivo aglomeracijoje, BG0004 Šiaurės Bulgarijoje, BG0005 Pietvakarių Bulgarijoje ir BG0006 Pietryčių Bulgarijoje,
- atsižvelgiant į tai, kad nuo 2007 m. iki bent jau 2013 m. imtinai sistemingai ir nuolat buvo nesilaikoma dienos KD_{10} koncentracijos ribinės vertės ir metinės KD_{10} koncentracijos ribinės vertės 2007 m., 2008 m. ir 2010–2013 m. imtinai BG0003 Varnos zonoje,
- nesant papildomos informacijos, patvirtinančios, kad pasikeitė padėtis, kai minėtose zonose ir aglomeracijose nesilaikoma metinių ir dienos KD_{10} koncentracijos ribinių verčių,
- pripažinti, kad Bulgarija ir toliau nevykdo įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalį ir jos XI priedą;
- kadangi iš paskutinės metinės ataskaitos dėl oro kokybės 2013 m. matyti, kad visose minėtose zonose ir aglomeracijose toliau viršijamos metinės ir dienos KD_{10} koncentracijos ribinės vertės, pripažinti, kad Bulgarijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, pirmiausia įsipareigojimo kiek įmanoma sutrumpinti nesilaikymo laikotarpį, ir kad šis pažeidimas vis dar tęsiasi,
- priteisti iš Bulgarijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

29. Bulgarijos Respublika prašo ieškinį atmesti kaip nepriimtina arba kaip nepagrįstą ir iš Komisijos priteisti bylinėjimosi išlaidas.

30. Šalys pateikė pastabas raštu, o per 2016 m. rugsėjo 29 d. surengtą posėdį buvo išklaustos ir jų žodinės pastabos. Šiame teismo posėdyje dalyvavo Lenkija, kaip Bulgarijos pusėje į bylą įstojusi šalis.

IV – Teisinis vertinimas

31. Komisija kaltina Bulgariją neįvykdžius Direktyvoje 2008/50 nustatytų dviejų įpareigojimų: pirma, įpareigojimo laikytis KD_{10} koncentracijos ribinių verčių (apie tai – A skirsnyje) ir, antra, įpareigojimo viršijus ribines vertes parengti oro kokybės planus, pagal kuriuos šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesni laikotarpį (apie tai – B skirsnyje).

A – Dėl Direktyvos 2008/50 13 straipsnio (ribinių verčių viršijimas)

32. Pirmasis ieškinio pagrindas susijęs su KD_{10} koncentracijos ribinių verčių viršijimu pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnį ir XI priedą. Ten nustatytos dviejų rūšių KD_{10} koncentracijos ribinės vertės: dienos ribinė vertė – $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kuri negali būti viršyta daugiau kaip 35 dienas per metus, ir metinė ribinė vertė – $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kuri apskritai negali būti viršyta.

33. Neginčijama, kad nuo Bulgarijos įstojimo į ES tik BG003 Varnos zonoje ir tik 2009 m. buvo laikomasi vienos iš šių ribinių verčių, t. y. metinės ribinės vertės. Visais kitais aspektais abi ribinės vertės buvo nuolat viršijamos. Paskutiniai rašytiniame procese nurodyti duomenys susiję su 2015 m.

34. Nors dėl ribinių verčių viršijimo nesiginčijama, tiksliai nustatant bylos dalyką kyla sunkumų, kuriais Bulgarija grindžia savo prieštaravimus dėl ieškinio priimtumo (apie tai – 1 dalyje). Taip pat reikia išsiaiškinti, ar Bulgarija gali būti laikinai atleista nuo įpareigojimo laikytis ribinių verčių (apie tai – 2 dalies a punkte) ir ar šis įpareigojimas reiškia pareigą pasiekti rezultatą ar tik apima pastangas laikytis šių verčių (apie tai – 2 dalies b punkte).

1. Dėl bylos dalyko ir Komisijos argumentų priimtumo

35. Iš pirmo žvilgsnio būtų galima manyti, jog Komisija siekia, kad būtų konstatuotas ribinių verčių nesilaikymas per nurodytus metus atitinkamose zonose ir aglomeracijose. Vis dėlto, kaip matyti iš Bulgarijos prieštaravimų, toks ieškinio reikalavimas būtų bent iš dalies akivaizdžiai nepriimtinas.

36. Pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dalykas apibrėžiamas per šioje nuostatoje numatytą ikiteisminę procedūrą. Todėl ieškinys negali būti grindžiamas ne per ikiteisminę procedūrą pareikštais kitais kaltinimais. Taip yra todėl, kad ikiteisimine procedūra siekiama suteikti atitinkamai valstybei narei galimybę, pirma, įvykdyti iš Sąjungos teisės kylančius įsipareigojimus ir, antra, veiksmingai pateikti savo gynybos pagrindus atsakant į Komisijos pateiktus kaltinimus¹².

37. Komisija nesilaikytų šių principų, jei ieškinyje prašytų konstatuoti buvus pažeidimą 2013 m., o dublike – netgi 2014 m., nors pagrįstoje nuomonėje kaip paskutinius metus nurodo 2012 m. Net ir pagrįstoje nuomonėje nurodytas laikotarpis yra vienais metais ilgesnis, negu nurodytas papildytame prašyme pateikti pastabas.

38. Manau, vis dėlto šis argumentas iš principo priimtinas.

39. Ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo dalykas taip pat gali būti administracinė veikla, jeigu ji yra gana pastovi ir bendra¹³, arba bendro ir tęstinio pobūdžio įsipareigojimų nevykdymas¹⁴.

