



## Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES JULIANAS KOKOTES [JULIANE KOKOTT]  
SECINĀJUMI,  
sniegti 2016. gada 10. novembrī<sup>1</sup>

**Lieta C-488/15**

**Eiropas Komisija  
pret**

**Bulgārijas Republiku**

Valsts pienākumu neizpilde — Direktīva 2008/50/EK — Gaisa kvalitāte — Cieto daļiņu (PM<sub>10</sub>) koncentrācija gaisā — Robežlielumu pārsniegšana — Vispārējs un turpināts pārkāpums — Gaisa kvalitātes plāni

### I – Ievads

1. Šajā tiesvedībā sakarā ar pienākumu neizpildi Komisija vērsas pret Savienības gaisa kvalitātes standartu pārkāpumu Bulgārijā. Precīzāk, runa ir par pārsniegtiem cieto daļiņu līdz 10 μm (turpmāk tekstā – “PM<sub>10</sub>”) līmeņiem atbilstoši Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 21. maija Direktīvai 2008/50/EK par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai<sup>2</sup>. Saskaņā ar Eiropas Vides aģentūras (EEA) datiem Bulgārijā ir vissliktākie šo piesārņojošo vielu līmeņi no visām dalībvalstīm<sup>3</sup>.

2. Gaisa piesārņojums būtiski kaitē mūsu veselībai. It īpaši PM<sub>10</sub> kaitē gan sirds un asinsvadu sistēmai, gan elpceļiem<sup>4</sup>. Saskaņā ar Pasaules Veselības organizācijas (PVO) datiem gaisa piesārņojums 2012. gadā visā pasaulē bija par iemeslu 3 miljoniem priekšlaicīgas nāves gadījumu, savukārt Eiropā tas izraisīja 479 000 nāves gadījumu<sup>5</sup>, tostarp 8634 nāves gadījumus Bulgārijā<sup>6</sup>. Atbilstoši minētajam Bulgārijā pēc Ukrainas un pirms Baltkrievijas, kā arī Ķīnas ir konstatējams otrais lielākais nāves gadījumu skaits attiecībā pret iedzīvotāju skaitu (118 gadījumi uz 100 000 iedzīvotāju), lai gan šis daļas nozīme nedaudz mazinās, ja tiek ņemta vērā attiecīgā vecuma struktūra<sup>7</sup>.

1 — Oriģinālvaloda – vācu.

2 — OV 2008, L 152, 1. lpp.

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

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

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. lpp.

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. lpp.

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. lpp.

3. Šķiet, ka it īpaši par  $PM_{10}$  nav pieejami jaunāki aprēķini, taču attiecībā uz 2005. gadu *EEA* 2009. gadā uzskatīja, ka Bulgārijā ir jālēš apmēram 1600 priekšlaicīgas nāves gadījumi uz vienu miljonu iedzīvotāju un ka šis skaitlis, ņemot vērā robežlielumus, var tikt samazināts līdz apmēram 1000. Turpretim attiecīgajos aprēķinos attiecībā uz toreizējām 27 dalībvalstīm tika norādīts tikai uz aptuveni 850 un 650 priekšlaicīgas nāves gadījumiem uz vienu miljonu iedzīvotāju<sup>8</sup>.

4. Tāpēc šai tiesvedībai par pienākumu neizpildi ir būtiska nozīme saistībā ar cilvēku veselības aizsardzību pret negatīvu vides ietekmi. Abi lietas dalībnieki ir vienisprātis, ka Bulgārija nav ievērojusi robežlielumus kopš 2007. gada, brīža, kad tie kļuva piemērojami.

5. Taču šīs lietas juridiskais vērtējums nav vienkāršs. Galvenā nozīme ir jautājumam, kā pienākumu nodrošināt atbilstību robežlielumiem ietekmē tas, ka, tos pārsniedzot, ir jāizstrādā gaisa kvalitātes plāni, kuru mērķis nav tūlītēja noteiktās gaisa kvalitātes nodrošināšana, bet gan pēc iespējas sāka pārsniegšanas laika noteikšana.

6. Papildus rodas virkne ar procedūru saistītu jautājumu, it īpaši par to, vai Komisija var panākt vispārēja un turpināta pārkāpuma konstatēšanu, vai Bulgārija var atsaukties uz pagaidu atbrīvojumu no robežlielumiem un vai Komisija no turpināta robežlielumu pārkāpuma var secināt, ka gaisa kvalitātes plāni ir nepilnīgi.

## II – Atbilstošās tiesību normas

7. Saskaņā ar Protokola par nosacījumiem un noteikumiem Bulgārijas Republikas un Rumānijas uzņemšanai Eiropas Savienībā<sup>9</sup> 2. pantu it īpaši akti, ko iestādes pieņēmušas pirms pievienošanās, no pievienošanās dienas – tātad 2007. gada 1. janvāra – ir saistoši Bulgārijai un Rumānijai un piemērojami šajās valstīs atbilstīgi Līgumos un protokolā paredzētajiem nosacījumiem. Vienošanās par atkāpi no tiesību normām par gaisa kvalitāti netika noslēgta.

8. Direktīvas 2008/50 2. panta 18) punktā ir definētas strīda pamatā esošās cietās daļiņas:

“ $PM_{10}$ ” ir cietās daļiņas, kuras nosaka, laižot gaisu caur selektīvo sprauslu, kas definēta standartmetodē  $PM_{10}$  [EN 12341] paraugu ņemšanai un mērījumu veikšanai, ar aerodinamisko diametru 10  $\mu m$ , tādējādi aizturot vismaz 50 % cieto daļiņu.”

9. Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punktā ir noteikts pienākums nodrošināt atbilstību  $PM_{10}$  robežlielumiem:

“Dalībvalstis nodrošina to, ka sēra dioksīda,  $PM_{10}$ , svina un oglekļa oksīda koncentrācija gaisā to zonās un aglomerācijās nepārsniedz XI pielikumā noteiktos robežlielumus.”

10. Direktīvas 2008/50 XI pielikumā saistībā ar  $PM_{10}$  ir paredzēta gada vidējā koncentrācija 40  $\mu g/m^3$  un dienas robežlielums 50  $\mu g/m^3$ , kas var tikt pārsniegts augstākais 35 dienas gadā.

11. Saskaņā ar Padomes 1999. gada 22. aprīļa Direktīvas 1999/30/EK par robežvērtību noteikšanu sēra dioksīda, slāpekļa dioksīda un slāpekļa oksīdu, makrodaļiņu un svina koncentrācijai apkārtējā gaisā<sup>10</sup> 5. panta 1. punktu un III pielikuma 1. posmu tāds pats pienākums bija spēkā jau kopš 2005. gada 1. janvāra.

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

9 — OV 2005, L 157, 29. lpp.

10 — OV 1999, L 163, 41. lpp.

12. Direktīvas 2008/50 22. pantā ir paredzēta procedūra, atbilstoši kurai dalībvalstis ar zināmiem nosacījumiem var lūgt piemērot pagaidu atbrīvojumu, tostarp no pienākuma ievērot  $PM_{10}$  robežlielumus, līdz 2011. gada 11. jūnijam:

“1. Ja konkrētā zonā vai aglomerācijā atbilstību slāpekļa dioksīda vai benzola robežlielumiem nevar sasniegt XI pielikumā paredzētajā termiņā, dalībvalstis šai konkrētajai zonai vai aglomerācijai var atlikt minēto termiņu par ne vairāk kā pieciem gadiem ar nosacījumu, ka saskaņā ar 23. pantu gaisa kvalitātes plānu izstrādā zonām un aglomerācijām, uz kurām attiektos atlikšana; šādu gaisa kvalitātes plānu papildina ar XV pielikuma B iedaļā minēto informāciju, kas saistīta ar attiecīgām piesārņojošām vielām, un tajā uzskatāmi parāda, kā līdz jaunā termiņa beigām nodrošinās atbilstību robežlielumiem.

2. Ja konkrētā zonā vai aglomerācijā atbilstību XI pielikumā noteiktajiem  $PM_{10}$  robežlielumiem nevar sasniegt konkrētajai vietai raksturīgu izkļedes īpatnību, nelabvēlīgu klimatisko apstākļu vai pārrobežu ietekmes dēļ, dalībvalsts tiek atbrīvota no pienākuma līdz 2011. gada 11. jūnijam nodrošināt atbilstību minētajiem robežlielumiem, ja ir ievēroti 1. punktā paredzētie nosacījumi un ja dalībvalsts pierāda, ka, lai ievērotu termiņus, ir veikti visi atbilstīgie pasākumi valsts, reģionālā un vietējā līmenī.

