



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 grudnia 2012 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Środowisko naturalne — Dyrektywa 1999/30/WE — Kontrola zanieczyszczeń — Wartości dopuszczalne stężenia PM10 w otaczającym powietrzu

W sprawie C-68/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 lutego 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Alcover San Pedro oraz S. Mortoni, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż nie zapewniając, aby przez szereg kolejnych lat w wielu strefach i aglomeracjach na terenie Włoch stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41), a obecnie w art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1), Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego ciążącym na niej na mocy wspomnianego art. 5.

Ramy prawne

Dyrektywa 96/62/WE

- 2 Zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, s. 55) państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania Komisji rocznych sprawozdań dotyczących przestrzegania dopuszczalnych wartości mających zastosowanie do stężenia PM_{10} .
- 3 Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji.

[...]

3. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, zawiera co najmniej informacje wymienione w załączniku IV.

4. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1, w których poziom zawartości więcej niż jednego zanieczyszczenia przewyższa wartości dopuszczalne, państwa członkowskie przygotowują zintegrowane plany dotyczące tych zanieczyszczeń.

[...]”.

Dyrektywa 1999/30

- 4 Pył PM_{10} został zdefiniowany w art. 2 pkt 11 dyrektywy 1999/30 jako pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 mikrometrów.

5 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM₁₀ w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

[...]”.

6 Artykuł 5 ust. 4 wskazanej dyrektywy brzmi:

„Gdy występują przekroczenia wartości dopuszczalnych pyłu PM₁₀ ustanowionych w załączniku III [sekcja] I ze względu na stężenia pyłu PM₁₀ w otaczającym powietrzu z powodu zjawisk naturalnych, które prowadzą do znacznego przekroczenia stężeń normalnych poziomów tła ze źródeł naturalnych [stężeń znacznie przekraczających poziomy zwykle pochodzące ze źródeł naturalnych], państwa członkowskie powiadamiają Komisję, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 96/62/WE, przedstawiając niezbędne uzasadnienie, aby wykazać, że takie przekroczenia są spowodowane zjawiskami naturalnymi. W takich przypadkach państwa członkowskie są zobowiązane do realizacji planów działań, zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE, tylko wtedy, gdy przekroczenia wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I są spowodowane przez inne niż naturalne zjawiska”.

7 Dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzi w załączniku III do dyrektywy 1999/30 ustalono dwa rodzaje wartości dopuszczalnych stężenia PM₁₀, różniąc przy tym dwa etapy, które z kolei podzielono na dwa okresy. W odniesieniu do okresów wyróżnionych w ramach etapu 1, trwającego od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., z jednej strony wskazano, że dobową wartość 50 µg/m³ nie może zostać przekroczona częściej niż 35 razy w roku kalendarzowym, a z drugiej strony stwierdzono, że roczna wartość nie może przekraczać 40 µg/m³. Jeśli chodzi o okresy etapu 2, trwającego od dnia 1 stycznia 2010 r., wskazano z jednej strony, że dobową wartość 50 µg/m³ nie może zostać przekroczona częściej niż 7 razy w roku kalendarzowym, a z drugiej strony, że roczna wartość dopuszczalna wynosi 20 µg/m³.

8 Dla potrzeb przewidzianej w art. 7 omawianej dyrektywy oceny stężenia PM₁₀ należy dokonać rozróżnienia między „strefą” a „aglomeracją”.

9 Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy 1999/30 strefa oznacza „wyznaczoną przez państwa członkowskie część ich terytorium”.

10 W art. 2 pkt 9 dyrektywy zdefiniowano aglomerację jako strefę, „w której liczba ludności przekracza 250 000 mieszkańców albo w której liczba mieszkańców nie przekracza 250 000, [ale] gęstość zaludnienia na km² uzasadnia, z punktu widzenia państw członkowskich, potrzebę dokonania oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza”.

11 W art. 12 dyrektywy przewidziano, że państwa członkowskie mają wprowadzić w życie, najpóźniej do dnia 19 lipca 2001 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania.

Dyrektywa 2008/50

12 W art. 31 dyrektywy 2008/50, która weszła w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., uchylono dyrektywy 96/62 i 1999/30 ze skutkiem od dnia 11 czerwca 2010 r., bez uszczerbku dla nałożonych na państwa członkowskie obowiązków dotyczących ograniczeń czasowych w zakresie transpozycji i stosowania tych dyrektyw.