12 — Žr., pavyzdžiui, 2005 m. rugsėjo 22 d. Komisijos sprendimą *Komisija / Belgija* (C-221/03, EU:C:2005:573, 36 ir 38 punktai) ir 2012 m. kovo 15 d. Komisijos sprendimą *Komisija / Kipras* (C-340/10, EU:C:2012:143, 21 punktas).

13 — 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija* (C-387/99, EU:C:2004:235, 42 punktas) ir 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 28 punktas).

14 — 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 170, 171, 184 ir 193 punktai), 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-135/05, EU:C:2007:250, 45 punktas) ir 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33 punktas).

40. Būtent taip suprantu Komisijos ieškinio reikalavimą konstatuoti, kad Bulgarija, „sistemiškai“ ir „nuolat“ viršydama ribines vertes, „ir toliau“ nevykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50 13 straipsnį ir XI priedą.

41. Taip aiškintinas ir Komisijos rėmimasis ribinių verčių viršijimu metais, kurie dar nebuvo ikiteisminės procedūros arba ieškinio dalykas. Vėlesne informacija proceso Teisingumo Teisme etape galima pagrįsti bendrą ir tęstinį tariamo pažeidimo pobūdį¹⁵.

42. Tai nelaikytina neleistinu ieškinio dalyko išplėtimu, nes vis dar kalbama apie kaltinimą Bulgarijai nuolat nesilaikius KD_{10} koncentracijos ribinių verčių.

43. Vis dėlto ikiteisminės procedūros nulemtas apribojimas taip pat reiškia, kad įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, o į vėliau įvykusius pokyčius Teisingumo Teismas atsižvelgti negali¹⁶. Šioje byloje šis terminas baigėsi 2014 m. rugsėjo mėn.

44. Todėl Teisingumo Teismas gali daryti išvadas, susijusias tik su laikotarpiu iki šio termino pabaigos. Į Komisijos argumentus, susijusius su laikotarpiu pasibaigus šiam terminui, gali būti atsižvelgiama tik tiek, kiek iš jų galima daryti išvadas apie ankstesnę padėtį.

45. Bulgarijos priekaištas dėl nesuprantamos ieškinio formuluotės, būtent dėl Procedūros reglamento 120 straipsnio c punkto pažeidimo, iš esmės grindžiamas tuo, kad Bulgarija neįžvelgia bendro ir nuolatinio įsipareigojimų nevykdymo konstatavimo galimybes.

46. Būtų buvę pageidautina, kad Komisija savo kaltinimo dalyką būtų išreiškusi aiškiau, pavyzdžiui, remdamasi atitinkama Teisingumo Teismo praktika, tačiau negalima teigti, jog ginčo dalykas nesuprantamas.

47. Galiausiai reikia paminėti, kad 2007–2010 m. ribinės vertės buvo nustatytos Direktyvos 1999/30 5 straipsnyje ir III priedo 1 etape, o Komisija remiasi tik Direktyva 2008/50, kuri tuo metu dar negaliojo.

48. Tačiau pagal nusistovėjusią teismo praktiką per procedūrą, vykdomą remiantis SESV 258 straipsniu, Komisija gali siekti, kad būtų pripažinta, jog neįvykdyti įsipareigojimai, numatyti vėliau pakeistoje arba panaikintoje pirminėje Sąjungos teisės akto redakcijoje, kurie naujomis nuostatomis buvo palikti galioti¹⁷.

49. Taip yra ir šiuo atveju, nes Direktyvos 2008/50 13 straipsnyje ir XI priede nustatytos tokios pačios KD_{10} koncentracijos ribinės vertės kaip Direktyvos 1999/30 5 straipsnyje ir III priedo 1 etape laikotarpiui prieš įsigaliojant Direktyvai 2008/50. Tai patvirtinta Direktyvos 2008/50 31 straipsnio 3 dalyje, pagal kurią nuorodos į panaikintas direktyvas, visų pirma į Direktyvą 1999/30, laikomos nuorodomis į naująją direktyvą.

15 — 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 37 punktas) ir 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33 punktas).

16 — Žr., pavyzdžiui, 2014 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-395/13, EU:C:2014:2347, 39 punktas) ir 2016 m. sausio 28 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-398/14, EU:C:2016:61, 49 punktas).

17 — 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimas *Komisija / Italija (San Rocco)*, C-365/97, EU:C:1999:544, 36 punktas), 2010 m. birželio 17 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-492/08, EU:C:2010:348, 31 punktas) ir 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija* (C-281/11, EU:C:2013:855, 37 punktas).

50. Todėl nebūtina, kad Komisija savo ieškinio reikalavime aiškiai nurodytų ankstesnę teisės normą¹⁸. Pakanka to, kad ieškinio motyvuose ji paaikškino, jog ribinės vertės toliau taikomos, ir aiškiai nurodė atitinkamą teisinį pagrindą.

51. Taigi ieškinio pagrindas dėl ribinių verčių viršijimo ir Komisijos argumentai dėl pažeidimų iki pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino, t. y. 2014 m. rugsėjo mėn., pabaigos yra priimtini.

2. Dėl ieškinio pirmojo reikalavimo pagrįstumo

52. Komisijos kaltinimas tiek, kiek jis susijęs su ieškinio reikalavime nurodytais 2007–2013 m., bet kuriuo atveju taip pat yra pagrįstas.

53. Bulgarijoje šiuo laikotarpiu, t. y. nuo tada, kai KD₁₀ koncentracijos ribinės vertės pradėtos taikyti pagal priėmimo į ES protokolą, išskyrus vienus metus, buvo viršytos visose aglomeracijose ir zonose. Taigi pažeidimas yra bendras ir tęstinis.