3. [..]

4. Dalībvalstis dara Komisijai zināmus gadījumus, kad tās uzskata, ka jāpiemēro 1. vai 2. punkts, kā arī dara zināmu 1. punktā minēto gaisa kvalitātes plānu, tostarp visu attiecīgo informāciju, kas Komisijai vajadzīga, lai novērtētu to, vai attiecīgie nosacījumi ir ievēroti. Komisija novērtējumā ņem vērā dalībvalsts veikto pasākumu aplēsto ietekmi uz apkārtējā gaisa kvalitāti dalībvalstīs patlaban un nākotnē, kā arī Kopienas pašreizējo pasākumu un plānoto Kopienas pasākumu, kurus Komisija ierosinās, aplēsto ietekmi uz gaisa kvalitāti.

Ja deviņos mēnešos no minētā paziņojuma saņemšanas dienas Komisija nav cēlusi iebildumus, uzskata, ka attiecīgie nosacījumi 1. vai 2. punkta piemērošanai ir ievēroti.

Ja ir iebildumi, Komisija var prasīt, lai dalībvalstis precīzē esošos vai izstrādā jaunus gaisa kvalitātes plānus.”

13. Atbilstoši Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktam dalībvalstīm, pārsniedzot robežlielumus, ir jāizstrādā gaisa kvalitātes plāni:

“Ja konkrētās zonās vai aglomerācijās piesārņojošo vielu koncentrācija gaisā pārsniedz kādu robežlielumu vai mērķlielumu, kā arī attiecīgu pielāides robežu, dalībvalstis minētajām zonām vai aglomerācijām nodrošina gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu izstrādi, lai panāktu atbilstību attiecīgajam robežlielumam vai mērķlielumam, kā paredzēts XI un XIV pielikumā.

Robežlielumiem, kuru sasniegšanas termiņš jau ir beidzies, gaisa kvalitātes plānos paredz piemērotus pasākumus, lai pārsnieguma laiks būtu pēc iespējas īsāks. [..]

Šajos gaisa kvalitātes plānos iekļauj vismaz XV pielikuma A iedaļā minēto informāciju [..]. Šos plānus tūlīt dara zināmus Komisijai, bet ne vēlāk kā divus gadus pēc tā gada beigām, kad novērots pirmais pārsniegums.

[..]”

14. Līdzīgs pienākums bija paredzēts jau Padomes 1996. gada 27. septembra Direktīvas 96/62/EK par apkārtējā gaisa kvalitātes novērtēšanu un pārvaldību<sup>11</sup> 7. panta 3. punkta pirmajā teikumā:

“Dalībvalstis izstrādā rīcības plānus, kur gadījumiem, kad pastāv robežvērtību un/vai trauksmes sliekšņu pārsniegšanas risks, paredz īstermiņa pasākumus šā riska un šādu notikumu varbūtējā ilguma samazināšanai.”

15. Direktīvas 2008/50 XV pielikuma A iedaļā ir izvirzītas prasības šiem plāniem. 6. punktā ir pieprasīta informācija par stāvokļa analīzi:

“a) sīka informācija par faktoriem, kas ir pārsnieguma rašanās pamatā (piemēram, transportlīdzekļi, arī tie, kas tikai šķērso teritoriju, vai arī sekundāro piesārņojošo vielu veidošanās atmosfērā);

b) sīka informācija par iespējamajiem pasākumiem gaisa kvalitātes uzlabošanai.”

16. 8. punktā ir paredzēts, ka gaisa kvalitātes plānos ir jāietver sīka informācija par pasākumiem vai projektiem, kas ir pieņemti vai īstenoti piesārņojuma mazināšanas nolūkos:

“a) visu projektā ietvertu pasākumu uzskaitījums un apraksts;

b) īstenošanas grafiks;

c) plānotais gaisa kvalitātes uzlabojuma novērtējums un paredzamais attiecīgo mērķu sasniegšanas laiks.”

17. Saskaņā ar Direktīvas 2008/50 33. pantu tā bija jātransponē līdz 2010. gada 11. jūnijam.

18. Direktīvas 2008/50 31. pantā ir reglamentēta Direktīvu 96/62 un 99/30 atcelšana:

“Direktīvas 96/62/EK, 1999/30/EK, 2000/69/EK un 2002/3/EK atceļ 2010. gada 11. jūnijā, neskarot saistības, ko dalībvalstis uzņēmušās attiecībā uz minēto direktīvu transponēšanas vai piemērošanas termiņiem.

[..]”

### III – Lietas fakti, pirmstiesas procedūra un prasība

19. Starp lietas dalībniekiem nepastāv strīds par to, ka kopš 2007. gada līdz vismaz 2015. gadam visās Bulgārijas zonās un aglomerācijās tika pārsniegti gan  $PM_{10}$  dien<sup>as</sup>, gan tā gada robežlielumi. Tikai zonā BG0003 Varna 2009. gadā gada robežlielums netika sasniegts.

20. Šīs robežlielumu pārsniegšanas dēļ Bulgārija lūdza Komisijai pagarināt termiņu atbilstības robežlielumiem nodrošināšanai (par to A sadaļā), savukārt Komisija uzsāka šo procedūru par pienākumu neizpildi (par to B sadaļā).

#### A – Par centieniem pagarināt termiņu

21. Komisija 2009. gada 14. aprīlī saņēma Bulgārijas paziņojumu, atbilstoši kuram sešas valsts aglomerācijās nevarot tikt nodrošināta atbilstība  $PM_{10}$  robežlielumiem. Tādēļ šī dalībvalsts pagarinot termiņu atbilstības robežlielumiem nodrošināšanai atbilstoši Direktīvas 2008/50 22. pantam.

<sup>11</sup> — OV 1996, L 296, 55. lpp.

22. Taču Komisija 2009. gada 11. decembrī nolēma celt iebildumus pret šo paziņojumu.

23. 2011. gada 9. jūnijā Bulgārija atkārtoti nosūtīja Komisijai paziņojumu, lai pagarinātu termiņu. Taču Komisija šo paziņojumu noraidīja, jo termiņš varot tikt pagarināts tikai līdz 2011. gada 11. jūnijam un atbilstoši Direktīvas 2008/50 22. panta 4. punkta otrajai daļai tai varot tikt piešķirtas tiesības izmantot deviņus mēnešus ilgu termiņu pārbaudes veikšanai.

### **B – Par procedūru par pienākumu neizpildi**

24. Tīkmēr Komisija 2010. gada 1. oktobrī lūdza Bulgāriju izteikt viedokli par Direktīvas 2008/50 13. panta pārkāpumu. Komisija šo lūgumu 2013. gada 25. janvārī papildināja ar pārmetumu, ka Bulgārija neesot pieņēmusi atbilstošus plānus atbilstoši 23. pantam. Šajā ziņā Komisija atsaucās uz 2007.–2011. gadu.

25. Bulgārija neapstrīdēja robežlielumu neievērošanu, taču aizstāvēja viedokli, ka pārsniegumu skaits samazinoties.

26. Komisija uzturēja spēkā savus pārmetumus un 2014. gada 11. jūlijā pieņēma attiecīgu argumentētu atzinumu, kurā tā papildus balstījās uz datiem par 2012. gadu un noteica Bulgārijai divus mēnešus kā pēdējo termiņu viedokļa sniegšanai.

27. Bulgārija savās atbildēs turpināja atsaukties uz to, ka situācija pakāpeniski uzlabojoties. Pārsniegšanas iemesls galvenokārt esot konkrēta kurināmā izmantošana dzīvokļu apkurei ziemas periodā.