- 13 Artykuł 13 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI.

[...]

Zgodność z tymi wymogami oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

Marginesy tolerancji podane w załączniku XI stosuje się zgodnie z art. 22 ust. 3 i z art. 23 ust. 1”.

- 14 Należy stwierdzić, że w załączniku XI do dyrektywy 2008/50 nie zmieniono dopuszczalnych wartości PM₁₀ ustalonych w załączniku III do dyrektywy 1999/30 w odniesieniu do etapu 1.

- 15 W art. 22 dyrektywy 2008/50 ustanowiono natomiast reguły dotyczące odraczania terminów wyznaczonych na osiągnięcie dopuszczalnych wartości stężenia PM₁₀, a w szczególności warunki wyłączenia obowiązku stosowania tychże wartości.

- 16 Zgodnie z art. 22 tej dyrektywy:

„1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu lub benzenu nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan [ochrony] [...] powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan [ten] powinien być uzupełniony informacjami określonymi w załączniku XV sekcja B odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM₁₀ określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r., po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

[...]

4. Państwa członkowskie informują Komisję o przypadkach, które ich zdaniem wymagają stosowania ust. 1 lub 2, i przekazują plan ochrony powietrza, o którym mowa w ust. 1, wraz z odpowiednimi informacjami potrzebnymi Komisji do oceny, czy spełniono konieczne warunki. W swojej ocenie Komisja uwzględni przewidywane skutki działań podjętych przez państwa członkowskie dla jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich teraz i w przyszłości, jak również przewidywane skutki obecnych działań wspólnotowych oraz planowanych działań wspólnotowych, które ma zaproponować Komisja, na jakość otaczającego powietrza.

W przypadku gdy w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania powyższego powiadomienia Komisja nie zgłosi zastrzeżeń, wymogi ust. 1 lub 2 uznaje się za spełnione.

W razie zastrzeżeń Komisja może zażądać od państw członkowskich dostosowania lub przygotowania nowych planów ochrony powietrza”.

Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 17 Na podstawie art. 11 dyrektywy 96/62 Republika Włoska przedstawiła Komisji sprawozdania dotyczące przestrzegania dopuszczalnych wartości mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu w odniesieniu do lat 2005–2007.
- 18 W toku analizy tych sprawozdań Komisja stwierdziła przekroczenie przez długi okres wartości dopuszczalnych ustalonych w sekcji I załącznika III do dyrektywy 1999/30 w licznych strefach położonych na terenie Włoch.
- 19 Pismem z dnia 30 czerwca 2008 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską o zamiarze wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 226 WE, w wypadku gdyby w terminie do dnia 31 października 2008 r. instytucja ta nie otrzymała wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.
- 20 Pismami z dni 3 i 16 października 2008 r. Republika Włoska poinformowała Komisję o środkach planowanych lub uchwalonych przez czternaście regionów i dwie prowincje autonomiczne w celu uniknięcia przekroczenia wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w strefach podlegających ich właściwości.
- 21 Ponieważ na dzień 14 stycznia 2009 r. Komisja nie otrzymała od tego państwa członkowskiego żadnego wniosku o zastosowanie wyłączenia, uznała, że art. 22 dyrektywy 2008/50 nie znajduje zastosowania.
- 22 Wobec powyższego, uznawszy, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30, w dniu 2 lutego 2009 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, załączając do tego pisma wykaz 55 stref i aglomeracji włoskich, w których dobowe lub roczne wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} zostały przekroczone w latach 2006 i 2007.
- 23 Pismami z dni 1 i 30 kwietnia, 22 października oraz 11 listopada 2009 r. Republika Włoska udzieliła Komisji odpowiedzi, że w dniach 27 stycznia i 5 maja 2009 r. skierowała do tej instytucji dwa wnioski o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50, które to wnioski dotyczyły, po pierwsze, 67 stref położonych w 12 regionach i 2 prowincjach autonomicznych, a po drugie, 12 stref położonych w 3 innych regionach.
- 24 Po przeanalizowaniu tych dwóch wniosków o zastosowanie wyłączenia Komisja wydała dwie dotyczące tych wniosków decyzje, odpowiednio w dniu 28 września 2009 r. i w dniu 1 lutego 2010 r.
- 25 W decyzji z dnia 28 września 2009 r. Komisja wyraziła zastrzeżenia co do wniosku złożonego przez Republikę Włoską w dniu 27 stycznia 2009 r., dotyczące 62 z 67 stref wyszczególnionych przez Republikę Włoską i położonych w regionach: Emilia-Romania, Friuli-Wenecja Julijska, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemont, Toskania i Wenecja Euganejska, a także w autonomicznej prowincji Trydent.
- 26 W decyzji z dnia 1 lutego 2010 r. Komisja przedstawiła swe zastrzeżenia co do wniosku złożonego przez Republikę Włoską w dniu 5 maja 2009 r., które to zastrzeżenia dotyczą 11 z 12 stref wyszczególnionych przez Republikę Włoską i położonych w regionach: Kampania, Apulia i Sycylia.
- 27 Wskazane państwo członkowskie nie złożyło później kolejnego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.
- 28 Uznawszy, że Republika Włoska przekroczyła wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu przez szereg kolejnych lat, w wielu strefach na terytorium Włoch, w dniu 7 maja 2010 r. Komisja przedstawiła uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, iż Republika

Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30. W konsekwencji Komisja wezwała to państwo do podjęcia środków niezbędnych do wypełnienia tych zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania tej opinii.

- 29 W odpowiedzi udzielonej w dniu 6 lipca 2010 r. Republika Włoska wskazała, że w ramach krajowej strategii, którą przygotowuje, przyjmie na poziomie krajowym liczne przepisy ustawowe i wykonawcze, a także wyda wytyczne dotyczące sektorów działalności w szczególności odpowiedzialnych za emisję PM_{10} oraz substancji zanieczyszczających mogących ulec przekształceniu w PM_{10} . Republika Włoska zwróciła się ponadto do Komisji o wyznaczenie spotkania ze służbami Komisji w celu omówienia przewidywanych przepisów ustawowych i wykonawczych. Spotkanie to odbyło się w Brukseli (Belgia) w dniu 26 lipca 2010 r.
- 30 W piśmie z dnia 25 sierpnia 2010 r. Republika Włoska przyznała, że po upływie terminu, jaki wyznaczono jej na ustosunkowanie się do uzasadnionej opinii, wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu były w dalszym ciągu przekroczone w wielu włoskich strefach i aglomeracjach. Państwo to udzieliło Komisji innych informacji dotyczących przepisów krajowych, jakie miały zostać przyjęte jesienią 2010 r. i przekazane Komisji do listopada 2010 r. Do informacji tych dołączono ocenę skutków odnoszącą się do stref i aglomeracji, w których wartości dopuszczalne były nadal przekroczone, w celu skorzystania z wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.
- 31 Komisja nie była później informowana o przyjęciu rzeczonych przepisów krajowych. Nie otrzymała też oceny skutków odnoszącej się do owych stref i aglomeracji, ani też nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.
- 32 Wobec powyższego Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 33 Komisja podnosi w skardze, że odnoszące się do 2005 r. i do kolejnych lat sprawozdania przedstawione przez Republikę Włoską na podstawie art. 11 dyrektywy 96/62 świadczą o przekroczeniu wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu przez długi okres i w wielu strefach na terenie Włoch.
- 34 Ponadto w świetle informacji przekazanych przez to państwo członkowskie w odniesieniu do 2009 r. przekroczenia wartości dopuszczalnych utrzymywały się w 70 strefach położonych w regionach: Kampania, Emilia-Romania, Friuli-Wenecja Julijska, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemont, Apulia, Sycylia, Toskania i Wenecja Euganejska, a także w autonomicznej prowincji Trydent.
- 35 Republika Włoska nie podjęła jednak środków koniecznych do zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} ani nie złożyła nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.
- 36 Republika Włoska podnosi, że emisje PM_{10} pochodzą zarówno ze źródeł antropogenicznych, takich jak ogrzewanie, czy źródeł naturalnych, takich jak wulkany, jak i z reakcji chemicznych zachodzących w atmosferze między zanieczyszczeniami określanymi mianem „zwiastunów”. Na stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu silny wpływ mają również warunki meteorologiczne oraz skala zjawiska unoszenia się cząsteczek pyłu zalegających w ziemi.