54. Kalbant apie dubliko reikalavime papildomai nurodytus 2014 m., pagrįstoje nuomonėje nurodytas terminas baigėsi jau tų metų rugsėjo mėn. Tačiau ribinės vertės susijusios su visais metais, t. y. su dienos ribinės vertės viršijimo per metus skaičiumi ir metiniu vidurkiu. Komisija nepaaikškina, ar ribinių verčių viršijimą galima konstatuoti net remiantis iki šio momento surinktais matavimo duomenimis. Net jei būtų įmanoma ribines vertes perskaiciuoti laikotarpiui iki termino pabaigos, reikėtų atitinkamų Komisijos argumentų šiuo klausimu. Bet tokių argumentų nepateikta. Todėl konstatuoti pažeidimo 2014 m. neįmanoma ir ieškinys šiuo aspektu atmestinas.

a) Dėl prašymų dėl laikino atleidimo

55. Komisijos kaltinimas iš esmės netektų pagrindo, jei pagal Direktyvos 2008/50 22 straipsnį Bulgarija būtų buvusi laikinai, t. y. iki 2011 m. birželio 11 d., atleista nuo įpareigojimo laikytis KD₁₀ koncentracijos ribinių verčių. Tuomet taptų nereikšmingas ribinių verčių viršijimas iki papildytame prašyme pateikti pastabas nurodyto momento¹⁹.

56. Neginčijama, kad pagal 2009 m. prašymą Bulgarija negalėjo būti atleista nuo įsipareigojimo. Komisija laiku pareiškė prieštaravimą dėl prašymo, taigi pagal Direktyvos 2008/50 22 straipsnio 4 dalies trečią pastraipą Bulgarija turėjo pateikti pakeistą prašymą.

57. Bulgarija mano, kad jos 2011 m. birželio 9 d. prašymas ir buvo toks pakeistas prašymas, dėl kurio Komisija nepareiškė veiksmingo prieštaravimo.

58. Oficialaus sprendimo pateikti prieštaravimą dėl prašymo Komisija nepriėmė, tačiau savo 2011 m. liepos 11 d. rašte aiškiai nurodė, kad prašymas, jos nuomone, pateiktas per vėlai.

18 — 2016 m. sausio 14 d. Sprendimas *Komisija / Bulgarija (Kaliakra)*, C-141/14, EU:C:2016:8, 83 punktas). Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą žr. 2015 m. balandžio 16 d. Sprendimą *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 26–28 punktai).

19 — Dėl pasekmių, susijusių su ieškinio priimtinumu, žr. 2005 m. spalio 27 d. Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-23/05, EU:C:2005:660, 7 punktas) ir 2016 m. liepos 21 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija* (C-104/15, EU:C:2016:581, 35 punktas, taip pat žr. 36 ir 37 punktus).

59. Šis raštas buvo atmestas ir Bulgarija to neapskundė. Bulgarija pagrįstai neteigia, kad tas sprendimas yra niekinis, nes išvada, jog teisės aktas yra niekinis, siekiant teisinio saugumo galima tik kraštutiniais atvejais²⁰. Šis atvejis taip pat parodo teisiniui saugumui galinčią kilti riziką, kuri būtų susijusi su išvada, kad pranešimas yra niekinis. Taigi Bulgarija turi pripažinti, kad jos pranešimas šioje byloje laikomas atmestu. Jau vien dėl to atmestinas atleidimas nuo įpareigojimo pagal Direktyvos 2008/50 22 straipsnį.

60. Dėl tos pačios priežasties šioje byloje nereikia nuspręsti, ar Komisija nesvarstydama 2011 m. birželio 9 d. prašymo turinio nesilaikė lojalaus bendradarbiavimo įsipareigojimo pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį. Remiantis šiuo Bulgarijos argumentu galbūt būtų buvę galima kelti klausimą dėl 2011 m. liepos 11 d. rašto teisėtumo. Tačiau kadangi Bulgarija šio pranešimo neapskundė, ji negali daryti prielaidos, kad buvo atleista nuo įpareigojimo laikytis ribinių verčių²¹.

61. Jei Teisingumo Teismas nepritartų šiai nuomonei, reikėtų apvarstyti, ar Komisija pagrįstai atmetė prašymą kaip pateiktą per vėlai.

62. Komisija mano, kad prašymą atmetė pagrįstai, nes negali atgaline data įteisinti direktyvai prieštaraujančios padėties.

63. Vis dėlto pagal Direktyvos 2008/50 22 straipsnį nedraudžiamas atleidimas atgaline data. Priešingai, kalbant apie KD₁₀, ši nuostata kaip tik orientuota į veikimą atgaline data. Taip yra todėl, kad atitinkamos ribinės vertės taikomos nuo 2005 m., o atleidimo galimybė numatyta tik 2008 m. Be to, neatmestinas teisėtas interesas atgaline data atleisti nuo įpareigojimo, pavyzdžiui, siekiant panaikinti bet kokį teisių į žalos atlyginimą pagrindą.

64. Atleidimas neabejotinai galimas tik tuomet, kai tenkinamos jo sąlygos. Direktyvos 2008/50 22 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad valstybė narė parengtų oro kokybės planą, kuriame parodytų, kaip ketina pasiekti atitiktą ribinėms vertėms iki naujo termino pabaigos, kalbant apie KD₁₀, – ne vėliau kaip iki 2011 m. birželio 11 d.²²

65. Taigi 2011 m. birželio 9 d. prašyme turėtų būti parodyta, kad ribinių verčių bus laikomasi ne vėliau kaip po dviejų dienų. Atsižvelgiant į nurodytas tikrąsias vertes tai neįmanoma. Prieš pateikiant prašymą ir jį pateikus Bulgarijos zonose ir aglomeracijose ribinės vertės beveik visur buvo viršijamos. Vienintelį kartą prieš kelerius metus Varnos zonoje faktinė vertė buvo mažesnė už metinę ribinę vertę, tačiau dienos ribinė vertė buvo viršyta pernelyg daug.

