



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 10 listopada 2016 r.¹

Sprawa C-488/15

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Bułgarii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2008/50/WE — Jakość wolnego powietrza — Stężenie pyłu zawieszonego (PM₁₀) w wolnym powietrzu — Przekroczenie dopuszczalnych wartości — Ogólne i trwałe naruszenie — Plany ochrony powietrza

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zarzuca naruszenie standardów unijnych w zakresie jakości wolnego powietrza w Bułgarii. Konkretnie chodzi o przekroczone wartości pyłu zawieszonego wielkości do 10 µm (zwanego dalej „pyłem PM₁₀”) zgodnie z dyrektywą 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy². Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) Bułgaria ma pod względem tego zanieczyszczenia najgorsze wyniki³.

2. Zanieczyszczenie powietrza w sposób znaczący wpływa na nasze zdrowie. Z powodu pyłu PM₁₀ cierpi w szczególności zarówno układ krążenia, jak i drogi oddechowe⁴. Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w 2012 r. 3 miliony przedwczesnych zgonów na świecie zostały spowodowane zanieczyszczeniem powietrza, a w Europie 479 000⁵, z czego 8634 w Bułgarii⁶. Zgodnie z tym Bułgaria wykazuje po Ukrainie, a przed Białorusią i Chinami, drugi co do wielkości odsetek zgonów w stosunku do wielkości populacji (118 na 100 000 mieszkańców), aczkolwiek liczba ta staje się relatywna przy uwzględnieniu struktury wiekowej⁷.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. 2008, L 152, s. 1.

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

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

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>, s. 40.

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>, s. 98.

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>, s. 65–67.

3. Wydaje się, że nie istnieją specjalnie dla pyłu PM_{10} nowsze szacunki, lecz w odniesieniu do 2005 r. EEA wyszła w 2009 r. z założenia, że w Bułgarii na milion mieszkańców przypada ok. 1600 przedwczesnych zgonów oraz że przy uwzględnieniu dopuszczalnych wartości można tę liczbę obniżyć do ok. 1000. Odpowiednie szacunki dla ówczesnych 27 państw członkowskich mówiły natomiast tylko o ok. 850 i 650 przedwczesnych zgonach na milion mieszkańców⁸.

4. Niniejsze postępowanie dotyczące uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ma duże znaczenie dla ochrony zdrowia ludzkiego przed działaniem szkodliwych czynników środowiskowych. Obie strony zgadzają się, że Bułgaria nie przestrzegała dopuszczalnych wartości od 2007 r., tj. od początku ich stosowania.

5. Prawna ocena niniejszego sporu nie jest jednak prosta. Zasadnicze znaczenie ma pytanie, jak obowiązek osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych odnosi się do tego, że w razie ich przekroczenia powinny zostać opracowane plany ochrony powietrza, których celem jest nie to, aby natychmiast osiągnąć wymaganą jakość powietrza, lecz to, aby okres, w którym dochodzi do przekroczenia, był jak najkrótszy.

6. Ponadto pojawia się szereg kwestii proceduralnych, w szczególności czy Komisja jest w stanie uzyskać stwierdzenie ogólnego i trwałego naruszenia, czy Bułgaria może korzystać z tymczasowego zwolnienia z dopuszczalnych wartości oraz czy Komisja może wywodzić z okoliczności trwałego naruszenia dopuszczalnych wartości, że plany ochrony powietrza są wadliwe.

II – Ramy prawne

7. Zgodnie z art. 2 Protokołu dotyczącego warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej⁹ postanowienia aktów przyjętych przez instytucje europejskie przed przystąpieniem – a zatem przed 1 stycznia 2007 r. – są wiążące dla Bułgarii i Rumunii i są przez te państwa stosowane zgodnie z warunkami ustanowionymi w traktatach i w protokole. Nie został ustalony wyjątek odnośnie do przepisów dotyczących jakości wolnego powietrza.

8. Artykuł 2 pkt 18 dyrektywy 2008/50 zawiera definicję spornego pyłu zawieszonego:

„» PM_{10} « oznacza pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, zdefiniowany w referencyjnej metodzie poboru próbek i pomiaru PM_{10} , EN 12341, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 μm ».

9. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 zobowiązuje do przestrzegania dopuszczalnych wartości dotyczących pyłu PM_{10} :

„Państwa członkowskie gwarantują, że [by] na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM_{10} , ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza [nie przekraczał] wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI”.

10. Załącznik XI do dyrektywy 2008/50 zakłada dla pyłu PM_{10} średnią roczną wartość w wysokości 40 $\mu g/m^3$, jak i dzienną wartość graniczną wynoszącą 50 $\mu g/m^3$, która może zostać przekroczona najwyżej 35 dni w roku.

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

9 — Dz.U. 2005, L 157, s. 29.

11. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu¹⁰ i etapem 1 z załącznika III do tej dyrektywy takie samo zobowiązanie istniało już od dnia 1 stycznia 2005 r.

12. Artykuł 22 dyrektywy 2008/50 przewiduje procedurę, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą ubiegać się pod pewnymi warunkami o tymczasowe zwolnienie między innymi z obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ do dnia 11 czerwca 2011 r.:

„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 w zakresie jakości powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan ochrony powietrza 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 działania na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

3. [...]

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”.

13. Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w razie przekroczenia wartości dopuszczalnych państwa członkowskie muszą opracować plany ochrony powietrza:

„W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV.

¹⁰ — Dz.U. 1999, L 163, s. 41.

W przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy [...].

Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A [...]. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

[...]”.

14. Podobny obowiązek przewidywał art. 7 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza¹¹:

„Państwa członkowskie opracowują plany działań wskazujące działania, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu”.

15. Sekcja A załącznika XV do dyrektywy 2008/50 zawiera wymogi w odniesieniu do tych planów. Punkt 6 wymaga informacji niezbędnych do analizy sytuacji:

„a) szczegóły dotyczące czynników odpowiedzialnych za przekroczenie (np. transport, w tym transport transgraniczny, tworzenie się wtórnych substancji zanieczyszczających w atmosferze);

b) informacje dotyczące możliwych do podjęcia działań poprawy jakości powietrza”.

16. Punkt 8 stanowi, że plany ochrony powietrza zawierają informacje dotyczące działań lub projektów podjętych w celu zmniejszenia zanieczyszczenia:

„a) wykaz i opis wszystkich działań wymienionych w projekcie;

b) harmonogram realizacji;

c) oszacowanie planowanej poprawy jakości powietrza i przewidywanego czasu potrzebnego na osiągnięcie tych celów”.