28. Tā kā Komisija šīs atbildes uzskatīja par nepietiekamām, tā 2015. gada 14. septembrī cēla šo prasību, un tās prasījumi ir šādi:

- attiecībā uz sistemātisku un no 2007. gada līdz vismaz 2013. gadam (ieskaitot) ilgstošu gada un dienas  $PM_{10}$  robežvērtību neievērošanu šādās zonās un aglomerācijās: BG0001 Sofijas aglomerācija; BG0002 Plovdivas aglomerācija; BG0004 Ziemeļbulgārija; BG0005 Dienvidrietumbulgārija un BG0006 Dienvidaustrumbulgārija;
- kā arī attiecībā uz sistemātisku un no 2007. gada līdz vismaz 2013. gadam (ieskaitot) ilgstošu dienas  $PM_{10}$  robežvērtību neievērošanu un arī gada  $PM_{10}$  robežvērtības neievērošanu 2007. un 2008. gadā un no 2010. gada līdz vismaz 2013. gadam (ieskaitot) zonā BG0003 Varna;
- un, tā kā nav papildinošas informācijas, kas apliecinātu, ka minētajā  $PM_{10\text{ gad}}$  a un dienas robežvērtību neievērošanas situācijā būtu notikušas izmaiņas,
- atzīt, ka Bulgārija turklāt nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punktā, lasot to kopā ar tās XI pielikumu, paredzētos pienākumus;
- attiecībā uz to, ka no pēdējā gada ziņojuma par gaisa kvalitāti 2013. gadā  $PM_{10\text{ dien}}$  as un gada robežvērtības minētajās zonās un aglomerācijās joprojām tiek pārsniegtas, turklāt arī atzīt, ka Bulgārijas Republika nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otrajā daļā paredzētos pienākumus un īpaši pienākumu nodrošināt, lai pārsnieguma periods būtu pēc iespējas īsāks, un šis pārkāpums joprojām turpinās;
- piespriest Bulgārijas Republikai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

29. Bulgārijas Republika lūdz prasību noraidīt kā nepieņemamu vai nepamatotu un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

30. Lietas dalībnieki iesniedza rakstveida apsvērumus, un 2016. gada 29. septembra tiesas sēdē tika uzklauti to mutvārdu apsvērumi. Šajā tiesas sēdē Polijas Republika iestājās lietā Bulgārijas prasījumu atbalstam.

#### **IV – Juridiskais vērtējums**

31. Komisija Bulgārijai pārmet, ka tā nav ievērojusi divus Direktīvā 2008/50 noteiktus pienākumus, proti, pirmkārt, pienākumu ievērot  $PM_{10}$  robežlielumus (par to A sadaļā) un, otrkārt, pienākumu robežlielumu pārsniegšanas dēļ pieņemt gaisa kvalitātes nodrošināšanas plānus, kuros pārsniegšanas periods ir noteikts pēc iespējas īsāks (par to B sadaļā).

#### **A – Par Direktīvas 2008/50 13. pantu – robežlielumu neievērošanu**

32. Pirmais prasības pamats attiecas uz saskaņā ar Direktīvas 2008/50 13. pantu un XI pielikumu noteikto  $PM_{10}$  robežlielumu pārsniegšanu. Tajos ir paredzēti divu veidu  $PM_{10}$  robežlielumi: pirmkārt, 24 stundu robežlielums  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , kas nedrīkst tikt pārsniegts vairāk kā 35 reizes gadā, un, otrkārt, gada robežlielums  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , kas nedrīkst tikt pārsniegts vispār.

33. Netiek apstrīdēts, ka kopš Bulgārijas pievienošanās tikai zonā BG0003 Varna vienā vienīgā gadā, proti, 2009. gadā, tika nodrošināta atbilstība vienam no šiem robežlielumiem, proti, gada robežlielumam. Pārējās zonās abi robežlielumi tika pārsniegti nepārtraukti. Pēdējie rakstveida procesā minētie dati attiecas uz 2015. gadu.

34. Lai gan līdz ar to nav strīda par robežlielumu pārsniegšanu, precīza tiesvedības priekšmeta noteikšana šajā ziņā tomēr ir apgrūtināta; šīs grūtības ir arī Bulgārijas iebildumu pret prasības pieņemamību pamatā (par to 1) punktā). Turklāt ir jānoskaidro, vai Bulgārija var izmantot pagaidu atkāpi no robežlielumiem (par to 2) punkta a) apakšpunktā) un vai pienākums nodrošināt atbilstību robežlielumiem ir pienākums sasniegt rezultātu, vai arī tas nozīmē tikai centienus nodrošināt atbilstību (par to 2) punkta b) apakšpunktā).

#### **1) Par tiesvedības priekšmetu un par Komisijas argumentācijas pieņemamību**

35. Sākotnēji varētu pieņemt, ka Komisija lūdz konstatēt robežlielumu pārsniegšanu norādītajos gados attiecīgajās zonās un aglomerācijās. Taču, kā tas izriet no Bulgārijas iebildumiem, šāds prasījums vismaz daļēji būtu acimredzami nepieņemams.

36. Proti, prasības priekšmetu saskaņā ar LESD 258. pantu nosaka šajā normā paredzētajā pirmstiesas procedūrā. Tādējādi prasības pieteikums var tikt balstīts tikai uz tiem iebildumiem, kas ir norādīti pirmstiesas procedūrā. Tas tādēļ, ka pirmstiesas procedūras mērķis ir dot attiecīgajai dalībvalstij iespēju, pirmkārt, izpildīt savus pienākumus, kas izriet no Savienības tiesībām, un, otrkārt, spēt efektīvi izvirzīt savas aizstāvības pamatus pret Komisijas izvirzītajiem iebildumiem<sup>12</sup>.

37. Komisija pārkāptu šos principus, ja tā prasības pieteikumā lūgtu izdarīt secinājumus par 2013. gadu, replikā – pat par 2014. gadu, lai gan argumentētajā atzinumā kā pēdējais ir minēts 2012. gads. Jau argumentētajā atzinumā ir norādīts uz vienu gadu vairāk, nekā tas ir norādīts papildu lūgumā sniegt viedokli.

38. Taču būtībā es šo argumentāciju uzskatu par pieņemamu.

12 — Skat., piemēram, spriedumus, 2005. gada 22. septembris, Komisija/Belģija (C-221/03, EU:C:2005:573, 36. un 38. punkts), un 2012. gada 15. marts, Komisija/Kipra (C-340/10, EU:C:2012:143, 21. punkts).



39. Proti, prasības sakarā ar pienākumu neizpildi priekšmets var būt arī administratīvā prakse, kuras gadījumā runa ir par zināmā mērā konstantu un vispārēju praksi<sup>13</sup> vai vispārēju un turpinātu pienākumu neizpildi<sup>14</sup>.

40. Šādi es saprotu Komisijas prasījumu, ciktāl tā saistībā ar “sistemātisku” un “turpinātu” robežlielumu pārsniegšanu lūdz konstatēt, ka Bulgārija “turklāt” pārkāpjot Direktīvas 2008/50 13. pantu un XI pielikumu.

41. Šādi ir jāsaprot arī Komisijas atsaukšanās uz robežlielumu pārsniegšanu gados, kas vēl nebija pirmstiesas procedūras vai prasības priekšmets. Tas tādēļ, ka informācija par agrākiem datumiem ir piemērota, lai tiesvedības Tiesā laikā atbalstītu apgalvotā pārkāpuma vispārējo un turpināto raksturu<sup>15</sup>.

42. Minētajā nav saskatāma nepieņemama prasības priekšmeta paplašināšana, jo runa joprojām ir par pārmērumu, ka Bulgārija ilgstoši neievēro PM<sub>10</sub> robežlielumus.

43. Taču prasības priekšmeta ierobežošana pirmstiesas procedūrā nozīmē arī to, ka pienākumu neizpilde ir jāvērtē atkarībā no situācijas dalībvalstī, kāda tā ir, beidzoties argumentētajā atzinumā noteiktajam termiņam, un ka pēc tam sekojošās izmaiņas Tiesa nevar ņemt vērā<sup>16</sup>. Šis termiņš šajā tiesvedībā beidzās 2014. gada septembrī.

44. Tādēļ Tiesa var izdarīt tikai secinājumus, kas attiecas uz brīdi pirms šī termiņa beigām. Komisijas argumentācija, kas attiecas uz periodu pēc termiņa beigām, var tikt izmantota tikai tiktāl, ciktāl tā ļauj izdarīt secinājumus par situāciju pirms tam.

45. Bulgārijas iebildums par neskaidru prasības pieteikuma formulējumu līdz ar Reglamenta 120. panta c) punkta pārkāpumu būtībā balstās uz to, ka Bulgārija neatzīst iespēju konstatēt vispārēju un turpinātu pārkāpumu.

46. Būtu gan bijis vēlams, ka Komisija tās pārmēruma priekšmetu būtu formulējusi skaidrāk, piemēram, atsaucoties uz piemērojamo Tiesas judikatūru, taču nevar konstatēt, ka strīda priekšmets būtu neskaidrs.