66. Todėl atmestina, kad Bulgarijos prašymas tenkino atleidimo sąlygas. Taigi Komisija, net jei būtų išsamiai apsvarsčiusi Bulgarijos prašymą, būtų pagrįstai dėl jo pareiškusi prieštaravimą.

67. Tačiau net jei Bulgarija būtų pateikusi pranešimą apie atleidimą, kuriame būtų nurodžiusi, kad nuo 2011 m. birželio 11 d. laikysis ribinių verčių, būtų piktnaudžiaujama teise, jei ji šiuo pranešimu dabar remtųsi, nors tas vertes nuolat viršija.

68. Todėl apibendrinant reikia konstatuoti, kad Bulgarija nebuvo atleista nuo įpareigojimo laikytis KD₁₀ koncentracijos ribinių verčių iki 2011 m. birželio 11 d.

20 — 2004 m. spalio 5 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-475/01, EU:C:2004:585, 20 punktas) ir 2012 m. spalio 18 d. Sprendimas *Komisija / Čekijos Respublika* (C-37/11, EU:C:2012:640, 49 punktas).

21 — Taip suprantu visų pirma Bulgarijos nurodytą 1999 m. birželio 1 d. Sprendimą *Kortas* (C-319/97, EU:C:1999:272, 36 punktas). Taip pat žr. 2011 m. gruodžio 15 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-560/08, EU:C:2011:835, 75 punktas).

22 — Žr. 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 45 ir 47 punktai).

b) Dėl įpareigojimo laikytis ribinių verčių pobūdžio

69. Bulgarija taip pat bando Komisijos kaltinimą paneigti argumentais, kad ji deda pastangas gerinti oro kokybę ir tariamai ją pagerino, taip pat nurodo ekonominę šalies padėtį.

70. Šie argumentai negali pakeisti išvados, kad buvo bendrai ir nuolat nesilaikoma ribinių verčių. Taip yra todėl, kad Teisingumo Teismas dar kartą konstatavo, jog jau vien ribinių verčių viršijimas reiškia Direktyvos 2008/50 13 straipsnio ir XI priedo pažeidimą²³, jei neįrodoma, jog buvo nenugalimos jėgos aplinkybė²⁴. Taigi kalbama apie pareigą pasiekti rezultatą (*obligation de résultat*), o ne apie pareigą tik stengtis laikytis ribinių verčių.

71. Pareigos pasiekti rezultatą prielaidai neprieštarauja ir tai, kad pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą valstybės narės įpareigojamos ne imtis priemonių užkirsti kelią bet kokiam ribinių verčių viršijimui arba jį nedelsiant nutraukti, o tik užtikrinti, kad jos būtų viršijamos kuo trumpiau.

72. Jei Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antra pastraipa būtų suprantama taip, kad šis įpareigojimas parengti oro kokybės planus yra vienintelė oro kokybės standartų nesilaikymo teisinė pasekmė, kiltų abejonių dėl pareigos pasiekti rezultatą. Mat tai reikštų sušvelninimą, palyginti su bendroju Sąjungos teisės įpareigojimu kuo greičiau nutraukti Sąjungos teisės pažeidimą ir tam tikromis sąlygomis atlyginti nuostolius²⁵. Pažeidimo trukmės reikšmė taip pat taptų sąlygiška. Planavimo įpareigojimas reiškia, kad įprastai pažeidimą galima nutraukti ne nedelsiant, o per tam tikrą laikotarpį. Tokį aiškinimą lemia oro kokybės standartų laikymosi sunkumai, į kuriuos taip pat buvo atsižvelgta iš dalies keičiant oro kokybės direktyvą.

73. Kaip pagrįstai konstatavo Teisingumo Teismas, galimybė valstybei narei pratęsti Direktyvos 2008/50 XI priede nurodytą terminą užtikrinti jame numatytų ribinių verčių laikymąsi aiškiai numatyta tik jos 22 straipsnio 1 dalyje²⁶. Būtų nenuoseklu, jei, be šio aiškiai numatyto termino pratęsimo, kuriam taikomos griežtos sąlygos ir ribos²⁷, į įpareigojimą parengti oro kokybės planus pagal 23 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą būtų įtraukiama dar viena, tik numanoma, bet laiko atžvilgiu neribota²⁸ išimtis. Taip būtų pakenkta praktiniam oro kokybės standartų veiksmingumui²⁹, o tai nepriimtina jau vien dėl jų didelės reikšmės žmonių sveikatai.

74. Be kita ko, Direktyvoje 2008/50 nustatyti oro kokybės tikslai, kurie suformuluoti neabejotinai ne kaip pareiga pasiekti rezultatą. Pagal 15 straipsnio 1 dalį ir 16 straipsnio 1 dalį valstybės narės tik imasi būtinų priemonių, dėl kurių nepatiriama neproporcingų išlaidų, siekdamos $KD_{2,5}$, t. y. dar mažesnių dalelių, poveikio sumažinimo tikslų. Jei teisės akto leidėjas būtų norėjęs KD_{10} koncentracijos ribines vertes nustatyti ne kaip pareigą pasiekti rezultatą, jis būtų pasirinkęs panašią formuluotę.

75. Todėl, kalbant apie KD_{10} , Direktyva 2008/50 grindžiamos dvi susijusios, tačiau skirtingos pareigos: pirma, prevencinė ir besąlygiška pareiga pasiekti tikslą – laikytis ribinių verčių, antra, vėlesnė taisomoji pareiga, kai ribinės vertės viršijamos.