17. Zgodnie z art. 33 dyrektywy 2008/50 należało dokonać jej transpozycji do dnia 11 czerwca 2010 r.

18. Artykuł 31 dyrektywy 2008/50 stanowi o uchyleniu dyrektyw 96/62 oraz 99/30:

„Dyrektywy 96/62/WE, 1999/30/WE, 2000/69/WE i 2002/3/WE uchyla się z dniem 11 czerwca 2010 r., bez uszczerbku dla nałożonych na państwa członkowskie obowiązków dotyczących ograniczeń czasowych w zakresie transpozycji i stosowania tych dyrektyw.

[...]”.

11 — Dz.U. 1996, L 296, s. 55.

III – Stan faktyczny, postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania skargi

19. Dla stron bezsporne jest, iż od 2007 r. do przynajmniej 2015 r. we wszystkich strefach i aglomeracjach Bułgarii przekroczone były zarówno dzienne, jak i roczne wartości dopuszczalne dla pyłu PM₁₀. Jedynie w strefie BG0003 Warna w 2009 r. nie zostało przekroczone roczna wartość dopuszczalna.

20. Z uwagi na przekroczenie tych wartości dopuszczalnych Bułgaria ubiegała się u Komisji o odroczenie terminów do osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych (zob. pkt A), podczas gdy Komisja wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. pkt B).

A – *Odnośnie do działań podejmowanych w celu przedłużenia terminu*

21. W dniu 14 kwietnia 2009 r. Komisja otrzymała od Bułgarii powiadomienie, zgodnie z którym w sześciu aglomeracjach kraju nie zostały dochowane wartości dopuszczalne dla pyłu PM₁₀. Z tego względu państwo członkowskie odroczyło zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/50 terminy osiągnięcia wartości dopuszczalnych.

22. Komisja postanowiła jednak w dniu 11 grudnia 2009 r. zgłosić zastrzeżenia wobec tego powiadomienia.

23. W dniu 9 czerwca 2011 r. Bułgaria ponownie przekazała Komisji powiadomienie, którego celem było odroczenie terminu. Komisja odrzuciła to powiadomienie, ponieważ termin mógł zostać odroczony najpóźniej do dnia 11 czerwca 2011 r., a art. 22 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2008/50 pozostawił jej dziewięćmiesięczny termin na dokonanie oceny.

B – *Odnośnie do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*

24. W międzyczasie w dniu 1 października 2010 r. Komisja zobowiązała Bułgarię do zajęcia stanowiska odnośnie do naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/50. Zobowiązanie to Komisja uzupełniła w dniu 25 stycznia 2013 r. o zarzut braku opracowania odpowiednich planów zgodnie z art. 23. Komisja odniosła się przy tym do lat 2007–2011.

25. Bułgaria nie kwestionowała faktu naruszenia wartości dopuszczalnych, twierdziła jednak, że przekroczenia uległy zmniejszeniu.

26. Komisja podtrzymała swoje zarzuty i wydała w dniu 11 lipca 2014 r. uzasadnioną opinię, w której oparła się dodatkowo na liczbach za rok 2012 i wyznaczyła Bułgarii ostateczny dwumiesięczny termin.

27. W swoich odpowiedziach Bułgaria w dalszym ciągu powoływała się na stopniową poprawę sytuacji. Przekroczenia miały wynikać głównie z zastosowania pewnych paliw do ogrzewania mieszkań w czasie zimy.

28. Z uwagi na to, iż Komisja uznała te odpowiedzi za niewystarczające, w dniu 14 września 2015 r. złożyła niniejszą skargę, w której wnosi

- w związku z systematycznym, trwającym od 2007 r. do przynajmniej 2013 r. włącznie nieprzebraniem zarówno rocznych, jak i dziennych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ w następujących strefach i aglomeracjach: BG0001 aglomeracja Sofia, BG0002 aglomeracja Płowdiv, BG0004 Bułgaria Północna, BG0005 Bułgaria Południowo-Zachodnia oraz BG0006 Bułgaria Południowo-Wschodnia;

- jak i w związku z systematycznym, trwającym od 2007 r. do przynajmniej 2013 r. włącznie nieprzebrzeganiem dziennych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} oraz nieprzebrzeganiem rocznych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} w latach 2007, 2008 oraz od 2010 r. do przynajmniej 2013 r. włącznie w strefie BG0003 Warna;
- oraz wobec braku informacji uzupełniających, które potwierdzałyby to, że sytuacja dotycząca nieprzebrzegania dziennych i rocznych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} uległa zmianie w wyżej wskazanych strefach i aglomeracjach, o stwierdzenie, że Bułgaria w dalszym ciągu nie przestrzega swoich zobowiązań z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej;
- biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z ostatnim sprawozdaniem rocznym w sprawie jakości powietrza za 2013 r. przekroczenia zarówno rocznych, jak i dziennych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} utrzymują się we wszystkich wyżej wskazanych strefach i aglomeracjach, o stwierdzenie w dalszej kolejności, że Bułgaria nie wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, a w szczególności ze zobowiązania, aby okres naruszenia był jak najkrótszy, oraz że naruszenie to nadal trwa;
- o obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania.

29. Republika Bułgarii wnosi o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub oddalenie jako bezpodstawnej oraz o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

30. Strony przedstawiły swoje stanowiska pisemnie oraz w trakcie rozprawy, która miała miejsce w dniu 29 września 2016 r. Na rozprawie tej Rzeczpospolita Polska popierała Bułgarię w charakterze interwenienta.

IV – Ocena prawna

31. Komisja zarzuca Bułgarii naruszenie zobowiązań wynikających z dyrektywy 2008/50, a mianowicie obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} (zob. pkt A) oraz obowiązku wydania planów dotyczących zanieczyszczenia powietrza, których celem jest to, aby okres, w którym dochodzi do przekroczenia, był jak najkrótszy (zob. pkt B).

A – *Odnośnie do art. 13 dyrektywy 2008/50 – naruszenie wartości dopuszczalnych*

32. Pierwszy z zarzutów podniesionych w skardze dotyczy przekroczenia wartości dopuszczalnych dla pyłu PM_{10} zgodnie z art. 13 dyrektywy 2008/50 i załącznikiem XI do niej. Zostały tam określone dwa rodzaje dopuszczalnych wartości stężenia pyłu PM_{10} : po pierwsze, dopuszczalna wartość 24-godzinna wynosząca $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, która nie może zostać przekroczona więcej niż 35 razy w roku, a po drugie, średnia roczna wartość dopuszczalna, wynosząca $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, która w ogóle nie może zostać przekroczona.

33. Od czasu przystąpienia Bułgarii jedynie w strefie BG0003 Warna tylko w jednym roku – roku 2009 – bezspornie osiągnięto zgodność w zakresie jednej z tych wartości dopuszczalnych, a mianowicie rocznej wartości dopuszczalnej. Poza tym obie wartości dopuszczalne były stale przekraczane. Ostatnie dane liczbowe wskazane na pisemnym etapie postępowania dotyczą roku 2015.