47. Visbeidzot, ir jānorāda, ka robežlielumi 2007.–2010. gadā bija pamatoti ar Direktīvas 1999/30 5. pantu un III pielikuma 1. posmu, savukārt Komisija atsauca tikai uz Direktīvu 2008/50, kura toreiz vēl nebija spēkā.

48. Taču tiesvedībā atbilstoši LESD 258. pantam Komisija saskaņā ar pastāvīgo judikatūru ir tiesīga prasīt, lai tiktu atzīta to pienākumu neizpilde, kuri bija noteikti Savienības tiesību akta sākotnējā redakcijā, kas vēlāk tikusi grozīta vai atcelta, un kuri ir saglabāti jaunajos noteikumos<sup>17</sup>.

13 — Spriedumi, 2004. gada 29. aprīlis, Komisija/Vācija (C-387/99, EU:C:2004:235, 42. punkts), un 2005. gada 26. aprīlis, Komisija/Īrija (C-494/01, EU:C:2005:250, 28. punkts).

14 — Spriedumi, 2005. gada 26. aprīlis, Komisija/Īrija (C-494/01, EU:C:2005:250, 170., 171., 184. un 193. punkts); 2007. gada 26. aprīlis, Komisija/Itālija (C-135/05, EU:C:2007:250, 45. punkts), un 2014. gada 2. decembris, Komisija/Itālija (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. punkts).

15 — Spriedumi, 2005. gada 26. aprīlis, Komisija/Īrija (C-494/01, EU:C:2005:250, 37. punkts), un 2014. gada 2. decembris, Komisija/Īrija (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33. punkts).

16 — Skat., piemēram, spriedumus, 2014. gada 6. novembris, Komisija/Beļģija (C-395/13, EU:C:2014:2347, 39. punkts), un 2016. gada 28. janvāris, Komisija/Portugāle (C-398/14, EU:C:2016:61, 49. punkts).

17 — Spriedumi, 1999. gada 9. novembris, Komisija/Itālija (“San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, 36. punkts); 2010. gada 17. jūnijs, Komisija/Francija (C-492/08, EU:C:2010:348, 31. punkts), un 2013. gada 19. decembris, Komisija/Polija (C-281/11, EU:C:2013:855, 37. punkts).

49. Minētais ir attiecināms arī uz šo lietu, jo Direktīvas 2008/50 13. pantā un XI pielikumā attiecībā uz  $PM_{10}$  ir noteikti tādi paši robežlielumi kā Direktīvas 1999/30 5. pantā un III pielikuma 1. posmā attiecībā uz laiku pirms pirmās minētās direktīvas stāšanās spēkā. Minēto apstiprina Direktīvas 2008/50 31. panta 3. punkts, atbilstoši kuram atsauces uz atceltajām direktīvām, tātad it īpaši uz Direktīvu 1999/30, uzskata par atsaucēm uz jauno direktīvu.

50. Tādēļ Komisijai savā prasības pieteikumā nav arī tieši jānorāda uz iepriekšējo tiesisko regulējumu<sup>18</sup>. Pietiek ar to, ja tā prasības pamatojumā ir skaidri izklāstījusi nepārtraukto robežlielumu spēkā esamību un to attiecīgo juridisko pamatu.

51. Tāpēc prasības pamats attiecībā uz robežlielumu neievērošanu un Komisijas argumentācija saistībā ar pārkāpumiem līdz argumentētajā atzinumā norādītā termiņa beigām 2014. gada septembrī ir pieņemami.

## **2) Par pirmā prasījuma pamatotību**

52. Komisijas pārmetums katrā ziņā saistībā ar prasības pieteikumā minēto 2007.–2013. gadu ir arī pamatots.

53. Bulgārijā  $PM_{10}$  robežlielumi tika pārsniegti visās aglomerācijās un zonās visu šo periodu, izņemot vienu gadu, tātad – kopš šie robežlielumi saskaņā ar pievienošanās protokolu ir spēkā. Līdz ar to pārkāpums ir gan vispārējs, gan turpināts.

54. Turpretim attiecībā uz replikas rakstā papildus minēto 2014. gadu ir jānorāda, ka argumentētajā atzinumā norādītais termiņš beidzās jau minētā gada septembrī. Taču robežlielumi attiecas uz visu gadu, proti, dienas robežlieluma pārsniegumu skaitu gada laikā un gada vidējo līmeni. Komisija nepaskaidro, vai, pamatojoties jau uz līdz minētajam brīdim iegūtajiem mērījumiem, var tikt konstatēts robežlielumu pārsniegums. Taču, pat ja būtu iespējams robežlielumus pārrēķināt uz gada periodu līdz termiņa beigām, Komisijai par šo jautājumu būtu jāsniedz attiecīga argumentācija. Tomēr tas nav darīts. Tādēļ nevar tikt konstatēts pārkāpums attiecībā uz 2014. gadu un prasība šajā ziņā ir jānoraida.

### **a) Par pieteikumiem par pagaidu atbrīvojumu**

55. Taču Komisijas iebildums gandrīz pilnībā nebūtu pamatots, ja Bulgārija atbilstoši Direktīvas 2008/50 22. pantam būtu saņēmusi pagaidu atbrīvojumu no pienākuma ievērot  $PM_{10}$  robežlielumus līdz 2011. gada 11. jūnijam. Tas tādēļ, ka līdz ar to nebūtu nozīmes visiem robežlielumu pārsniegumiem, kas bija konstatējami papildu lūguma sniegt viedokli izteikšanas brīdī<sup>19</sup>.

56. Nav strīda par to, ka Bulgārijai nevarēja tikt piešķirts atbrīvojums, pamatojoties uz 2009. gada pieteikumu. Tas tādēļ, ka Komisija laicīgi iebilda pret pieteikumu, un līdz ar to Bulgārijai atbilstoši Direktīvas 2008/50 22. panta 4. punkta trešajai daļai būtu bijis jāiesniedz grozīts pieteikums.

57. Taču Bulgārija aizstāv viedokli, ka tās 2011. gada 9. jūnija pieteikums bija šāds grozīts pieteikums, pret kuru Komisija neesot efektīvi iebildusi.

58. Lai gan Komisija nav pieņēmusi formālu lēmumu par iebildumu celšanu pret pieteikumu, tā savā 2011. gada 11. jūlija vēstulē skaidri ir paziņojusi, ka tas Komisijas ieskatā ir novēlots.

18 — Spriedums, 2016. gada 14. janvāris, Komisija/Bulgārija (“Kaliakra”, C-141/14, EU:C:2016:8, 83. punkts). Par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu skat. spriedumu, 2015. gada 16. aprīlis, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 26.–28. punkts).

19 — Par sekām attiecībā uz prasības pieņemamību skat. spriedumus, 2005. gada 27. oktobris, Komisija/Luksemburga (C-23/05, EU:C:2005:660, 7. punkts), un 2016. gada 21. jūlijs, Komisija/Rumānija (C-104/15, EU:C:2016:581, 35. punkts, taču skat. arī 36. un 37. punktu).



59. Šajā vēstulē ir ietverts noraidījums, kuru Bulgārija nav apstrīdējusi. Bulgārija arī pamatoti nenorāda uz šī lēmuma spēkā neesamību, jo konstatējums par spēkā neesamību tiesiskās noteiktības nolūkā var tikt izmantots tikai īpašos izņēmuma gadījumos<sup>20</sup>. Turklāt šī lieta atspoguļo riskus attiecībā uz tiesisko noteiktību, kas būtu saistīti ar konstatējumu par spēkā neesamību. Līdz ar to Bulgārijai ir jāsamierinās ar to, ka viņas paziņojums šajā procedūrā ir ticis noraidīts. Jau tādēļ vien ir jāizslēdz atbrīvojums atbilstoši Direktīvas 2008/50 22. pantam.

60. Tā paša iemesla dēļ šajā tiesvedībā nav jāpārbauda, vai Komisija nav izpildījusi tās lojālās sadarbības pienākumu saskaņā ar LES 4. panta 3. punktu, nepārbaudot 2011. gada 9. jūnija pieteikumu pēc būtības. Šī Bulgārijas argumentācija gan, iespējams, būtu bijusi piemērota, lai apšaubītu 2011. gada 11. jūlija vēstules likumību. Taču, tā kā Bulgārija nav apstrīdējusi šo paziņojumu, šī dalībvalsts nedrīkstētu pieņemt, ka tā ir atbrīvota no tās pienākuma ievērot robežlielumus<sup>21</sup>.