23 — 2011 m. kovo 24 d. Sprendimas *Komisija / Slovėnija* (C-365/10, EU:C:2011:183, 24 punktas), 2011 m. gegužės 10 d. Sprendimas *Komisija / Švedija* (C-479/10, EU:C:2011:287, 13–16 punktai) ir 2012 m. lapkričio 15 d. Sprendimas *Komisija / Portugalija* (C-34/11, EU:C:2012:712, 52 punktas). Taip pat žr. 2015 m. spalio 2 d. Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA) teismo sprendimą *ELPA priežiūros institucija / Norvegija* (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, 33–36 punktai).

24 — 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-68/11, EU:C:2012:815, 41 ir 59–66 punktai).

25 — Žr. 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *Francoovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428, 35 punktas), 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur und Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 31 punktas) ir 2010 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, 45 punktas).

26 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 43 punktas).

27 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44 ir 45 punktai).

28 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 48 punktas).

29 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44 punktas).

76. Vis dėlto darytina prielaida, kad oro kokybės planai susiję su ribinių verčių viršijimo teisinėmis pasekmėmis. Taip teigti galima visų pirma dėl to, kad Direktyvos 2008/50 reikalavimus atitinkantis oro kokybės planas ir jo tinkamas įgyvendinimas gali sumažinti pažeidimo sunkumą. Galbūt netgi būtų galima tokiu planu pateisinti atsisakymą skirti baudą per procedūrą pagal SESV 260 straipsnį arba juo remiantis ribinių verčių viršijimo nekvalifikuoti kaip pakankamo teisės į žalos atlyginimą pagrindo³⁰. Nors byloje į šiuos klausimus dar nereikia atsakyti, tačiau tokiomis aplinkybėmis Komisijos ieškinio antrasis pagrindas įgauna papildomą reikšmę.

77. Abejonių dėl įpareigojimo laikytis ribinių verčių aiškinimo kaip pareigos pasiekti rezultatą nekyla ir atsižvelgiant į kiek neaiškų Sprendimo *ClientEarth* tekstą. Tame sprendime Teisingumo Teismas pabrėžė, kad, kiek tai susiję su sieros dioksidu, KD_{10} , švinu ir anglies monoksidu, Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje numatyta, kad valstybės narės „užtikrina“, kad nebūtų viršijami ribinių verčių lygiai, o antroje šios nuostatos pastraipoje nurodyta, jog, kiek tai susiję su azoto dioksidu ir benzeno, šios ribinės vertės „negali būti viršijamos“ nuo nustatytos datos, o tai reiškia pareigą pasiekti rezultatą³¹.

78. Mano supratimu, Teisingumo Teismas tuo nenorėjo sukurti priešpriešos tarp įpareigojimo, susijusio su sieros dioksidu, KD_{10} , švinu ir anglies monoksidu, ir įpareigojimo, susijusio su azoto dioksidu ir benzeno. Priešingai, tai yra kiek neaiškus ligšiolinės teismų praktikos patvirtinimas. Abiem formuluotėmis skirtingais žodžiais išreiškiamas tas pats įpareigojimas³².

79. Be to, abejonių dėl išvados, jog bendrai ir nuolat buvo nesilaikoma ribinių verčių, nekyla ir dėl turimos aplinkybės, kad vienoje iš šešių zonų, t. y. Varnos zonoje, 2009 m. viena iš dviejų ribinių verčių nebuvo viršyta. Akivaizdu, kad tai netipiškas atvejis, aiškintinas tik ypatingomis aplinkybėmis. Vėliau galiausiai ir ši ribinė vertė šioje zonoje vėl buvo viršyta. Dienos ribinė vertė šioje zonoje ir 2009 m. buvo viršijama per dažnai.

3. Tarpinė išvada

80. Taigi reikia konstatuoti, kad 2007–2013 m. Bulgarija visose savo aglomeracijose ir zonose bendrai ir nuolat nevykdė su KD_{10} susijusių įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50 dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje 13 straipsnio 1 dalį, siejamą su XI priedu.

B – Dėl Direktyvos 2008/50 23 straipsnio (oro kokybės planai)

81. Antrasis Komisijos ieškinio pagrindas susijęs su įpareigojimu parengti oro kokybės planus pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnį.

82. Pagal Direktyvos 2008/50/23 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą, kai tam tikrose zonose arba aglomeracijose teršalų lygis aplinkos ore viršija ribinę vertę, valstybės narės užtikrina, kad būtų parengti tų zonų ir aglomeracijų oro kokybės planai, siekiant laikytis atitinkamų ribinių verčių. Pagal 23 straipsnio 1 dalies antros pastraipos pirmą sakinį, jeigu viršijamos tos ribinės vertės, kurių pasiekimo terminas jau baigėsi, oro kokybės planuose išdėstomos atitinkamos priemonės, kad šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesni laikotarpį. 23 straipsnio 1 dalies trečios pastraipos pirmame sakinyje numatyta, kad į šiuos oro kokybės planus turi būti įtraukiama bent XV priedo A skirsnyje nurodyta informacija.

30 — Žr., pvz., 2010 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, 51 ir 52 punktai).

31 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 30 punktas).

32 — Taip galiausiai nuspręsta ir 2015 m. spalio 2 d. ELPA teismo sprendime *ELPA priežiūros institucija / Norvegija* (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, 36 punktas).