34. Tym samym przekroczenie wartości dopuszczalnych pozostaje wprawdzie bezsporne, jednak precyzyjne określenie przedmiotu postępowania w tym zakresie powoduje trudności, które leżą u podstaw zarzutów Bułgarii wobec dopuszczalności skargi (więcej na ten temat w pkt 1 poniżej). Należy także wyjaśnić, czy Bułgaria może korzystać z tymczasowego zwolnienia z dopuszczalnych wartości [więcej na ten temat w pkt 2 lit. a) poniżej], oraz czy obowiązek stosowania wartości dopuszczalnych obejmuje obowiązek osiągnięcia rezultatu, czy jedynie dążenie do stosowania [więcej na ten temat w pkt 2 lit. b) poniżej].

1. W odniesieniu do przedmiotu postępowania i dopuszczalności zarzutów Komisji

35. Na pierwszy rzut oka można by założyć, że Komisja wnosi o stwierdzenie, że we wskazanych latach w danych strefach i aglomeracjach przekroczone zostały wartości dopuszczalne. Jak wynika z zarzutów Bułgarii, takie żądanie byłoby jednak w części oczywiście niedopuszczalne.

36. Przedmiot skargi wniesionej w trybie art. 258 TFUE jest bowiem zdefiniowany przez postępowanie poprzedzające wniesienie skargi przewidziane w tym przepisie. Tym samym skarga może opierać się jedynie na zarzutach podniesionych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma bowiem na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań, które nakłada na nie prawo Unii, a po drugie, skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję¹².

37. Komisja narusza te zasady, jeśli w skardze wnosi o dokonanie ustaleń na rok 2013, a w replice nawet na rok 2014, pomimo że uzasadniona opinia wskazuje rok 2012 jako ostatni. Już nawet uzasadniona opinia wykracza o rok poza uzupełniające wezwanie do przedstawienia uwag.

38. Pomimo to uważam tę argumentację zasadniczo za dopuszczalną.

39. Przedmiotem skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może być również praktyka administracyjna, a mianowicie praktyka w pewnym stopniu ugruntowana i powszechna¹³, albo ogólne i trwałe uchybienie zobowiązaniom¹⁴.

40. W takim sensie odbieram podniesione w skardze żądanie Komisji, w zakresie, w jakim w odniesieniu do „systematycznego” i „trwałego” przekroczenia wartości dopuszczalnych wnosi ona o stwierdzenie, że Bułgaria „w dalszym ciągu” narusza art. 13 dyrektywy 2008/50 i załącznik XI do niej.

41. W ten sposób należy również tłumaczyć powołanie się przez Komisję na przekroczenie wartości dopuszczalnych w latach, które nie były przedmiotem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi ani samej skargi. Nowsze informacje pozwalają bowiem na podkreślenie ogólnego i trwałego charakteru zarzucanego Bułgarii naruszenia na etapie postępowania przed Trybunałem¹⁵.

42. Nie sposób dopatrzeć się w tym niedopuszczalnego rozszerzenia przedmiotu skargi, albowiem wszystko nadal sprowadza się do zarzutu ciągłego naruszania przez Bułgarię dopuszczalnych wartości dla pyłu PM₁₀.

12 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 22 września 2005 r., Komisja/Belgia, C-221/03, EU:C:2005:573, pkt 36, 38; z dnia 15 marca 2012 r., Komisja/Republika Cyprijska, C-340/10, EU:C:2012:143, pkt 21.

13 — Wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Niemcy, C-387/99, EU:C:2004:235, pkt 42; z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 28.

14 — Wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 170, 171, 184, 193; z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy, C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 45; z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 33.

15 — Wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 37; z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy, C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 33.

43. Z tym ograniczeniem w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi wiąże się jednak to, że istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji istniejącej w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą zostać uwzględnione przez Trybunał¹⁶. W niniejszej sprawie termin ten upłynął we wrześniu 2014 r.

44. Dlatego też Trybunał Sprawiedliwości może dokonywać tylko takich ustaleń, które odnoszą się do okresu sprzed upływu tego terminu. Argument Komisji, który odnosi się do okresu następującego po upływie tego terminu, może być przedmiotem zainteresowania, o ile umożliwia postawienie wniosków w odniesieniu do wcześniejszego stanu.

45. Zarzut Bułgarii dotyczący niejasnego sformułowania skargi, czyli naruszenia art. 120 lit. c) regulaminu postępowania, opiera się głównie na tym, że Bułgaria nie uwzględniła możliwości stwierdzenia ogólnego i trwałego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

46. Byłoby wprawdzie pożądane, gdyby Komisja doprecyzowała przedmiot jej zarzutu, przykładowo poprzez odwołanie się do odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, niemniej jednak nie sposób stwierdzić, by przedmiot sporu był niejasny.

47. Należy wreszcie wspomnieć, że w latach 2007–2010 wartości dopuszczalne opierały się na art. 5 dyrektywy 1999/30 i etapie 1 z załącznika III do niej, podczas gdy Komisja opiera się wyłącznie na dyrektywie 2008/50, która wówczas jeszcze nie obowiązywała.

48. W postępowaniu wszczętym na podstawie art. 258 TFUE dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia tym zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa wspólnotowego, następnie zmienionego lub uchylonego, i które zostały utrzymane w nowych przepisach¹⁷.

49. Ma to miejsce również w niniejszej sprawie, albowiem art. 13 i załącznik XI do dyrektywy 2008/50 zawierają dla pyłu PM₁₀ te same wartości dopuszczalne co art. 5 i etap 1 z załącznika III do dyrektywy 1999/30 w odniesieniu do okresu sprzed wejścia w życie pierwszej z tych dyrektyw. Potwierdza to art. 31 ust. 3 dyrektywy 2008/50, zgodnie z którym odniesienia do uchylonych dyrektyw, w szczególności do dyrektywy 1999/30, mają taką moc prawną jak odniesienia do nowej dyrektywy.

50. Stąd nie ma konieczności, aby Komisja w sposób wyraźny wskazywała w skardze poprzednie uregulowania¹⁸. Wystarczy, aby w uzasadnieniu skargi wyraźnie opisała ciągłość obowiązywania wartości dopuszczalnych i ich odpowiednią podstawę prawną.

51. Tym samym dopuszczalny jest postawiony przez Komisję zarzut dotyczący naruszenia wartości dopuszczalnych oraz argument dotyczący naruszeń dokonywanych do upływu terminu do sporządzenia uzasadnionej opinii we wrześniu 2014 r.

2. Odnośnie do zasadności pierwszego żądania

52. Zarzut postawiony przez Komisję jest w każdym wypadku zasadny w odniesieniu do wskazanego w skardze okresu od 2007 do 2013 r.