61. Ja Tiesa nepiekrītu šim viedoklim, būtu jāpārbauda, vai Komisija pamatoti ir noraidījusi pieteikumu kā novēlotu.

62. Komisija uzskata, ka noraidījums ir pamatots, jo tā nevarot ar atpakaļejošu spēku legalizēt direktīvai pretrunā esošu stāvokli.

63. Taču Direktīvas 2008/50 22. pantā nav izslēgts atbrīvojums ar atpakaļejošu spēku. Tieši pretēji, šī tiesību norma tieši saistībā ar PM<sub>10</sub> ir piemērojama ar atpakaļejošu spēku. Tas tādēļ, ka attiecīgie robežlielumi ir spēkā kopš 2005. gada, taču tikai 2008. gadā tika piešķirta iespēja izmantot atbrīvojumu. Turklāt nevar izslēgt likumīgas intereses uz atbrīvojumu ar atpakaļejošu spēku, piemēram, lai neradītu pamatu prasījumiem par zaudējumu atlīdzību.

64. Taču ir tiesa, ka atbrīvojums ir iespējams tikai tad, ja ir konstatējami tā piešķiršanas priekšnoteikumi. Tomēr Direktīvas 2008/50 22. panta 1. punktā ir noteikts, ka dalībvalstij ir jāiesniedz gaisa kvalitātes plāns, kurā ir uzskatāmi parādīts, kā līdz jaunā termiņa beigām, PM<sub>10</sub> gadījumā – vēlākais līdz 2011. gada 11. jūnijam, tā nodrošinās atbilstību robežlielumiem<sup>22</sup>.

65. Tātad 2011. gada 9. jūnija pieteikumā bija jābūt izklāstītam, ka robežlielumi vēlākais divas dienas vēlāk tiktu ievēroti. Šāds rezultāts, ņemot vērā faktiskos paziņotos līmeņus, ir jāizslēdz. Drīzāk Bulgārijas zonās un aglomerācijās pirms un pēc pieteikuma iesniegšanas robežlielumi gandrīz visur bija pārsniegti. Līdztekus vienīgajam gada robežlieluma nesasniegšanas gadījumam zonā Varna dažus gadus iepriekš bija konstatējams pārāk daudz dienas robežlieluma pārsniegumu.

66. Tādēļ ir izslēgts, ka Bulgārijas pieteikums atbilda atbrīvojuma piemērošanas priekšnoteikumiem. Līdz ar to Komisija, arī veicot vispusīgu pārbaudi, būtu pamatoti iebildusi pret pieteikumu.

67. Taču, pat ja Bulgārija būtu iesniegusi paziņojumu par atbrīvojumu, norādot uz robežlielumu ievērošanu, sākot no 2011. gada 11. jūnija, būtu konstatējama ļaunprātīga tiesību izmantošana, ja šī dalībvalsts uz to atsauktos tagad, ņemot vērā šo robežlielumu turpināto pārsniegšanu.

68. Tādēļ rezumējot ir jākonstatē, ka Bulgārija līdz 2011. gada 11. jūnijam nebija atbrīvota no pienākuma nodrošināt atbilstību PM<sub>10</sub> robežlielumiem.

20 — Spriedumi, 2004. gada 5. oktobris, Komisija/Griekija (C-475/01, EU:C:2004:585, 20. punkts), un 2012. gada 18. oktobris, Komisija/Čehijas Republika (C-37/11, EU:C:2012:640, 49. punkts).

21 — Šādi es saprotu it īpaši Bulgārijas minēto spriedumu, 1991. gada 1. jūnijs, *Kortas* (C-319/97, EU:C:1999:272, 36. punkts). Skat. arī spriedumu, 2011. gada 15. decembris, Komisija/Spānija (C-560/08, EU:C:2011:835, 75. punkts).

22 — Skat. spriedumu, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 45. un 47. punkts).

**b) Par pienākuma nodrošināt atbilstību robežlielumiem raksturu**

69. Bulgārija mēģina atspēkot Komisijas pārmetumu, norādot arī uz saviem centieniem uzlabot gaisa kvalitāti, kā arī kvalitātes šķietamo uzlabošanos un valsts ekonomisko stāvokli.

70. Ar šiem argumentiem nevar tikt apšaubīta vispārēja un turpināta robežlielumu neievērošana. Proti, Tiesa ir atkārtoti konstatējusi, ka jau tikai robežlielumu pārsniegšana nozīmē Direktīvas 2008/50 13. panta un XI pielikuma pārkāpumu<sup>23</sup>, ja vien netiek pierādīts *force majeure* stāvoklis<sup>24</sup>. Tāpēc runa ir par pienākumu sasniegt rezultātu (*obligation de résultat*), nevis pienākumu tikai censties ievērot robežlielumus.

71. Pieņemumam par pienākumu sasniegt rezultātu nav pretrunā arī tas, ka dalībvalstīm saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otro daļu nav pienākuma veikt pasākumus, lai novērstu jebkādu robežlielumu pārsniegšanu vai to tūlīt izbeigtu, bet gan tai ir jā rūpējas, lai pārsniegšanas laiks būtu pēc iespējas īsāks.

72. Ja Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otrā daļa tiktu saprasta tādējādi, ka šis pienākums izstrādāt gaisa kvalitātes plānus ir vienīgās gaisa kvalitātes standartu pārkāpuma juridiskās sekas, būtu jāšaubās par pienākumu sasniegt rezultātu. Tas tādēļ, ka tādējādi tiktu mazināta vispārējā Savienības tiesībās noteiktā pienākuma pēc iespējas ātrāk izbeigt Savienības tiesību pārkāpumus un ar zināmiem nosacījumiem atlīdzināt zaudējumus<sup>25</sup> nozīme. Tiktu mazināta arī pārkāpuma ilguma nozīme. Tas tādēļ, ka plānošanas pienākums netieši nozīmē, ka pārkāpums parasti nevar tikt novērsts uzreiz, bet gan tikai pēc zināma laika. Šī izpratne ir iespējama, ņemot vērā ar gaisa kvalitātes standartu ieviešanu saistītās grūtības, kas bija arī Gaisa kvalitātes direktīvas grozījumu pamatā.

73. Taču, kā pareizi ir konstatējusi Tiesa, tikai Direktīvas 2008/50 22. panta 1. punktā ir tieši paredzēta iespēja dalībvalstij pagarināt šīs direktīvas XI pielikumā ietverto termiņu šajā pielikumā noteikto robežlielumu ievērošanai<sup>26</sup>. Būtu pretrunīgi, ja pienākums izstrādāt gaisa kvalitātes plānus saskaņā ar 23. panta 1. punkta otro daļu aptvertu ne tikai *expressis verbis* paredzēto termiņa pagarinājumu, kuram ir izvirzīti stingri nosacījumi un robežas<sup>27</sup>, bet arī papildu, tikai netiešu, bet laika ziņā neierobežotu<sup>28</sup> izņēmumu. Tādējādi tiktu ierobežota gaisa kvalitātes standartu praktiskā iedarbība<sup>29</sup>, ar ko nevar samierināties, jau tikai ņemot vērā to būtisko nozīmi attiecībā uz cilvēku veselību.

74. Direktīvā 2008/50 ir paredzēti arī gaisa kvalitātes mērķi, kas viennozīmīgi nav noteikti kā pienākumi sasniegt rezultātu. Proti, atbilstoši 15. panta 1. punktam un 16. panta 1. punktam dalībvalstis veic tikai visus vajadzīgos pasākumus, kas nerada nesamērīgas izmaksas, lai sasniegtu PM<sub>2,5</sub>, tātad vēl mazāku daļiņu, ekspozīcijas mērķus. Ja likumdevējs nebūtu vēlējies noteikt PM<sub>10</sub> robežlielumus kā pienākumu sasniegt rezultātu, viņš būtu izvēlējies līdzīgu formulējumu.

23 — Spriedumi, 2011. gada 24. marts, Komisija/Slovēnija (C-365/10, EU:C:2011:183, 24. punkts); 2011. gada 10. maijs, Komisija/Zviedrija (C-479/10, EU:C:2011:287, 13.–16. punkts), un 2012. gada 15. novembris, Komisija/Portugāle (C-34/11, EU:C:2012:712, 52. punkts). Skat. arī EBTA tiesas spriedumu, 2015. gada 2. oktobris, EBTA Uzraudzības iestāde/Norvēģija (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568. lpp., 33.–36. punkts).