- 37 Wobec stwierdzenia od 2001 r. przekroczeń wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} włoskie władze przyjęły plany, o których mowa w art. 8 dyrektywy 96/62, w celu zmniejszenia emisji tego pyłu. Plany te dotyczyły głównie sektora transportowego. Później, począwszy od 2006 r., stopniowo były przyjmowane środki odnoszące się do sektora gospodarstw domowych, rolnictwa i hodowli.
- 38 Na poziomie krajowym właściwe władze przyjęły również środki w sektorze gospodarstw domowych, przemysłowym, rolniczym i transportowym w celu ograniczenia stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu.
- 39 Wszystkie te uregulowania doprowadziły do wyraźnej poprawy jakości powietrza w latach 1990–2009 oraz do zmniejszenia liczby dni, w których przekroczona została dobowo wartość dopuszczalna stężenia PM_{10} . Jednakże poprawa nie była wystarczająca, aby w wyznaczonych terminach zapewnić przestrzeganie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} .
- 40 Według Republiki Włoskiej osiągnięcie tego celu było niemożliwe. Aby go zrealizować, należałoby zastosować środki o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także naruszyć podstawowe prawa i swobody takie jak swobodny przepływ towarów i osób, prywatna inicjatywa gospodarcza oraz prawo obywateli do korzystania z usług użyteczności publicznej.
- 41 Republika Włoch twierdzi, że istnieje co najmniej pięć powodów, dla których wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} nie były przestrzegane w wyznaczonych terminach, a mianowicie: po pierwsze, złożoność zjawiska powstawania PM_{10} , po drugie, wpływ zjawisk meteorologicznych na stężenie atmosferyczne PM_{10} , po trzecie, brak wystarczającej wiedzy technicznej na temat zjawiska powstawania PM_{10} , który leżał u podstaw ustalenia zbyt krótkich terminów na zapewnienie przestrzegania wartości dopuszczalnych, po czwarte, okoliczność, że różne polityki Unii Europejskiej prowadzone w celu ograniczenia ilości zwiastunów PM_{10} nie przyniosły spodziewanych rezultatów, a po piąte, brak powiązania polityki Unii dotyczącej jakości powietrza w szczególności z polityką zmierzającą do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.
- 42 W replice Komisja wskazała, że w świetle dyrektyw 96/62, 1999/30 i 2008/50 dla potrzeb przeprowadzenia kontroli wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} może ona opierać się jedynie na danych przedstawionych przez dane państwo członkowskie, które to państwo wyznacza strefy pomiarów stężenia PM_{10} i podejmuje się wykonania takich pomiarów. W tym stanie rzeczy Republika Włoch miała pełną świadomość okoliczności, że w wielu strefach wartości dopuszczalne były przekraczane przez wiele kolejnych lat.
- 43 W odniesieniu do argumentu dotyczącego względów natury ogólnej, które nie pozwoliły Republice Włoskiej na zapewnienie w wyznaczonych terminach przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} , Komisja przypomina, że art. 22 dyrektywy 2008/50 przewiduje, pod pewnymi warunkami, wyłączenie obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych. Po sformułowaniu przez Komisję zastrzeżeń w decyzjach z dnia 28 września 2009 r. i z dnia 1 lutego 2010 r. Republika Włoch nie przedstawiła jednak żadnego nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia.
- 44 Ponadto w decyzji z dnia 28 września 2009 r. Komisja wskazała, że argument dotyczący emisji PM_{10} w skali świata i kontynentu może zostać uwzględniony jedynie w pewnych konkretnych sytuacjach, a nie w sposób generalny. Co się tyczy dorzecza rzeki Po, instytucja ta podkreśliła, że „szacowanego wpływu zanieczyszczeń transgranicznych w dorzeczu rzeki Po nie można uznać za reprezentatywny ze względu na specyficzne położenie geograficzne tego regionu, który otoczony jest przez góry i morze. Komisja stwierdza w każdym razie, że wpływ zanieczyszczeń transgranicznych w tej strefie ma ograniczone znaczenie”.

