Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 10 listopada 2020 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2008/50/WE – Jakość otaczającego powietrza – Artykuł 13 ust. 1 i załącznik XI – Systematyczne i trwałe przekraczanie wartości dopuszczalnych dla pyłu zawieszonego (PM_{10}) w określonych strefach i aglomeracjach włoskich – Artykuł 23 ust. 1 – Załącznik XV – „Jak najkrótszy" okres przekroczenia – Odpowiednie środki

W sprawie C-644/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 października 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo G. Gattinara i K. Petersen, a następnie G. Gattinara i E. Manhaeve, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, którą reprezentowała G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali F. De Luca i P. Gentili, avvocati dello Stato,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra i A. Kumin (sprawozdawca), prezesi izb, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i P.G. Xuereb, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że ze względu na to, iż Republika Włoska

– przekraczała w sposób systematyczny i trwały dopuszczalne wartości stężenia pyłu PM_{10} (zwane dalej „wartościami dopuszczalnymi dla PM_{10}”) i nadal je przekracza

  – w odniesieniu do dobowej wartości dopuszczalnej

    – od roku 2008 w następujących strefach: IT1212 (dolina Sacco); IT1215 (aglomeracja Rzymu); IT1507 (dawna strefa IT1501, strefa rewitalizacji – Neapol i Caserta); IT0892 [Emilia-Romania, Pianura Ovest (nizina zachodnia)]; strefa IT0893 [Emilia-Romania, Pianura Est (nizina wschodnia)]; IT0306 (aglomeracja Mediolanu); IT0307 (aglomeracja Bergamo); IT0308 (aglomeracja Brescii); IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A); IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B); IT0312 (Lombardia, dno doliny D); IT0119 (Piemont, nizina); IT0120 (Piemont, wyżyna);

    – od roku 2009 w następujących strefach: IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso); IT0510 (dawna strefa IT0502, aglomeracja Padwy); IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy); IT0512 (dawna strefa IT0504, aglomeracja Werony); IT0513 i IT0514 (dawna strefa IT0505; strefa A1 – Wenecja Euganejska);

    – od roku 2008 do 2013 i ponownie od 2015 w strefie IT0907 (strefa Prato-Pistoia);

    – od roku 2008 do 2012 i ponownie od 2014 w strefach IT0909 (strefa Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracja Turynu);

    – od roku 2008 do 2009 i ponownie od 2011 w strefach IT1008 [strefa Conca Ternana (dorzecze Terni)] i IT1508 (dawna strefa IT1504, przybrzeżna strefa wyżynna Benewentu);

    – w roku 2008 i ponownie od 2011 w strefie IT1613 (Apulia – strefa przemysłowa);

    – od roku 2008 do 2012, w 2014 i od 2016 w strefie IT1911 (aglomeracja Palermo); a także

  – w odniesieniu do rocznej wartości dopuszczalnej w następujących strefach: IT1212 (dolina Sacco) od roku 2008 nieprzerwanie co najmniej do 2016; IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso) w latach 2009, 2011 i 2015; IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy) w latach 2011, 2012 i 2015; IT0306 (aglomeracja Mediolanu), IT0308 (aglomeracja Brescii), IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A) i IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B) od roku 2008 do 2013 i od 2015; IT0118 (aglomeracja Turynu) od roku 2008 do 2012 i od 2015,

uchybiła ona zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1) i załącznika XI do tej dyrektywy

oraz

– ze względu na to, że nie przyjęła od dnia 11 czerwca 2010 r. odpowiednich środków w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych dla PM_{10} we wszystkich tych strefach, uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50,

interpretowanego indywidualnie i w związku z sekcją A załącznika XV do tej dyrektywy, a w szczególności przewidzianemu w art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy zobowiązaniu do zapewnienia, by okres, w którym wartości dopuszczalne są przekraczane, był jak najkrótszy.

Ramy prawne

Dyrektywa 96/62/WE

2 Artykuł 8 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. 1996, L 296, s. 55), zatytułowany „Środki stosowane w strefach, gdzie poziomy są wyższe niż wartości dopuszczalne", przewidywał w ust. 1, 3 i 4:

„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 osiągania 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/WE

3 Artykuł 5 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. 1999, L 163, s. 41), zatytułowany „Pył", stanowił w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM_{10} 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.

[…]".

4 W załączniku III do tej dyrektywy określono, że dla pyłu PM_{10} datą, od której należało przestrzegać wartości dopuszczalnych, był dzień 1 stycznia 2005 r.

Dyrektywa 2008/50

5 Dyrektywa 2008/50, która weszła w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., zastąpiła pięć wcześniejszych aktów prawnych dotyczących oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, w szczególności dyrektywy 96/62 i 1999/30, które uchylono z dniem 11 czerwca 2010 r., jak wynika z art. 31 dyrektywy 2008/50.

6 Zgodnie z motywami 17 i 18 dyrektywy 2008/50:

„(17) Konieczne środki [Unii Europejskiej] służące zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń u źródła, a szczególnie środki służące poprawie skuteczności prawodawstwa [Unii] w zakresie emisji przemysłowych, zmniejszeniu emisji spalin z silników pojazdów ciężkich, dalszemu ograniczeniu dozwolonych krajowych poziomów emisji głównych zanieczyszczeń i emisji związanych z tankowaniem samochodów na stacjach benzynowych, a także redukcji zawartości siarki w paliwach (w tym w paliwach okrętowych) powinny być właściwie zbadane przez wszystkie zainteresowane instytucje w sposób priorytetowy.