24 — Spriedums, 2012. gada 19. decembris, Komisija/Itālija (C-68/11, EU:C:2012:815, 41. un 59.–66. punkts).

25 — Skat. spriedumus, 1991. gada 19. novembris, *Francoovich* u.c. (C-6/90 un C-9/90, EU:C:1991:428, 35. punkts); 1996. gada 5. marts, *Brasserie du pêcheur* un *Factortame* (C-46/93 un C-48/93, EU:C:1996:79, 31. punkts), un 2010. gada 25. novembris, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, 45. punkts).

26 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 43. punkts).

27 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44. un 45. punkts).

28 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 48. punkts).

29 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44. punkts).

75. Tādēļ Direktīvā 2008/50 saistībā ar  $PM_{10}$  ir pamatoti divi savstarpēji saistīti, taču atšķirīgi pienākumi: pirmkārt, preventīvais un beznosacījuma uz mērķi vērstais pienākums nodrošināt atbilstību robežlielumiem un, otrkārt, pēc tam sekojošie ar centieniem saistītie pienākumi pārsniegšanas gadījumā.

76. Taču ir jāpieņem, ka gaisa kvalitātes plāni ietekmē robežlielumu pārkāpuma juridiskās sekas. It īpaši daudz kas liecina par to, ka Direktīvas 2008/50 prasībām atbilstošs gaisa kvalitātes plāns un tā precīza transponēšana var mazināt pārkāpuma smagumu. Šāds plāns, iespējams, varētu pat attaisnot atteikšanos no kavējuma naudas uzlikšanas tiesvedībā saskaņā ar LESD 260. pantu vai izslēgt robežlielumu pārkāpuma būtiskumu no zaudējumu atlīdzināšanas viedokļa<sup>30</sup>. Lai gan šajā tiesvedībā vēl nav jālemj par šiem jautājumiem, ņemot vērā minēto, Komisijas otrajam prasības pamatam ir vēl lielāka nozīme.

77. Pienākuma nodrošināt atbilstību robežlielumiem interpretāciju kā pienākumu sasniegt rezultātu neliek apšaubīt arī nedaudz neskaidrais sprieduma *ClientEarth* formulējums. Tajā Tiesa uzsvēra, ka, lai gan attiecībā uz sēra dioksīdu,  $PM_{10}$ , svīnu un oglekļa oksīdu Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punkta pirmajā daļā esot paredzēts, ka dalībvalstis “nodrošina”, ka netiek pārsniegti robežlielumi, tad šīs normas otrajā daļā ir norādīts, ka attiecībā uz slāpekļa dioksīdu un benzolu robežlielumus “nedrīkst pārsniegt” pēc noteiktā termiņa, kas tāpat esot pienākums sasniegt rezultātu<sup>31</sup>.

78. Manā ieskatā Tiesa tādējādi nevēlējās pretnostatīt pienākumus saistībā ar sēra dioksīdu,  $PM_{10}$ , svīnu un oglekļa oksīdu, no vienas puses, un slāpekļa dioksīdu un benzolu, no otras puses. Drīzāk runa ir par nedaudz neskaidru līdzšinējās judikatūras apstiprinājumu. Abos formulējumos, izmantojot atšķirīgus vārdus, tiek pausts viens un tas pats pienākums<sup>32</sup>.

79. Turklāt vispārēja un turpināta robežlielumu pārkāpuma konstatējumu neliek apšaubīt arī tas, ka vienā no sešām zonām, zonā Varna, 2009. gadā viens no abiem robežlielumiem netika pārsniegts. Drīzāk runa ir par acīmredzami netipisku gadījumu, kuru var izskaidrot tikai ar īpašiem apstākļiem. Visbeidzot, pēc tam arī šis robežlielums šajā zonā tika atkal pārsniegts. Tur dienas robežlielums arī 2009. gadā tika pārsniegts pārāk bieži.

### 3) Starpsecinājumi

80. Līdz ar to ir jākonstatē, ka Bulgārija attiecībā uz  $PM_{10}$  no 2007. līdz 2013. gadam vispārīgi un turpināti visās valsts aglomerācijās un zonās nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai 13. panta 1. punktā, lasot to kopā ar XI pielikumu, paredzētos pienākumus.

### B – Par Direktīvas 2008/50 23. pantu – gaisa kvalitātes plāniem

81. Otrais Komisijas prasības pamats attiecas uz pienākumu izstrādāt gaisa kvalitātes plānus atbilstoši Direktīvas 2008/50 23. pantam.

82. Ja konkrētās zonās vai aglomerācijās piesārņojošo vielu koncentrācija gaisā pārsniedz kādu robežlielumu, atbilstoši Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta pirmajai daļai dalībvalstis minētajām zonām vai aglomerācijām nodrošina gaisa kvalitātes uzlabošanas plānu izstrādi, lai panāktu atbilstību attiecīgajiem robežlielumiem. Saskaņā ar 23. panta 1. punkta otrās daļas pirmo teikumu

30 — Skat., piemēram, spriedumu, 2010. gada 25. novembris, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, 51. un 52. punkts).

31 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 30. punkts).

32 — Šādi galu galā arī EBTA tiesas spriedums, 2015. gada 2. oktobris, EBTA Uzraudzības iestāde/Norvēģija (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568. lpp., 36. punkts).

robežlielumiem, kuru sasniegšanas termiņš jau ir beidzies, gaisa kvalitātes plānos paredz piemērotus pasākumus, lai pārsniegšanas laiks būtu pēc iespējas īsāks. 23. panta 1. punkta trešās daļas pirmajā teikumā ir paredzēts, ka šajos gaisa kvalitātes plānos iekļauj vismaz XV pielikuma A iedaļā minēto informāciju.

83. Līdz ar to kopš robežlielumu pārsniegšanas Bulgārijai saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta pirmo daļu ir pienākums izstrādāt gaisa kvalitātes plānus. Nesaņemot šādu atbrīvojumu no pienākuma nodrošināt atbilstību, šajos plānos bija jāparedz piemēroti pasākumi, lai pārsniegšanas laiks būtu pēc iespējas īsāks.

84. Lietas dalībnieki ir vienprātis, ka Bulgārija ir izstrādājusi gaisa kvalitātes plānus.

85. Taču Komisija no ilgstošās robežlielumu pārsniegšanas secina, ka Bulgārija nav noteikusi pārsniegšanas laiku pēc iespējas īsāku. Bulgārija neesot veikusi visus nepieciešamos un zinātniski iespējamus pasākumus, lai izbeigtu robežlielumu pārsniegšanu. Turklāt Komisija iebilst, ka paredzētie pasākumi vēl neesot veikti un ka Bulgārijas plānos neesot ietverta konkrēta informācija.

86. Arī saistībā ar šo prasības pamatu vispirms ir jāprecizē tiesvedības priekšmets (par to 1) punktā), pirms tiek izklāstīta Komisijas argumentācija par pierādījumiem (par to 2) punktā) un Bulgārijas gaisa kvalitātes plānu kvalitāte.

### ***1) Par prasījuma priekšmetu un Komisijas argumentācijas pieņemamību***

87. Saistībā ar šo prasījumu būtībā ir jāizdara tādi paši secinājumi kā attiecībā uz pirmā prasījuma pieņemamību. Lai gan Komisijas argumentācija neattiecas tikai uz informāciju, kas jau bija lūguma sniegt viedokli un argumentētā atzinuma pamatā, vēlākā situācija ir tikai papildu pierādījums ilgstošai un vispārējai praksei, izstrādājot un īstenojot gaisa kvalitātes plānus.

88. Taču arī šo pieņemamo prasījuma priekšmetu laika ziņā ierobežo argumentētā atzinuma termiņš – 2014. gada 11. septembris.

89. Turklāt rodas jautājums, vai arī šis prasījums ietver pirms Direktīvas 2008/50 spēkā esošo pienākumu pārkāpumu. Tie izrietēja no Direktīvas 96/62, lasot to kopā ar Direktīvu 99/30.

90. Šajā ziņā situācija ir atšķirīga, nekā tas ir robežlielumu gadījumā. Šajā gadījumā var neatbildēt uz jautājumu par to, vai iepriekš spēkā esošajās tiesību normās bija ietvertas līdzīgas prasības tām, kas tagad ir nostiprinātas Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktā un XV pielikuma A iedaļā. Tas tādēļ, ka pati Komisija aizstāv viedokli, ka Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktā ir ietvertas stingrākas prasības nekā Direktīvā 96/62. Pēdējā minētajā direktīvā tiekot tikai pieprasīts ievērot robežlielumus saprātīgā termiņā, saskaņā ar pirmo minēto direktīvu – šim termiņam esot jābūt pēc iespējas īsākam. Taču prasību pastiprināšanās izslēdz nepārtrauktību.