- 45 Podobnie w decyzjach z dnia 28 września 2009 r. i 1 lutego 2010 r. Komisja wskazała, że Republika Włoska nie dostarczyła, na podstawie art. 20 dyrektywy 2008/50, informacji dotyczących wpływu zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych na przekroczenie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w poszczególnych strefach. Co więcej, chociaż Republika Włoska przedstawiła Komisji pewne plany regionalne, to jednak w dalszym ciągu nie dostarczyła tej instytucji krajowego planu ochrony powietrza.
- 46 Co się tyczy argumentu opartego na konieczności podjęcia środków o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także naruszenia praw podstawowych, Komisja wskazuje, że żadne z państw członkowskich nie wniosło skargi o stwierdzenie nieważności dyrektyw 1999/30 i 2008/50.
- 47 Komisja dodaje, że w odpowiedzi na skargę Republika Włoska przyznała, że wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} nie zawsze są respektowane i że problem ten nie zostanie rozwiązany w krótkim ani średnim terminie. Komisja wywodzi stąd wniosek, że przekroczenia wartości dopuszczalnych mają charakter stały i systematyczny.
- 48 W tym stanie rzeczy, gdyby Trybunał ograniczył się do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do lat 2005–2007, wyrok taki byłby pozbawiony skuteczności. Ponieważ uchybienie nadal trwa, Komisja musiałaby bowiem wnieść kolejną skargę w odniesieniu do lat 2008–2010, i to niezwłocznie. Komisja zwraca się zatem do Trybunału także o wydanie rozstrzygnięcia w odniesieniu do sytuacji obecnej, jako że skarga dotyczy kwestii ciągłego przestrzegania dyrektyw 1999/30 i 2008/50.

Ocena Trybunału

- 49 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że chociaż Republika Włoska nie podniosła zarzutu niedopuszczalności niniejszej skargi, Trybunał jest uprawniony do zbadania z urzędu, czy spełnione zostały przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 258 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-362/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-2353, pkt 8; z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie C-185/11 Komisja przeciwko Słowenii, pkt 28; z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-34/11 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 42).
- 50 W tym kontekście należy zbadać, czy uzasadniona opinia i skarga przedstawiają zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości zbadania przez Trybunał istnienia uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-199/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-1221, pkt 20, 21; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 43).
- 51 Jak wynika bowiem w szczególności z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia skargi, jak i z orzecznictwa odnoszącego się do tego przepisu, skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, przy czym przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał *ultra petita* lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 52 W niniejszej sprawie Komisja nie precyzuje w żądaniach skargi, ani w jej uzasadnieniu, do których lat odnosi się zarzucane uchybienie. Instytucja ta ogranicza się bowiem do wskazania, że Republika Włoska przekroczyła wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} „przez szereg kolejnych lat”. Komisja utrzymuje, że przedmiotem niniejszej sprawy jest aktualne uchybienie i że orzeczenie Trybunału powinno odnosić się nie tyle do przeszłości, co do teraźniejszości, przy czym nie wskazuje ona konkretnego okresu.
- 53 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że brak wskazania koniecznego elementu w treści skargi wszczynającej postępowanie, takiego jak okres, w którym Republika Włoska naruszyła, zgodnie z twierdzeniami Komisji, prawo Unii, nie odpowiada wymogom spójności, jasności i precyzyjności (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 47).
- 54 Co więcej, Komisja nie wskazuje dokładnie okresu, którego dotyczy zarzucane naruszenie, a nadto nie przedstawia stosownych dowodów, zaznaczając w sposób lakoniczny, że w niniejszej sprawie instytucja ta nie ma żadnego interesu w tym, aby Trybunał orzekł w przedmiocie okoliczności zaistniałych w przeszłości, ponieważ wyrok potwierdzający sytuację przeszłą nie przynosi jej żadnej korzyści. Dlatego Komisja nie tylko w oczywisty sposób narusza obowiązki – zarówno w stosunku do Trybunału, jak i w stosunku do siebie samej – wynikające z orzecznictwa przytoczonego w pkt 50 i 51 niniejszego wyroku, ale także nie umożliwia Trybunałowi przeprowadzenia kontroli w przedmiocie niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 55 Należy jednak zaznaczyć, że z analizy rocznych sprawozdań przedstawionych przez Republikę Włoską w odniesieniu do lat 2005–2007 wynika, że wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} zostały przekroczone w wielu strefach i aglomeracjach. Na podstawie tych sprawozdań Komisja uznała, że Republika Włoska nie wypełniła zobowiązań przewidzianych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 ze względu na fakt, że w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w załączeniu do wezwania do usunięcia uchybienia dobowe lub roczne wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} zostały przekroczone w latach 2006 i 2007.
- 56 Z informacji tych można wywnioskować, że uchybienie zobowiązaniom przewidzianym w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 obejmuje w każdym razie lata 2006 i 2007 i dotyczy 55 włoskich stref i aglomeracji.
- 57 W tym stanie rzeczy niniejszą skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego można uznać za dopuszczalną we wskazanym zakresie. Natomiast w zakresie, w jakim skarga ta odnosi się do 2005 r. oraz do okresu po 2007 r., należy ją uznać za niedopuszczalną.
- 58 Co się tyczy kwestii zasadności niniejszej skargi, należy przypomnieć, iż Republika Włoska przynajmniej w swych uwagach, że przekroczenie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w zakresie określonym w pkt 56 niniejszego wyroku miało miejsce.
- 59 Republika Włoska dodaje, że przestrzeganie wskazanych wartości dopuszczalnych w terminach wyznaczonych w dyrektywie 1999/30 nie było możliwe co najmniej z pięciu powodów, które wymieniono w pkt 41 niniejszego wyroku. W tym stanie rzeczy zapewnienie przestrzegania tych wartości dopuszczalnych wymagałoby zastosowania środków o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także wiązałoby się z naruszeniem podstawowych praw i swobód takich jak swobodny przepływ towarów i osób, prywatna inicjatywa gospodarcza oraz prawo obywateli do korzystania z usług użyteczności publicznej.
- 60 W tym względzie należy podkreślić, że skoro prawodawca Unii nie zmienił dyrektywy poprzez wydłużenie terminów wprowadzania jej w życie, to państwa członkowskie są zobowiązane do dochowania terminów ustalonych pierwotnie.