16 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 6 listopada 2014 r., Komisja/Belgia, C-395/13, EU:C:2014:2347, pkt 39; z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia, C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 49.

17 — Wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r., Komisja/Włochy, zwany „San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 36; z dnia 17 czerwca 2010 r., Komisja/Francja, C-492/08, EU:C:2010:348, pkt 31; z dnia 19 grudnia 2013 r., Komisja/Polska, C-281/11, EU:C:2013:855, pkt 37.

18 — Wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Komisja/Bułgaria, zwany „Kaliakra”, C-141/14, EU:C:2016:8, pkt 83. Porównaj w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 26–28.

53. Wartości dopuszczalne dla pyłu PM₁₀ zostały w tym okresie, poza jednym wyjątkiem w ciągu jednego roku, przekroczone w Bułgarii we wszystkich aglomeracjach i strefach, a zatem od czasu gdy wartości te obowiązują w Bułgarii zgodnie z protokołem o przystąpieniu. Naruszenie jest zatem zarówno ogólne, jak i trwałe.

54. Natomiast odnośnie do wskazanego w żądaniach repliki roku 2014 termin wyznaczony w uzasadnionej opinii upłynął już we wrześniu tego roku. Wartości dopuszczalne odnoszą się jednak do całego roku, mianowicie do liczby przekroczeń dziennych wartości dopuszczalnych w ciągu roku oraz do średniej rocznej wartości. Komisja nie wyjaśnia, czy można stwierdzić naruszenie wartości dopuszczalnych na podstawie danych pomiarowych zgłoszonych do tego czasu. Nawet gdyby możliwe było przeliczenie wartości dopuszczalnych w odniesieniu do okresu w tym roku, liczonego do czasu upływu terminu, wymagałoby to odpowiedniego wniosku ze strony Komisji w tej kwestii. Takiego wniosku jednak brak. Stąd nie sposób stwierdzić naruszenia w 2014 r. i w tym zakresie skarga winna zostać oddalona.

a) Odnośnie do wniosku o tymczasowe zwolnienie

55. Zarzut podniesiony przez Komisję zostałby jednak w dużej mierze pozbawiony podstaw, gdyby Bułgaria do dnia 11 czerwca 2011 r. skutecznie uzyskała zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/50 tymczasowe zwolnienie z obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wartości odnośnie do pyłu PM₁₀. Oznaczałoby to bowiem, że wszystkie przekroczenia wartości dopuszczalnych, które istniały w chwili uzupełniającego wezwania do przedstawienia uwag, nie miałyby znaczenia¹⁹.

56. Poza sporem jest to, że wniosek Bułgarii z roku 2009 nie mógł doprowadzić do zwolnienia. Komisja we właściwym czasie oddaliła bowiem ten wniosek, tak że Bułgaria powinna była zgodnie z art. 22 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 2008/50 złożyć zmieniony wniosek.

57. Bułgaria jest jednak zdania, że jej wniosek z dnia 9 czerwca 2011 r. był takim zmienionym wnioskiem, którego Komisja skutecznie nie oddaliła.

58. Komisja wprawdzie nie wydała żadnej formalnej decyzji, w której oddaliłaby wniosek, jednak w piśmie z dnia 11 lipca 2011 r. jednoznacznie wyraziła swoje zdanie, zgodnie z którym wniosek był spóźniony.

59. W piśmie tym zawarta jest odmowa, której Bułgaria nie zaskarżyła. Bułgaria słusznie również nie podnosi nieistnienia tej decyzji, gdyż stwierdzenie nieistnienia jest zastrzeżone ze względów pewności prawa do bardzo wyjątkowych przypadków²⁰. Niniejszy przypadek ilustruje ponadto ryzyko dla pewności prawa, które wiąże się ze stwierdzeniem nieistnienia. W rezultacie Bułgaria musi w niniejszym postępowaniu zaakceptować odmowę uznania jej powiadomienia. Już tylko z tego powodu należy wykluczyć możliwość zwolnienia zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/50.

60. Z tego samego powodu nie trzeba w niniejszym postępowaniu rozstrzygać kwestii, czy Komisja poprzez to, że nie zbadała wniosku z dnia 9 czerwca 2011 r. co do istoty, naruszyła spoczywający na niej w myśl art. 4 ust. 3 TUE obowiązek lojalnej współpracy. Ten argument, wysunięty przez Bułgarię, nadawałby się co prawda do zakwestionowania zgodności z prawem pisma z dnia 11 lipca 2011 r., z uwagi jednak na to, że Bułgaria nie sprzeciwiła się temu zawiadomieniu, państwo to nie mogło zakładać, że zostanie zwolnione z zobowiązania do poszanowania wartości dopuszczalnych²¹.

19 — Porównaj w przedmiocie skutków dopuszczalności skargi wyroki: z dnia 27 października 2005 r., Komisja/Luksemburg, C-23/05, EU:C:2005:660, pkt 7; z dnia 21 lipca 2016 r., Komisja/Rumunia, C-104/15, EU:C:2016:581, pkt 35, zob. również pkt 36, 37.

20 — Wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Komisja/Grecja C-475/01, EU:C:2004:585, pkt 20; z dnia 18 października 2012 r., Komisja/Republika Czeska, C-37/11, EU:C:2012:640, pkt 49.

21 — Tak w szczególności rozumiem cytowany przez Bułgarię wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Kortas, C-319/97, EU:C:1999:272, pkt 36. Porównaj również wyrok z dnia 15 grudnia 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-560/08, EU:C:2011:835, pkt 75.

61. Na wypadek gdyby Trybunał Sprawiedliwości nie przyjął tego argumentu, należałoby rozważyć, czy Komisja słusznie odrzuciła wniosek jako spóźniony.

62. Zdaniem Komisji odrzucenie było usprawiedliwione, ponieważ nie mogła ona zalegalizować z mocą wsteczną stanu niezgodnego z dyrektywą.

63. Artykuł 22 dyrektywy 2008/50 nie wyklucza jednak zwolnienia ze skutkiem wstecznym. Przeciwnie, przepis ten ma akurat na celu działanie wstecz dla pyłu PM₁₀. Odpowiednie wartości dopuszczalne obowiązują bowiem od 2005 r., jednak dopiero w 2008 r. została wprowadzona możliwość zwolnienia. Ponadto nie można wykluczyć istnienia uzasadnionego interesu w zwolnieniu z mocą wsteczną, aby zlikwidować podstawy dla roszczeń odszkodowawczych.

64. Prawdą jednak jest, że zwolnienie możliwe jest tylko wtedy, gdy zachodzą ku temu przesłanki. Artykuł 22 ust. 1 dyrektywy 2008/50 wymaga jednak, aby państwo członkowskie złożyło plan dotyczący jakości powietrza, który określa, w jaki sposób ma zostać osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych przed upływem nowego terminu, tj. dla pyłu PM₁₀ najpóźniej do dnia 11 czerwca 2011 r.²².