91. Tādēļ Komisija nevar atsaukties uz nepārtrauktu Direktīvā 96/62 noteikto plānošanas pienākumu esamību. Drīzāk Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta pārkāpums var tikt konstatēts, tikai sākot no šīs pēdējās minētās direktīvas transponēšanas termiņa beigām, tātad ātrākais – sākot no 2010. gada 11. jūnija.

92. Tāpēc Komisijas argumentācija ir pieņemama tikai šajā apmērā.

## 2) Par robežlielumu pārsniegšanas ilgumu

93. No tā, ka Komisija no pārsniegšanas ilguma secina pienākuma panākt pēc iespējas īsāku pārsniegšanas periodu neizpildi, netieši izriet, ka pārsniegšana ir jāizbeidz zināmā laikposmā. Taču šāds konkrēts laikposms nav nedz nostiprināts *expressis verbis* Direktīvā 2008/50, nedz arī tas var tikt izsecināts no minētās direktīvas.

94. Drīzāk Tiesa līdz šim saistībā ar gaisa kvalitātes plāniem ir tikai secinājusi, ka dalībvalstīm saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otro daļu, nosakot veicamos pasākumus, gan ir rīcības brīvība, taču tām katrā ziņā ir jānodrošina, lai robežlielumu pārsniegšanas laikposms būtu pēc iespējas īsāks<sup>33</sup>.

95. Šis konstatējums ir jāaplūko, ņemot vērā iepriekšējo spriedumu *Janecek* par īstermiņā pieņemamajiem rīcības plāniem robežlielumu saskaņā ar Direktīvas 96/62 7. panta 3. punktu pārsniegšanas riska dēļ. Tiesa konstatēja, ka no direktīvas, kuras mērķis ir integrēta piesārņojuma samazināšana, sistēmas izriet, ka dalībvalstīm ir jāveic pasākumi, lai līdz minimumam samazinātu pārsniegšanas risku un tās ilgumu, ņemot vērā visus tobrīd pastāvošos apstākļus un intereses<sup>34</sup>. Šajā sakarā Tiesa ir atzinusi, ka dalībvalstīm, īstenojot rīcības brīvību, ir jāievēro ne tikai mērķis samazināt pārsniegšanas sekas, bet tām ir jāņem vērā arī līdzsvars, kas ir jānodrošina šī mērķa un dažādo tobrīd aktuālo sabiedrisko un privāto interešu starpā<sup>35</sup>.

96. Arī gaisa kvalitātes plāni saskaņā ar Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktu var tikt pieņemti, tikai pamatojoties uz šādu interešu līdzsvaru. Ņemot vērā būtisko gaisa kvalitātes nozīmi saistībā ar dzīvības un veselības aizsardzību, citas intereses gan var tikt ņemtas vērā tikai ļoti ierobežotā apjomā. Tādēļ tajā arī ir prasīts veikt stingru izvērtējuma pārbaudi<sup>36</sup>. Taču viennozīmīgi pastāv svarīgākas intereses, kas var būt pretrunā konkrētiem piemērotiem pasākumiem.

97. Tā, piemēram, saskaņā ar Bulgārijas argumentāciju robežlielumu pārsniegšanas galvenais iemels ir dzīvokļu apkure ziemā, izmantojot cieto kurināmo, it īpaši malku un ogles. Tādēļ šādas apkures aizliegums šķiet piemērots, lai veicinātu robežlielumu ievērošanu. Taču šāds pasākums ir aizliegts līdz brīdim, kamēr nav pieejamas citas apkures metodes, jo bez apkures cilvēku veselība tiktu ietekmēta vēl vairāk.

98. Līdz ar to Bulgārija pamatoti uzsver, ka konstatēt, kāds laikposms ir “pēc iespējas īsāks”, var, pārbaudot tikai katru atsevišķo gadījumu. Šajā ziņā nepietiek tikai ar pārsniegšanas ilgumu, jo no tā vien nevar secināt, vai atrastais līdzsvars ar citām interesēm ir kļūdainis.

99. Tādēļ Komisijas galvenais arguments nav pamatots tieši. Vienīgi tam, vai robežlielumi ir tikuši pārkāpti noteiktu gadu skaitu, piemēram, septiņus, astoņus vai deviņus gadus, nevar būt izšķiroša nozīme saistībā ar jautājumu, vai šis laikposms bija arī “pēc iespējas īsāks”.

100. Taču no minētā neizriet, ka šai Komisijas argumentācijai nav nozīmes.

33 — Spriedums, 2014. gada 19. novembris, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, 57. punkts).

34 — Spriedums, 2008. gada 25. jūlijs, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 45. punkts).

35 — Spriedums, 2008. gada 25. jūlijs, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, 46. punkts).

36 — Šajā ziņā par pārbaudi saistībā ar būtisku iejaukšanos privātajā dzīvē un tiesībās uz personas datu aizsardzību skat. spriedumus, 2014. gada 8. aprīlis, *Digital Rights Ireland* u.c. (C-293/12 un C-594/12, EU:C:2014:238, 48. punkts), un 2015. gada 6. oktobris, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, 78. punkts).



101. Drīzāk Tiesai būtu jāņem vērā sava judikatūra par tiesību aktiem atkritumu jomā. Šajā jomā ir spēkā tagad Atkritumu direktīvas<sup>37</sup> 13. pantā nostiprinātais vispārīgais dalībvalstu pienākums nodrošināt, ka atkritumu apsaimniekošana norit, neapdraudot cilvēku veselību un neradot kaitējumu videi. Faktiskās situācijas turpināšanās, kas neatbilst šim mērķim, piemēram, nelegāls atkritumu poligons, norāda uz šo pienākumu neizpildi, it īpaši tad, ja tā rada nozīmīgu vides pasliktināšanos ilgstošā laikposmā, neiejaucoties kompetentajām iestādēm<sup>38</sup>.

102. Tas pats attiecas uz šo tiesvedību. Bulgārijā jau ilgāku laiku tiek pārsniegti PM<sub>10</sub> robežlielumi, kam ir smagas sekas attiecībā uz Bulgārijas iedzīvotāju veselību. Minētais ir uzskatāms par nozīmīgu netiešu pierādījumu tam, ka Bulgārija nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otrajā daļā paredzēto pienākumu.

103. Bulgārija gan aizstāv viedokli, ka robežlielumu pārsniegšana nevar vienlaicīgi pamatot Direktīvas 2008/50 13. panta 1. punkta un 23. panta 1. punkta otrās daļas pārkāpumu, jo tikai pirmā pienākuma neizpilde varot būt pamats pēdējā minētajā pantā norādītā pienākuma neizpildei.

104. Taču šajā argumentācijā netiek ņemts vērā, ka robežlielumu pārkāpums nepamato Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otrās daļas pārkāpumu, bet gan ir tikai netiešs pierādījums tam, ka gaisa kvalitātes plāni neatbilst prasībām. Lai gan minēto nevar secināt no pirmā pārsniegšanas gadījuma, taču, jo ilgāk turpinās pārsniegšana, jo vairāk tā parāda, cik efektīvi – vai neefektīvi – ir bijuši jau veiktie pasākumi gaisa kvalitātes uzlabošanai.

105. Turklāt, novērtējot šo netiešo pierādījumu, nozīme ir arī pārkāpumiem, par kuriem nav strīda un kas ir notikuši pēc argumentētajā atzinumā noteiktā termiņa beigām, proti, 2014. un 2015. gadā. Tie apstiprina, ka ar pirms termiņa beigām spēkā esošajiem gaisa kvalitātes plāniem nebija pietiekami, pat lai robežlielumi tiktu ievēroti kaut kad vēlāk.