- 61 Ponadto należy stwierdzić, iż Republika Włoska nie utrzymuje, że wniosła o zastosowanie w szczególności art. 5 ust. 4 dyrektywy 1999/30 dotyczącego sytuacji, w której wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu zostały przekroczone w wyniku zdarzeń naturalnych prowadzących stężeń znacznie przekraczających poziomy zwykle pochodzące ze źródeł naturalnych.
- 62 Tymczasem postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym ustaleniu, że dane państwo członkowskie nie przestrzega zobowiązań nałożonych traktatem FUE lub aktem prawa wtórnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 marca 1983 r. w sprawie 301/81 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 467, pkt 8; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-297/08 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-1749, pkt 81).
- 63 Jeżeli ustalenie takie zostało dokonane – tak jak w niniejszej sprawie – bez znaczenia jest to, czy uchybienie jest wynikiem zamierzonego działania państwa członkowskiego, któremu jest ono przypisywane, jego niedbalstwa czy też trudności technicznych, z którymi państwo to się zmagają (wyrok z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-71/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-5991, pkt 15; ww. wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 82).
- 64 W każdym razie państwo członkowskie, które napotyka na niemożliwe do natychmiastowego przewyciężenia trudności, uniemożliwiający wypełnienie zobowiązań wynikających z prawa Unii, może powoływać się na działanie siły wyższej jedynie w odniesieniu do okresu niezbędnego do przewyciężenia tych trudności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-9989, pkt 131).
- 65 W niniejszej sprawie argumenty podnoszone przez Republikę Włoską są jednak zbyt ogólne i nie dość precyzyjne, by można było za ich pomocą wykazać działanie siły wyższej usprawiedliwiający brak przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM_{10} w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych przez Komisję.
- 66 W konsekwencji skargę należy uwzględnić w zakresie wskazanym w pkt 56 niniejszego wyroku.
- 67 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, iż nie zapewniając, aby w latach 2006 i 2007 stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w wystosowanym przez Komisję Europejską w dniu 2 lutego 2009 r. wezwaniu do usunięcia uchybienia nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.

W przedmiocie kosztów

- 68 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 zdanie pierwsze regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.
- 69 W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę okoliczność, że zarzut Komisji dotyczący niewypełnienia zobowiązań wynikających z art. 5 dyrektywy 1999/30, a obecnie art. 13 dyrektywy 2008/50, w odniesieniu do 2005 r. oraz okresu po 2007 r. został uznany za niedopuszczalny.
- 70 Wobec powyższego należy orzec, że Komisja i Republika Włoska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie zapewniając, aby w latach 2006 i 2007 stężenie PM_{10} w otaczającym powietrzu w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w wystosowanym przez Komisję Europejską w dniu 2 lutego 2009 r. wezwaniu do usunięcia uchybienia nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Komisja Europejska i Republika Włoska pokrywają własne koszty.**

Podpisy