65. Wniosek z dnia 9 czerwca 2011 r. winien był zatem wskazywać, że zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych zostanie osiągnięta najpóźniej w ciągu dwóch dni. W świetle faktycznie przedstawionych wartości osiągnięcie takiego wyniku należy wykluczyć. Co więcej, wartości dopuszczalne były przekroczone w strefach i aglomeracjach Bułgarii w okresie przed złożeniem i po złożeniu wniosku niemal w sposób nieprzerwany, a jedynemu spadkowi rocznych wartości poniżej granicznego pułapu, odnotowanemu w strefie Warny kilka lat wcześniej, towarzyszyła zbyt duża liczba dziennych przekroczeń wartości dopuszczalnych.

66. Z tego względu wykluczone jest, aby wniosek Bułgarii spełniał przesłanki zwolnienia. Zatem nawet po dokonaniu dogłębnej oceny Komisja słusznie oddaliła wniosek Bułgarii.

67. Nawet gdyby Bułgaria złożyła zawiadomienie o zwolnieniu wraz z zapowiedzią, że od dnia 11 czerwca 2011 r. będzie stosowała wartości dopuszczalne, to w obliczu trwałego przekraczania wartości nadużyciem prawa byłoby powoływanie się na nie dzisiaj przez to państwo członkowskie.

68. Należy zatem podsumowując stwierdzić, że Bułgaria nie została do dnia 11 czerwca 2011 r. zwolniona z obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀.

b) Charakter zobowiązania do stosowania wartości dopuszczalnych

69. Ponadto Bułgaria dąży do obalenia zarzutu Komisji, powołując się na swoje starania o poprawę jakości powietrza i jej rzekomą poprawę, jak i na sytuację gospodarczą kraju.

70. Argumenty te nie mogą podważyć stwierdzenia ogólnego i trwałego naruszenia wartości dopuszczalnych. Trybunał wielokrotnie orzekał bowiem, że już samo przekroczenie wartości dopuszczalnych narusza art. 13 i załącznik XI do dyrektywy 2008/50²³, o ile nie zostanie wykazane zaistnienie siły wyższej²⁴. Chodzi tu zatem o obowiązek rezultatu (*obligation de résultat*), a nie o obowiązek dążenia do stosowania wartości dopuszczalnych.

22 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 45, 47.

23 — Wyroki: z dnia 24 marca 2011 r., *Komisja/Słowenia*, C-365/10, EU:C:2011:183, pkt 24; z dnia 10 maja 2011 r., *Komisja/Szwecja*, C-479/10, EU:C:2011:287, pkt 13–16; z dnia 15 listopada 2012 r., *Komisja/Portugalia*, C-34/11, EU:C:2012:712, pkt 52. Zobacz również wyrok Trybunału EFTA z dnia 2 października 2015 r., *Urząd Nadzoru EFTA/Norwegia*, E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, pkt 33–36.

24 — Wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Komisja/Włochy*, C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 41, 59–66.

71. Założeniu istnienia obowiązku rezultatu nie przeczy również fakt, że państwa członkowskie zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 nie są zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zapobieganie każdemu przekroczeniu wartości dopuszczalnych lub jego natychmiastowe przerwanie, lecz do utrzymywania przekroczenia przez możliwie najkrótszy okres.

72. Gdyby art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 interpretować w ten sposób, że zobowiązanie do opracowania planów ochrony powietrza jest jedynym skutkiem prawnym naruszenia standardów jakości powietrza, to powodowałoby to wątpliwości co do istnienia obowiązku rezultatu. Oznaczałoby to złagodzenie ogólnego, wynikającego z prawa UE zobowiązania, aby jak najszybciej zaprzestać naruszeniom prawa Unii i pod pewnymi warunkami naprawić szkody²⁵. Również znaczenie czasu trwania naruszenia zostałyby potraktowane względnie. Z obowiązku planowania wynika bowiem, że zaprzestanie dokonywania naruszenia nie następuje co do zasady natychmiast, lecz jest rozłożone w czasie. Taka interpretacja narzuca się z powodu trudności związanych z wdrożeniem przepisów dotyczących standardów jakości powietrza, które kształtowały również nowelizację dyrektywy w sprawie jakości powietrza.

73. Jak słusznie stwierdził Trybunał, sam art. 22 ust. 1 dyrektywy 2008/50 wyraźnie przewiduje możliwość odroczenia przez państwo członkowskie określonego w załączniku XI do tej dyrektywy terminu do zapewnienia zgodności z przewidzianymi w tej dyrektywie dopuszczalnymi wartościami²⁶. Byłoby sprzecznością, gdyby obok wyraźnie przewidzianego przedłużenia terminu, które podlega restrykcyjnym warunkom i ograniczeniom²⁷, wprowadzać do zobowiązania, polegającego zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi na opracowaniu planów ochrony powietrza, dalszy, lecz nieograniczony w czasie²⁸ wyjątek. Oznaczałoby to naruszenie praktycznej skuteczności standardów jakości powietrza²⁹, które jest nie do przyjęcia już z uwagi na ich istotne znaczenie dla ochrony zdrowia ludzkiego.

74. Ponadto dyrektywa 2008/50 zawiera również cele dotyczące jakości powietrza, które jednoznacznie nie zostały sformułowane jako obowiązek osiągnięcia rezultatu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 państwa członkowskie podejmują bowiem tylko niezbędne działania, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, aby zapewnić osiągnięcie celów związanych z narażeniem na działanie PM_{2,5}, a zatem jeszcze mniejszych cząstek. Gdyby ustawodawca nie chciał ustanowić wartości dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ jako obowiązku rezultatu, to wprowadziłby podobne sformułowanie.

75. W dyrektywie 2008/50 mowa jest zatem o dwóch wzajemnie powiązanych, lecz różnych obowiązkach w odniesieniu do pyłu PM₁₀: z jednej strony o obowiązku rezultatu, polegającym na stosowaniu wartości dopuszczalnych, mającym charakter prewencyjny i bezwzględny, a z drugiej strony o obowiązku podjęcia działań w wypadku przekroczenia.

76. Pomimo to należy przyjąć, iż skutki prawne naruszenia wartości dopuszczalnych zależą od planów ochrony powietrza. W szczególności wiele przemawia za tym, że zgodny z wymogami przewidzianymi przez dyrektywę 2008/50 plan ochrony powietrza i jego wierne wdrożenie może zmniejszyć wagę naruszenia. Plan taki może nawet uzasadniać rezygnację z nałożenia okresowej kary pieniężnej w postępowaniu na podstawie art. 260 TFUE albo wyłączyć kwalifikację³⁰ naruszenia wartości dopuszczalnych jako rodzącą prawo do odszkodowania. W niniejszym postępowaniu kwestie te nie wymagają wprawdzie jeszcze rozstrzygnięcia, lecz z uwagi na powyższe względy drugi zarzut Komisji zyskuje dodatkową wagę.