106. Pārsniegšanas ilguma nozīmi nemazina arī tas, ka tiesvedības priekšmets ir tikai kopš 2010. gada 11. jūnija spēkā esošais pienākums. Tas tādēļ, ka Bulgārijai nebija no šī brīža pirmo reizi pienākums veikt pasākumus gaisa piesārņojuma novēršanai, – šāds pienākums tai bija noteikts kopš pievienošanās 2007. gada janvārī, kad piemērojams kļuva Direktīvas 96/62 7. panta 3. punkts. Tādēļ no 2010. gada 11. jūnija līdz 2014. gada 11. septembrim veikto pasākumu efektivitāte ir jāvērtē, ņemot vērā agrākos centienus vairāk nekā trīs gadu garumā uzlabot gaisa kvalitāti. Tā kā ar šiem centieniem nepietika, jo vairāk bija iemesls pēc 2010. gada 11. jūnija veikt efektīvus pasākumus.

107. Līdz ar to Bulgārijai ir pienākums atspēkot šo netiešo pierādījumu, kas izriet no turpinātas robežlielumu pārkāpšanas. Šajā ziņā šai dalībvalstij būtu it īpaši jāizklāsta, ka tās gaisa kvalitātes plāni atbilst Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta un XV pielikuma A iedaļas prasībām.

### **3) Par Bulgārijas gaisa kvalitātes plānu kvalitāti**

108. Taču saskaņā ar Bulgārijas un Komisijas argumentāciju līdzšinējie plāni ir nepilnīgi.

109. Nav strīda par to, ka, lai gan šajos plānos bija ietverti atšķirīgi mērķdati saistībā ar atbilstības robežlielumiem nodrošināšanu, šie mērķi netika sasniegti. Komisija, nevienam neiebilstot, arī norāda, ka neesot tikuši apsvērti visi iespējamie pasākumi, piemēram, stingrākas kvalitātes prasības attiecībā uz dzīvokļu apkurei paredzēto cieto kurināmo vai ceļu satiksmes ierobežojumi.

37 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 19. novembra Direktīva 2008/98/EK par atkritumiem un par dažu direktīvu atcelšanu (OV 2008, L 312, 3. lpp.).

38 — Skat., piemēram, spriedumus, 1999. gada 9. novembris, Komisija/Itālija ("San Rocco", C-365/97, EU:C:1999:544, 68. punkts); 2004. gada 18. novembris, Komisija/Grieķija (C-420/02, EU:C:2004:727, 22. punkts); 2010. gada 4. marts, Komisija/Itālija (C-297/08, EU:C:2010:115, 97. punkts); 2014. gada 11. decembris, Komisija/Grieķija (C-677/13, EU:C:2014:2433, 78. punkts); 2015. gada 16. jūlijs, Komisija/Slovēnija (C-140/14, EU:C:2015:501, 69. punkts), un 2016. gada 21. jūlijs, Komisija/Rumānija (C-104/15, EU:C:2016:581, 81. punkts).

110. Bulgārijas plānos ir saskatāmas arī strukturālas nepilnības.

111. Tādēļ Komisija norāda arī, ka Bulgārija nav sniegusi nekādu informāciju par plānu precīzo ģeogrāfisko piemērošanas jomu, par to īstenošanas norises ilgumu, par, pamatojoties uz plānotajiem pasākumiem, sagaidāmo gaisa kvalitātes uzlabošanu, kā arī par atbilstības robežlielumiem nodrošināšanas brīdi.

112. Šādi Komisija atsaucas uz saskaņā ar Direktīvas 2008/50 XV pielikuma A iedaļu nepieciešamo informāciju. It īpaši saskaņā ar šīs iedaļas 6. punkta b) apakšpunktu ir jāsniedz sīka informācija par iespējamajiem pasākumiem gaisa kvalitātes uzlabošanai. Arī 8. punktā ir pieprasīts visu projektā ietvertu pasākumu uzskaitījums un apraksts (a) apakšpunkts), īstenošanas grafiks (b) apakšpunkts) un plānotais gaisa kvalitātes uzlabojuma novērtējums, un paredzamais attiecīgo mērķu sasniegšanas laiks (c) apakšpunkts).

113. Šai informācijai ir fundamentāla nozīme, jo tikai tā ļauj noskaidrot, vai šie gaisa kvalitātes plāni patiešām nodrošina, ka robežlielumu neievērošanas periods ir pēc iespējas īsāks. Pamatojoties uz šo informāciju, var pārbaudīt, vai dalībvalsts ir identificējusi visus pasākumus gaisa kvalitātes uzlabošanai un kurus no tiem tā ir izvēlējusies. Vienlaicīgi no minētā var secināt, cik lielā apmērā un kādā laikposmā tiek uzlabota gaisa kvalitāte. Galu galā no minētā izriet, vai un līdz kuram brīdim saskaņā ar šiem plāniem var tikt nodrošināta atbilstība šiem robežlielumiem.

114. Lai gan Bulgārija apraksta daudzus pasākumus un plānus, tā neapstrīd, ka būtībā trūkst iepriekš minētās informācijas.

115. Taču Bulgārija norāda uz pretrunu Komisijas argumentācijā. Tas tādēļ, ka Komisija, no vienas puses, apgalvo, ka Bulgārija neesot norādījusi, kad ir sagaidāma atbilstības robežlielumiem nodrošināšana, taču, no otras puses, kritizē, ka dažos plānos esot norādīts uz šādiem datumiem, taču pēc tiem rādītāji neesot bijuši zemāki par robežlielumiem.

116. Taču šai pretrunai nav izšķirošas nozīmes, jo paziņojums par atbilstības robežlielumiem nodrošināšanu, kas netiek izpildīts, ir tikai vēl viens pierādījums gaisa kvalitātes plāna trūkumiem.

117. Līdz ar to Bulgārijas izstrādātie gaisa kvalitātes plāni gaisa piesārņojuma ar  $PM_{10}$  samazināšanai neatbilst Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punkta otrās daļas prasībām un tajos it īpaši nav ietverta visa nepieciešamā informācija saskaņā ar Direktīvas 2008/50 XV pielikuma A iedaļu.

118. Tāpēc Bulgārija arī nevarēja parādīt, ka tā, neraugoties uz ilgstošo robežlielumu pārsniegšanu, ir veikusi nepieciešamos pasākumus, lai pārsniegšanas laikposms būtu pēc iespējas īsāks.

#### **4) Starpsecinājumi**

119. Rezumējot saistībā ar otro prasības pamatu ir jāsecina, ka Bulgārija no 2010. gada 11. jūnija līdz 2014. gada 11. septembrim vispārīgi un turpināti visās valsts aglomerācijās un zonās nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktā paredzēto pienākumu izstrādāt un īstenot gaisa kvalitātes plānus atbilstoši XV pielikuma A iedaļai gaisa piesārņojuma ar  $PM_{10}$  samazināšanai, lai atbilstības robežlielumiem nenodrošināšanas laikposms saskaņā ar 13. panta 1. punktu un XI sadaļu būtu pēc iespējas īsāks.

## V – Tiesāšanās izdevumi

120. Saskaņā ar Reglamenta 138. panta 1. punktu lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Tā kā spriedums būtībā ir labvēlīgs Komisijai, tiesāšanās izdevumi ir jāatlīdzina Bulgārijai.

121. Taču saskaņā ar Reglamenta 140. panta 1. punktu dalībvalstis un iestādes, kas iestājušās lietā, sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas. Tādēļ Polija savus tiesāšanās izdevumus sedz pati.

## VI – Secinājumi

122. Tādēļ iesaku Tiesai nolemt šādi:

- 1) Bulgārijas Republika saistībā ar  $PM_{10}$  no 2007. līdz 2013. gadam vispārīgi un turpināti visās valsts aglomerācijās un zonās nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 par gaisa kvalitāti un tīrāku gaisu Eiropai 13. panta 1. punktā, lasot to kopā ar tās XI pielikumu, paredzētos pienākumus;
- 2) Bulgārijas Republika no 2010. gada 11. jūnija līdz 2014. gada 11. septembrim vispārīgi un turpināti attiecībā uz visām valsts aglomerācijām un zonām nav izpildījusi tai Direktīvas 2008/50 23. panta 1. punktā paredzēto pienākumu izstrādāt un īstenot gaisa kvalitātes plānus atbilstoši XV pielikuma A iedaļai gaisa piesārņojuma ar  $PM_{10}$  samazināšanai, lai atbilstības robežlielumiem nenodrošināšanas laikposms saskaņā ar 13. panta 1. punktu un XI sadaļu būtu pēc iespējas īsāks;
- 3) prasību pārējā daļā noraidīt;
- 4) Bulgārijas Republika sedz tiesāšanās izdevumus, izņemot Polijas Republikas tiesāšanās izdevumus, kurus Polijas Republika sedz pati.