83. Taigi pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą Bulgarija nuo to momento, kai viršijo ribines vertes, yra įpareigota parengti oro kokybės planus. Nesant atleidimo nuo įpareigojimo laikytis ribinių verčių, pagal 23 straipsnio 1 dalies antros pastraipos pirmą sakinį šiuose planuose turi būti išdėstomos atitinkamos priemonės, kad šios vertės būtų viršijamos kuo trumpesni laikotarpį.

84. Bylos šalys sutaria, kad Bulgarija parengė oro kokybės planus.

85. Komisija dėl to, kad ribinės vertės nuolat viršijamos, daro išvadą, jog Bulgarija neužtikrino, kad jos būtų viršijamos kuo trumpesni laikotarpį. Komisijos teigimu, Bulgarija nesiėmė visų būtinų ir moksliskai galimų priemonių, kad nebeviršytų ribinių verčių. Be to, Komisija reiškia priekaištą dėl to, kad Bulgarija dar nesiėmė numatytų priemonių ir planuose nepateikė tam tikros informacijos.

86. Dėl šio ieškinio pagrindo taip pat pirmiausia reikia patikslinti bylos dalyką (apie tai – 1 dalyje) ir tik po to apsvarstyti Komisijos pateiktus įrodymus (apie tai – 2 dalyje) ir Bulgarijos oro kokybės planų kokybę (apie tai – 3 dalyje).

1. Dėl ieškinio reikalavimo dalyko ir Komisijos argumentų priimtinum

87. Dėl šio ieškinio pagrindo priimtinum iš principo pasakytina tas pats kaip dėl ieškinio pirmojo pagrindo priimtinum. Komisija savo argumentų neapriboja informacija, kuri jau buvo prašymo pateikti pastabas ir pagrįstos nuomonės dalykas, tačiau vėlesnės aplinkybės yra tik papildomi nuolatinės ir bendros praktikos rengiant ir įgyvendinant oro kokybės planus įrodymai.

88. Vis dėlto priimtinas šio ieškinio pagrindo dalykas laiko atžvilgiu taip pat ribojamas pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino, t. y. 2014 m. rugsėjo 11 d.

89. Be to, kyla klausimas, ar ir šis ieškinio pagrindas apima iki Direktyvos 2008/50 priėmimo galiojusių įpareigojimų nevykdymą. Jų kilo iš Direktyvos 96/62, siejamos su Direktyva 99/30.

90. Taigi padėtis yra kitokia, negu kalbant apie ribines vertes. Šiuo atveju galima neatsakyti, ar ankstesnėse teisės normose buvo nustatyti panašūs reikalavimai, kaip dabar įtvirtinti Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalyje ir XV priedo A skirsnyje. Mat ir pati Komisija mano, kad Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalis yra griežtesnė negu Direktyva 96/62. Pagal pastarąją direktyvą tik reikalaujama atitiktį ribinėms vertėms pasiekti per protingą terminą, o pagal Direktyvą 2008/50 šis terminas turi būti kuo trumpesnis. Bet sugriežtinus reikalavimus nebelieka tęstinumo.

91. Todėl Komisija negali remtis tuo, kad tebegalioja Direktyvoje 96/62 numatytas planavimo įpareigojimas. Priešingai, Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies pažeidimą galima konstatuoti tik pasibaigus jos perkėlimo į nacionalinę teisę terminui, t. y. ne anksčiau kaip 2010 m. birželio 11 d.

92. Taigi Komisijos argumentai priimtini tik šiuo mastu.

2. Dėl ribinių verčių viršijimo trukmės

93. Komisijos išvada, kad ribinių verčių viršijimo trukmė rodo, jog buvo neužtikrinta, kad jos būtų viršijamos kuo trumpiau, reiškia, kad nustoti viršyti ribines vertes reikia per tam tikrą laikotarpį. Tačiau toks laikotarpis nei aiškiai nustatytas Direktyvoje 2008/50, nei iš jos kyla.

94. Priešingai, Teisingumo Teismas dėl oro kokybės planų kol kas nėra konstatavęs, kad pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą valstybės narės turi tam tikrą diskreciją nustatyti priemones, kurių reikia imtis, vis dėlto jomis turi būti užtikrinama, kad ribinės vertės būtų viršijamos kuo trumpesnį laikotarpį³³.

95. Šį teiginį reikia vertinti atsižvelgiant į ankstesnį Sprendimą *Janecek* dėl veiksmų planų, kurie dėl gresiančio ribinių verčių viršijimo turėjo būti greitai parengti pagal Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalį. Teisingumo Teismas konstatavo, jog iš direktyvos, kuria siekiama integruoto aplinkos taršos mažinimo, struktūros matyti, kad valstybės narės turi imtis tinkamų priemonių, siekdamas kiek įmanoma sumažinti viršijimo pavojų ir jo trukmę ir atsižvelgdamos į visas esamas aplinkybes bei interesus³⁴. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas pripažino, kad valstybės narės, naudodamosi diskrecija, be tikslo kuo labiau sumažinti viršijimą, turi atsižvelgti į pusiausvyrą, kurią reikia užtikrinti tarp šio tikslo ir įvairių atitinkamų viešųjų bei privačių interesų³⁵.

96. Oro kokybės planai pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalį taip pat gali būti priimami tik atsižvelgus į tokią interesų pusiausvyrą. Dėl didelės oro kokybės reikšmės gyvybės ir sveikatos apsaugai lieka labai mažai erdvės atsižvelgti į kitus interesus. Dėl šios reikšmės taip pat reikia griežtai įvertinti atliktą palyginimą³⁶. Neabejotinai esama viršesnių interesų, kurie gali prieštarauti tam tikroms tinkamoms priemonėms.