25 — Porównaj wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in., C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 35; z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 31; z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 45.

26 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 43.

27 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 44, 45.

28 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 48.

29 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 44.

30 — Porównaj przykładowo wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 51, 52.

77. Również nieco niejasne sformułowanie wyroku ClientEarth nie podaje w wątpliwość wykładni zobowiązania do przestrzegania wartości dopuszczalnych jako obowiązku rezultatu. Trybunał podkreślił w nim, że o ile w odniesieniu do dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/50 przewiduje, że państwa członkowskie „gwarantują”, by poziom dopuszczalnych wartości nie został przekroczony, to akapit drugi tego przepisu wskazuje, że w odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu te wartości „nie mogą być przekroczone” po upływie określonych terminów, co odpowiada zobowiązaniu rezultatu³¹.

78. Jak rozumiem, Trybunał nie chciał przez to tworzyć rozróżnienia pomiędzy zobowiązaniami dotyczącymi dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM₁₀, ołowiu i tlenku węgla z jednej strony a dwutlenku azotu i benzenu z drugiej strony. Jest to raczej trochę niejasne potwierdzenie dotychczasowej linii orzeczniczej. Oba sformułowania wyrażają różnymi słowami to samo zobowiązanie³².

79. Ponadto stwierdzenia ogólnego i trwałego naruszenia wartości dopuszczalnych nie podważa również okoliczność, że w jednej z sześciu stref, strefie Warny, jedna z wartości dopuszczalnych nie została przekroczona w 2009 r. Jest to widocznie nietypowy przypadek, który należy tłumaczyć szczególnymi okolicznościami. Po tym roku ostatecznie i ta wartość dopuszczalna została w tej strefie przekroczona. A dzienna wartość dopuszczalna była tam również w 2009 r. przekraczana zbyt często.

3. Wstępne wnioski

80. W konsekwencji należy uznać, że w okresie od 2007 do 2013 r. Bułgaria we wszystkich aglomeracjach i strefach w sposób ogólny i trwały naruszała swoje zobowiązania dotyczące pyłu PM₁₀ wynikające z art. 13 ust. 1 w związku z załącznikiem XI do dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

B – Odnośnie do art. 23 dyrektywy 2008/50 – plany ochrony powietrza

81. Drugi zarzut podniesiony przez Komisję dotyczy zobowiązania do opracowania planów ochrony powietrza zgodnie z art. 23 dyrektywy 2008/50.

82. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne, państwa członkowskie zapewniają zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/50 opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dochowania odpowiednich wartości dopuszczalnych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie minął, plany ochrony powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym wartości te nie są respektowane, był jak najkrótszy. Artykuł 23 ust. 1 akapit trzeci zdanie pierwsze stanowi, że plany ochrony powietrza powinny zawierać co najmniej informacje określone w sekcji A załącznika XV.

83. Na podstawie art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/50 Bułgaria jest zatem od momentu przekroczenia wartości dopuszczalnych zobowiązana do opracowania planów ochrony powietrza. W przypadku braku zwolnienia z obowiązku stosowania plany te powinny, zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze, określać odpowiednie działania, tak aby okres, w którym wartości te nie są respektowane, był jak najkrótszy.

31 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 30.

32 — Tak również wyrok Trybunału EFTA z dnia 2 października 2015 r., Urząd Nadzoru EFTA/Norwegia, E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, pkt 36.

84. Strony są zgodne co do tego, że Bułgaria opracowała plany ochrony powietrza.

85. Na podstawie utrzymującego się przekroczenia wartości dopuszczalnych Komisja wnioskuje, że Bułgaria nie zdołała zapewnić, aby okres, w którym wartości te nie są respektowane, był jak najkrótszy. Bułgaria nie podjęła wszelkich niezbędnych i naukowo dostępnych działań mających na celu zaprzestanie przekraczania wartości dopuszczalnych. Ponadto Komisja zarzuca Bułgarii, że zapowiedziane działania nie zostały jeszcze podjęte oraz że bułgarskie plany nie zawierają pewnych informacji.

86. Odnosząc się do tego zarzutu należy w pierwszej kolejności sprecyzować przedmiot postępowania (zob. pkt 1 poniżej), aby następnie móc rozważyć materiał dowodowy dostarczony przez Komisję (zob. pkt 2 poniżej) oraz kwestię jakości bułgarskich planów ochrony powietrza (zob. pkt 3 poniżej).

1. W odniesieniu do zarzutu skargi i dopuszczalności żądania podniesionego przez Komisję

87. Do dopuszczalności tego zarzutu odnosi się w zasadzie to samo, co do dopuszczalności zarzutu pierwszego. Komisja nie ogranicza wprawdzie podniesionej przez siebie argumentacji do informacji, które były już przedmiotem wezwania do przedstawienia uwag i uzasadnionej opinii, jednak późniejsze okoliczności stanowią wyłącznie dodatkowe dowody na istnienie trwałej i ogólnej praktyki w opracowywaniu i realizowaniu planów ochrony powietrza.

88. Również dopuszczalny przedmiot tego zarzutu jest ograniczony jednak czasowo poprzez termin wyznaczony w uzasadnionej opinii, którym jest 11 września 2014 r.

89. Ponadto pojawia się pytanie, czy również ten zarzut obejmuje naruszenie zobowiązań obowiązujących przed dyrektywą 2008/50. Wynikały one z dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 99/30.

90. Pod tym względem sytuacja jest inna niż w odniesieniu do wartości dopuszczalnych. Nie jest tu istotne, czy wcześniej obowiązujące przepisy zawierały podobne wymogi do tych, które obecnie zawarte są w art. 23 ust. 1 oraz w sekcji A załącznika XV do dyrektywy 2008/50. Komisja uważa bowiem nawet, że art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 jest surowszy niż dyrektywa 96/62. Zgodnie z tą ostatnią dyrektywą wartości dopuszczalne muszą być zachowane w rozsądnym terminie, natomiast zgodnie z tą pierwszą – okres ten musi być jak najkrótszy. Zaostrzenie wymogów wyklucza jednak zachowanie ciągłości.

91. Z tego względu Komisja nie może powoływać się na utrzymanie w mocy, w celu zachowania ciągłości, wynikających z dyrektywy 96/62 obowiązków sporządzenia planów. Co więcej, naruszenie art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 może zostać stwierdzone dopiero z upływem terminu do wykonania obowiązku transpozycji tej ostatniej dyrektywy, tj. najwcześniej od dnia 11 czerwca 2010 r.