97. Pavyzdžiui, kaip teigia Bulgarija, pagrindinė ribinių verčių viršijimo priežastis yra būstų šildymas žiemą kietuoju kuru, visų pirma medžiu ir anglimis. Todėl atrodytų, kad uždraudus tokį šildymą būtų įmanoma laikytis ribinių verčių. Vis dėlto tokia priemonė negalima tol, kol nėra kitų šildymo būdų, nes tikėtina, kad nešildant būstų žmonių sveikatai būtų pakenkta dar labiau.

98. Todėl Bulgarija pagrįstai pabrėžia, kad konstatuoti, koks laikotarpis yra „kuo [trumpesnis]“, galima tik atlikus tyrimą konkrečiu atveju. Tam nepakanka tik viršijimo trukmės, nes vien iš jos negalima daryti atvirkštinės išvados, ar buvo pažeista pusiausvyrą su kitais interesais.

99. Todėl pagrindinis Komisijos argumentas tiesiogiai netaikytinas. Tai, kad ribinės vertės buvo viršijamos tam tikrą metų skaičių – nesvarbu, ar septynerius, aštuonerius ar devynerius metus, – negali būti vienintelis lemiamas veiksnys sprendžiant, ar šis laikotarpis buvo „kuo [trumpesnis]“.

100. Vis dėlto tai nereiškia, kad šis Komisijos argumentas yra nereikšmingas.

101. Priešingai, Teisingumo Teismas turėtų orientuotis į savo praktiką dėl atliekų tvarkymo teisės. Šioje srityje taikomas dabar Atliekų direktyvos³⁷ 13 straipsnyje įtvirtintas bendras įpareigojimas valstybės narėms užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai. Jeigu tęsiasi su šiuo tikslu nesuderinama situacija, pavyzdžiui, naudojamas neteisėtas sąvartynas, tai rodo, kad šie įsipareigojimai nevykdomi, visų pirma tuomet, kai tai daro didelę žalą aplinkai ilgesnį laiką kompetentingoms institucijoms nesiimant jokių veiksmų³⁸.

33 — 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 57 punktą).

34 — 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 45 punktą).

35 — 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 46 punktą).

36 — Šiuo klausimu dėl didelės intervencijos į privatumą kontrolės ir dėl teisės į asmens duomenų apsaugą žr. 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimą *Digital Rights Ireland ir kt.* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 48 punktą) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, 78 punktą).

37 — 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, 2008, p. 3).

38 — Žr., pavyzdžiui, 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimą *Komisija / Italija (San Rocco)*, C-365/97, EU:C:1999:544, 68 punktą), 2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-420/02, EU:C:2004:727, 22 punktą), 2010 m. kovo 4 d. *Komisija / Italija* (C-297/08, EU:C:2010:115, 97 punktą), 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-677/13, EU:C:2014:2433, 78 punktą), 2015 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Slovėnija* (C-140/14, EU:C:2015:501, 69 punktą) ir 2016 m. liepos 21 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija* (C-104/15, EU:C:2016:581, 81 punktą).

102. Taip yra ir šioje byloje. Bulgarijoje ilgesnį laiką nesilaikoma KD_{10} koncentracijos ribinių verčių ir tai turi sunkių pasekmių Bulgarijos gyventojų sveikatai. Tai yra svarbus požymis, kad Bulgarija neįvykdė įsipareigojimo pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą.

103. Bulgarija mano, kad ribinių verčių viršijimas negali tuo pat metu pagrįsti Direktyvos 2008/50 13 straipsnio 1 dalies ir 23 straipsnio 1 dalies antros pastraipos pažeidimo, nes pastarąjį įsipareigojimą nulemia pirmojo įsipareigojimo neįvykdymas.

104. Vis dėlto šiuo argumentu neatsižvelgiama į tai, kad ribinių verčių viršijimas nepagrindžia Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antros pastraipos pažeidimo, jis tik yra požymis, kad oro kokybės planai neatitinka reikalavimų. Šios išvados negalima daryti iš vienkartinio ribinių verčių viršijimo, tačiau kuo ilgiau jos viršijamos, tuo labiau tai rodo, kokios veiksmingos arba neveiksmingos buvo oro kokybės gerinimo priemonės, kurių jau imtasi.

105. Be to, vertinant šį požymį svarbūs neabejotini pažeidimai pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui, t. y. 2014 ir 2015 m. Jie patvirtina, kad prieš pasibaigiant terminui buvusių oro kokybės planų nepakako, kad vėlesniu momentu būtų pasiekta atitiktis ribinėms vertėms.

106. Viršijimo trukmės reikšmės nemažina ir tai, kad bylos dalykas yra tik nuo 2010 m. birželio 11 d. taikomas įpareigojimas. Mat imtis oro taršos mažinimo priemonių Bulgarija pirmą kartą buvo įpareigota ne nuo šio momento, o jau nuo įstojimo į ES 2007 m. sausio mėn., kai jai pradėta taikyti Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalis. Todėl priemonių, kurių imtasi nuo 2010 m. birželio 11 d. iki 2014 m. rugsėjo 11 d., veiksmingumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į ankstesnes daugiau kaip trejų metų pastangas pagerinti oro kokybę. Kadangi šių pastangų nepakako, tuo labiau reikėjo nuo 2010 m. birželio 11 d. imtis veiksmingų priemonių.

107. Taigi Bulgarija turi paneigti šį nuolatinio ribinių verčių viršijimo nulemtą požymį. Šiuo tikslu ji visų pirma turėtų įrodyti, kad jos oro kokybės planai atitinka Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies ir XV priedo A skirsnio reikalavimus.

3. Dėl Bulgarijos oro kokybės planų kokybės

108. Remiantis Bulgarijos ir Komisijos argumentais ligšioliniai planai vis dėlto turi trūkumų.

109. Neginčijama, kad juose buvo numatytos skirtingos atitikties ribinėms vertėms pasiekimo galutinės datos, tačiau šie tikslai nebuvo pasiekti. Komisija taip pat teigia (šiuo klausimu jai niekas neprieštaravo), kad buvo apsvaistytos ne visos galimos priemonės, pavyzdžiui, griežtesni būstams šildyti naudojamo kietojo kuro kokybės reikalavimai arba kelių eismo ribojimas.

110. Be to, Bulgarijos planai turi struktūrinių trūkumų.

111. Komisija taip pat teigia, kad Bulgarija nepateikė informacijos apie tikslią planų teritorinio taikymo sritį, jų įgyvendinimo grafiką, dėl planuojamų priemonių tikėtiną oro kokybės pagerėjimą ir atitikties ribinėms vertėms pasiekimo momentą.

112. Komisija remiasi pagal Direktyvos 2008/50 XV priedo A skirsnį reikalaujama informacija. Visų pirma pagal šio skirsnio 6 punkto b papunktį turi būti pateikiama informacija apie galimas oro kokybės gerinimo priemones. Pagal 8 punktą reikalaujama pateikti visų projekte numatytų priemonių sąrašą ir aprašą (a papunktis), įgyvendinimo grafiką (b papunktis) ir informaciją apie planuojamą oro kokybės pagerinimą ir numatomą laiką, reikalingą tiems tikslams pasiekti (c papunktis).

113. Ši informacija yra labai svarbi, nes tik ja remiantis galima apsvarstyti, ar šiais oro kokybės planais iš tikrųjų užtikrinama, kad ribinės vertės būtų viršijamos kuo trumpesnį laikotarpį. Pagal šią informaciją galima patikrinti, ar valstybė narė nustatė visas galimas oro kokybės gerinimo priemones ir kurias iš jų pasirinko. Kartu pagal tai galima įvertinti, kiek ir koku laikotarpiu oro kokybė pagerės. Galiausiai iš to matyti, ar pagal šiuos planus bus galima pasiekti atitiktį ribinėms vertėms ir iki kada.

114. Bulgarija apibūdina daug priemonių ir planų, tačiau neneigia, kad pirmiau minėtos informacijos iš esmės trūksta.

115. Vis dėlto Bulgarija išreiškė prieštaravimą dėl Komisijos argumentų. Jos nuomone, Komisija, viena vertus, tvirtina, kad Bulgarija nenurodė, kada, tikėtina, bus laikomasi ribinių verčių, kita vertus, kritikuoja, kad kai kuriuose planuose datos nurodytos, tačiau jos praleistos, o atitiktis ribinėms vertėms pasiekta nebuvo.

116. Šis prieštaravimas neturi lemiamos reikšmės, nes paskelbus, kad atitiktis ribinėms vertėms bus pasiekta, jos nepasiekimas yra tik dar vienas įrodymas, kad oro kokybės planas turi trūkumų.

117. Taigi Bulgarijos parengti oro kokybės planai, skirti KD_{10} nulemtai oro taršai mažinti, neatitinka Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies antros pastraipos reikalavimų, visų pirma juose nepateikta visa pagal Direktyvos 2008/50 XV priedo A skirsnį reikalaujama informacija.

118. Taigi Bulgarija neįrodė, jog, nepaisant nuolatinio ribinių verčių viršijimo, ėmėsi būtinų priemonių užtikrinti, kad jos būtų viršijamos kuo trumpiau.

4. Tarpinė išvada

119. Apibendrinant dėl ieškinio antrojo pagrindo reikia konstatuoti, kad Bulgarija nuo 2010 m. birželio 11 d. iki 2014 m. rugsėjo 11 d. visose savo aglomeracijose ir zonose bendrai ir nuolat nevykdė iš Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies kylančio įsipareigojimo pagal XV priedo A skirsnį parengti ir įgyvendinti oro kokybės planus, skirtus KD_{10} nulemtai oro taršai mažinti tam, kad ribinės vertės pagal 13 straipsnio 1 dalį ir XI priedą būtų viršijamos kuo trumpesnį laikotarpį.

V – Bylinėjimosi išlaidos

120. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija iš esmės yra laimėjusi šalis, iš Bulgarijos turi būti priteisiamos bylinėjimosi išlaidos.

121. Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį įstojusios į bylą valstybės narės ir institucijos turi pačios padengti savo bylinėjimosi išlaidas. Todėl Lenkija padengia savo išlaidas.

VI – Išvada

122. Taigi siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti taip:

1. Bulgarijos Respublika 2007–2013 m. visose savo aglomeracijose ir zonose bendrai ir nuolat nevykdė su KD_{10} susijusių įsipareigojimų, kylančių iš Direktyvos 2008/50 dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje 13 straipsnio 1 dalies, siejamos su XI priedu.

2. Bulgarijos Respublika nuo 2010 m. birželio 11 d. iki 2014 m. rugsėjo 11 d. visose savo aglomeracijose ir zonose bendrai ir nuolat nevykdė iš Direktyvos 2008/50 23 straipsnio 1 dalies kylančio įsipareigojimo pagal XV priedo A skirsnį parengti ir įgyvendinti oro kokybės planus, skirtus KD_{10} nulemtai oro taršai mažinti tam, kad ribinės vertės pagal 13 straipsnio 1 dalį ir XI priedą būtų viršijamos kuo trumpesnę laikotarpį.
3. Likusi ieškinio dalis atmetama.
4. Iš Bulgarijos Respublikos priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, išskyrus Lenkijos Respublikos išlaidas, – jas padengia pati Lenkija.