92. Zarzut podniesiony przez Komisję jest dopuszczalny wyłącznie w takim zakresie.

2. W odniesieniu do czasu trwania przekroczenia wartości dopuszczalnych

93. Wniosek Komisji dotyczący zaniedbania obowiązku, aby czas trwania przekroczenia był jak najkrótszy, oznacza, że przekroczenia powinno się zaprzestać w określonym terminie. Jednak taki określony termin ani nie został wyraźnie przewidziany w dyrektywie 2008/50, ani nie sposób go z niej wywieść.

94. Do tej pory Trybunał stwierdził natomiast w odniesieniu do planów ochrony powietrza, że zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 państwa członkowskie dysponują w ramach określania działań, które mają zostać podjęte, pewnym zakresem uznania, jednak muszą one w każdym razie umożliwić, aby okres, w którym wartości dopuszczalne nie są respektowane, był jak najkrótszy³³.

95. Wniosek ten należy rozpatrywać w kontekście wcześniej wydanego wyroku w sprawie Janecek, odnoszącego się do opracowanych w krótkim terminie planów działania z powodu zagrożenia przekroczenia wartości dopuszczalnych zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62. Trybunał stwierdził, że z systematyki dyrektywy, której celem jest zintegrowane zmniejszanie zanieczyszczenia, wynika, że państwa członkowskie powinny przyjąć środki, które umożliwią zmniejszenie do minimum niebezpieczeństwa przekroczenia i czasu jego trwania z uwzględnieniem ogółu okoliczności w danej chwili oraz wchodzących w grę interesów³⁴. W tym kontekście Trybunał uznał, że w ramach wykonywania uprawnień dyskrecyjnych państwa członkowskie powinny obok celu, którym jest minimalizowanie przekroczeń, uwzględniać również równowagę, jaką należy zapewnić pomiędzy tym celem a różnymi wchodzącymi w grę interesami powszechnymi oraz prywatnymi³⁵.

96. Również plany ochrony powietrza mogą zostać opracowane zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 wyłącznie na bazie takiego godzenia interesów. Duże znaczenie, jakie ma jakość powietrza dla ochrony życia i zdrowia ludzkiego, pozostawia po prawdzie bardzo niewiele miejsca na uwzględnienie innych interesów. Dlatego wymaga ono rygorystycznej kontroli w zakresie dokonanych wyborów³⁶. Niemniej niewątpliwie istnieją nadrzędne interesy, które mogą sprzeciwiać się określonym odpowiednim działaniom.

97. I tak zdaniem Bułgarii główną przyczyną powodującą przekraczanie wartości dopuszczalnych jest ogrzewanie mieszkań w okresie zimowym za pomocą paliw stałych, w szczególności drewna i węgla. Stąd zakaz takiego ogrzewania uznano za odpowiedni dla przestrzegania stosowania wartości dopuszczalnych. Dopóki nie są dostępne inne metody ogrzewania, takie działanie jest jednak zakazane, albowiem w braku ogrzewania należałoby się spodziewać jeszcze większego pogorszenia ludzkiego zdrowia.

98. Bułgaria słusznie zatem podkreśla, że ustalenie, który okres czasu jest „jak najkrótszy”, może zostać dokonane wyłącznie na podstawie rozpatrzenia indywidualnego przypadku. Sam czas trwania przekroczenia nie jest w tym zakresie miarodajny, gdyż nie pozwala na ustalenie, czy równoważenie różnych interesów nie nastąpiło w sposób błędny.

99. Dlatego główny argument Komisji nie przekonuje bezpośrednio. Okoliczność, że wartości dopuszczalne były przekraczane przez kilka lat, bez względu na to, czy było to siedem, osiem czy dziewięć lat, nie może sama w sobie decydować o tym, czy okres czasu był „jak najkrótszy”.

100. Nie oznacza to jednak, że te twierdzenia Komisji są nieistotne.

33 — Wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 57.

34 — Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 45.

35 — Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 46.

36 — W kontekście kontroli poważnej ingerencji w życie prywatne i prawa do ochrony danych osobowych zob. wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland i in., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 48; z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 78.

101. Wręcz przeciwnie, Trybunał powinien odwołać się do swojego orzecznictwa dotyczącego przepisów o odpadach. W tym zakresie art. 13 dyrektywy w sprawie odpadów³⁷ nakłada powszechnie na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska. Faktyczne istnienie sytuacji, która jest niezgodna z tym celem, a mianowicie nielegalne składowanie odpadów, wskazuje na naruszenie tych obowiązków, szczególnie jeśli przez dłuższy okres czasu prowadzi to do znacznych szkód dla środowiska naturalnego, a właściwe organy nie podejmują działań³⁸.

102. To samo odnosi się do niniejszego postępowania. W Bułgarii od dłuższego czasu naruszane są wartości dopuszczalne dla pyłu PM₁₀, co pociąga za sobą poważne skutki dla zdrowia obywateli Bułgarii. Stanowi to istotną poszlakę, że Bułgaria nie wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50.

103. Prawdą jest, iż jak twierdzi Bułgaria, przekroczenie wartości dopuszczalnych nie może oznaczać jednocześnie naruszenia art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, albowiem dopiero naruszenie pierwszego z tych zobowiązań może doprowadzić do naruszenia tego drugiego.

104. To twierdzenie nie uwzględnia jednak faktu, że naruszenie wartości dopuszczalnych nie uzasadnia naruszenia art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50, lecz stanowi poszlakę, że plany ochrony powietrza nie spełniają wymagań. Nie sposób wywieść tego z pierwszego przekroczenia, lecz im dłużej utrzymują się przekroczenia, tym bardziej pokazuje to, jak skuteczne – albo nieskuteczne – są dotychczas podjęte działania mające na celu poprawę jakości powietrza.

105. Dla oceny tej poszlaki znaczenie mają również bezsporne naruszenia, które nastąpiły po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, tj. w latach 2014 i 2015. Potwierdzają one, że plany ochrony powietrza, które istniały przed upływem terminu, nie były wystarczające nawet dla zachowania wartości dopuszczalnych w późniejszym okresie.

106. Znaczenie czasu trwania przekroczenia nie jest też pomniejszone przez to, że jedynie obowiązek istniejący od dnia 11 czerwca 2010 r. jest przedmiotem postępowania. Bułgaria nie była bowiem zobowiązana do przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza dopiero od tego momentu, lecz już od akcesji w styczniu 2007 r., kiedy to art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 zaczął mieć zastosowanie. Skuteczność działań podjętych pomiędzy 11 czerwca 2010 r. a 11 września 2014 r. musi zostać zatem oceniona z uwzględnieniem ponad trzech lat wcześniejszych starań o poprawę jakości powietrza. Z uwagi na to, że te starania nie były wystarczające, tym bardziej istniały powody ku temu, aby po dniu 11 czerwca 2010 r. podjąć skuteczne działania.

107. Wynika z tego, że Bułgaria zobowiązana jest obalić poszlakę powstałą na skutek trwałych przekroczeń wartości dopuszczalnych. W tym celu państwo to powinno w szczególności wykazać, że sporządzone przez nie plany ochrony powietrza spełniają wymogi z art. 23 ust. 1 i sekcji A załącznika XV do dyrektywy 2008/50.

3. W odniesieniu do jakości bułgarskich planów ochrony powietrza

108. Zgodnie z informacjami Bułgarii i Komisji dotychczasowe plany są jednak niekompletne.

37 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, Dz.U. 2008, L 312, s. 3.

38 — Zobacz wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r., Komisja/Włochom, zwany „San Rocco”, C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 68; z dnia 18 listopada 2004 r., Komisja/Grecja, C-420/02, EU:C:2004:727, pkt 22; z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Włochy, C-297/08, EU:C:2010:115, pkt 97; z dnia 11 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-677/13, EU:C:2014:2433, pkt 78; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Słowenia, C-140/14, EU:C:2015:501, pkt 69; z dnia 21 lipca 2016 r., Komisja/Rumunia, C-104/15, EU:C:2016:581, pkt 81.

109. Bezsporne jest, że plany te zawierały rzeczywiście różne terminy realizacji obowiązku osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych, ale że cele te nie zostały osiągnięte. Komisja podnosi również, a Bułgaria nie zaprzecza, że nie został rozważony pełen zakres możliwych działań, np. surowsze normy jakości w odniesieniu do paliw stałych przeznaczonych do ogrzewania mieszkań albo ograniczenia w ruchu ulicznym.

110. Poza tym bułgarskie planach zawierają wady strukturalne.

111. Komisja podnosi ponadto, że Bułgaria nie przedstawiła żadnych informacji na temat dokładnego miejscowego zasięgu planów, harmonogramu ich wykonania, prognozowanej na podstawie planowanych działań poprawy jakości powietrza, jak i informacji na temat terminu osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych.

112. Komisja odwołuje się tu do informacji wymaganych na podstawie sekcji A załącznika XV do dyrektywy 2008/50. W szczególności zgodnie z pkt 6 lit. b) tej sekcji należy podać informacje dotyczące możliwych do podjęcia środków poprawy jakości powietrza. Poza tym pkt 8 wymaga stworzenia wykazu i opisu wszystkich środków wymienionych w projekcie [lit. a)], harmonogramu realizacji [lit. b)] oraz oszacowania planowanej poprawy jakości powietrza i przewidywanego czasu potrzebnego na osiągnięcie tych celów [lit. c)].

113. Informacje te mają kluczowe znaczenie, albowiem dopiero one pozwalają rozważyć, czy plany ochrony powietrza faktycznie gwarantują, że okres, w którym wartości dopuszczalne nie są dotrzymane, będzie jak najkrótszy. Na podstawie tych informacji można sprawdzić, czy państwo członkowskie zidentyfikowało wszystkie działania dla poprawy jakości powietrza oraz które z nich wybrało. Jednocześnie można na tej podstawie ocenić, w jakim stopniu oraz czasie poprawiła się jakość powietrza. Ostatecznie wynika z tego, czy i do kiedy na podstawie tych planów zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

114. Bułgaria przedstawia wprawdzie wiele działań i planów, nie zaprzecza jednak faktowi, że zasadniczo brakuje powyżej wskazanych informacji.

115. Bułgaria wskazuje jednak na sprzeczność w twierdzeniach Komisji, Komisja twierdzi bowiem z jednej strony, że Bułgaria nie wskazała, kiedy można oczekiwać osiągnięcia zgodności w zakresie wartości dopuszczalnych, z drugiej strony krytyce poddaje fakt, że niektóre plany zawierały takie terminy, które jednak upłynęły, a stan respektowania wartości dopuszczalnych nie został osiągnięty.

116. Ta sprzeczność nie ma jednak większego znaczenia, albowiem zapowiedź przestrzegania wartości dopuszczalnych, która nie zostaje zrealizowana, potwierdza jedynie dodatkowo, że plany ochrony powietrza mają braki.

117. Opracowane przez Bułgarię plany ochrony powietrza mające na celu redukcję zanieczyszczenia powietrza spowodowanego przez pył PM_{10} nie spełniają zatem wymagań z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 i nie zawierają w szczególności wszystkich informacji wymaganych na podstawie sekcji A załącznika XV do dyrektywy 2008/50.

118. Bułgaria tym samym nie zdołała również wykazać, że pomimo trwałego przekroczenia wartości dopuszczalnych podjęła niezbędne działania, aby przekroczenia trwały jak najkrócej.

4. Wstępne wnioski

119. Reasumując, w odniesieniu do drugiego zarzutu wskazać należy, iż Bułgaria w okresie od 11 czerwca 2010 r. do 11 września 2014 r. we wszystkich aglomeracjach i strefach kraju w sposób ogólny i trwały nie wywiązywała się z wynikającego z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 zobowiązania polegającego na opracowaniu i wykonaniu planów ochrony powietrza zgodnie z sekcją A załącznika XV dla osiągnięcia redukcji zanieczyszczenia powietrza spowodowanego przez pył PM_{10} , tak by okres, w którym wartości dopuszczalne nie są respektowane, był zgodnie z art. 13 ust. 1 i załącznikiem XI jak najkrótszy.

V – W przedmiocie kosztów

120. Zgodnie z art. 138 ust. 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ spór wygrywa zasadniczo Komisja, kosztami należy obciążyć Bułgarię.

121. Z kolei art. 140 ust. 1 regulaminu przewiduje, iż państwa członkowskie i organy, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Polska pokrywa własne koszty.

VI – Wnioski

122. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Republika Bułgarii w okresie od 2007 do 2013 r. we wszystkich aglomeracjach i strefach w sposób ogólny i trwały naruszała swoje zobowiązania dotyczące pyłu PM_{10} wynikające z art. 13 ust. 1 w związku z załącznikiem XI do dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.
- 2) Republika Bułgarii w okresie od 11 czerwca 2010 r. do 11 września 2014 r. na całym obszarze aglomeracji i stref w sposób ogólny i trwały nie wywiązywała się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, a polegających na opracowaniu i wykonaniu planów ochrony powietrza zgodnie z sekcją A załącznika XV dla osiągnięcia redukcji zanieczyszczenia powietrza spowodowanego przez pył PM_{10} , tak by okres, w którym wartości dopuszczalne nie są respektowane, był zgodnie z art. 13 ust. 1 i załącznikiem XI jak najkrótszy.
- 3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 4) Republika Bułgarii pokrywa koszty postępowania, z wyjątkiem kosztów Rzeczypospolitej Polskiej, które ta pokrywa we własnym zakresie.