(18) Plany ochrony powietrza powinny być opracowane dla stref i aglomeracji, w których stężenie zanieczyszczeń w powietrzu przekracza odpowiednie wartości docelowe lub wartości dopuszczalne podwyższone – w stosownych przypadkach – o tymczasowe marginesy tolerancji. Zanieczyszczenia powietrza są emitowane przez wiele źródeł i rodzajów działalności. Dla zapewnienia spójności pomiędzy różnymi politykami wyżej wymienione plany ochrony powietrza powinny być – w miarę możliwości – zbieżne i powiązane z planami i programami przygotowanymi w związku z dyrektywą 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania [Dz.U. 2001, L 309, s. 1], dyrektywą 2001/81/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (Dz.U. 2001, L 309, s. 22)] oraz dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku [Dz.U. 2002, L 189, s. 12]. Uwzględnione zostaną również w pełni cele dotyczące jakości otaczającego powietrza określone w niniejszej dyrektywie w przypadkach, gdy zezwolenia na działalność przemysłową wydaje się na mocy dyrektywy 2008/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [Dz.U. 2008, L 24, s. 8]”.

7 Artykuł 1 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi w pkt 1–3:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia środki mające na celu:

1) zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość;

2) ocenę jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów;

3) uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza i uciążliwościami oraz w monitorowaniu długoterminowych trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i [unijnych]”.

8 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje w pkt 5, 7–9 i 16–18:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

5) »wartość dopuszczalna« oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie powinien być przekraczany;

[…]

7) »margines tolerancji« oznacza procentowo określoną część wartości dopuszczalnej, o którą wartość ta może zostać przekroczona, zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie;

8) »plany ochrony powietrza [plany dotyczące jakości powietrza]« oznacza[ją] plany, które wyznaczają środki w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych;

9) »wartość docelowa« oznacza poziom substancji w powietrzu ustalony w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który ma być osiągnięty tam gdzie to możliwe w określonym czasie;

[…]

16) »strefa« oznacza część terytorium państwa członkowskiego wyznaczoną przez to państwo do celów zarządzania i oceny jakości powietrza;

17) »aglomeracja« oznacza strefę o koncentracji ludności przekraczającej 250 000 mieszkańców lub, w przypadku gdy liczba ludności wynosi 250 000 lub mniej, obszar o gęstości zaludnienia na km^2 ustalonej przez państwa członkowskie;

18) »PM_{10}« oznacza pył przechodzący przez otwór sortujący, 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 wspomnianej dyrektywy, 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 PM_{10}, 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”.

10 Artykuł 20 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Udział zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie przesyłają Komisji za dany rok wykazy stref lub aglomeracji, w których przekroczenie wartości dopuszczalnych dla danego zanieczyszczenia związane jest z udziałem zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych. Państwa członkowskie przedstawiają informacje na temat stężeń i źródeł pochodzenia, a także dokumentację potwierdzającą związek zaistniałych przekroczeń ze źródłami naturalnymi.

2. W przypadku gdy Komisja zostanie poinformowana o przekroczeniu, które można przypisać źródłom naturalnym zgodnie z ust. 1, do celów niniejszej dyrektywy przekroczenie to nie jest uznawane za przekroczenie”.

11 Artykuł 21 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Przekroczenia związane z posypywaniem dróg piaskiem lub solą w okresie zimowym", stanowi ust. 1–4, że państwa członkowskie mogą wyznaczyć strefy lub aglomeracje, w których przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w powietrzu jest spowodowane resuspensją cząstek w następstwie posypywania dróg piaskiem lub solą w okresie zimowym. Państwa członkowskie przedstawiają niezbędne dowody wykazujące, że wszelkie przekroczenia stężeń spowodowane są wystąpieniem zjawiska resuspensji cząstek oraz że zostały podjęte niezbędne środki w celu obniżenia tych stężeń. Bez uszczerbku dla art. 20 wspomnianej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza, o którym mowa w jej art. 23, tylko w przypadku gdy przekroczenia są spowodowane źródłami PM_{10} innymi niż posypywanie dróg piaskiem lub solą w okresie zimowym.

12 Artykuł 22 tej dyrektywy, zatytułowany „Odroczenie terminów realizacji i wyłączenie z obowiązku stosowania określonych wartości dopuszczalnych", ma następujące brzmienie:

„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 PM_{10} określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania [rozpraszania] 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.

3. W przypadku stosowania ust. 1 lub 2 państwo członkowskie zapewnia, że wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie są przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI.

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 ze 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 [Unii] oraz planowanych działań wspólnotowych, które ma zaproponować Komisja, na jakość [dla jakości] otaczającego powietrza.

W przypadku gdy w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania powyższego powiadomienia Komisja nie zgłosi zastrzeżeń, wymogi [właściwe dla zastosowania] 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 Artykuł 23 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Plany ochrony jakości powietrza [Plany dotyczące jakości powietrza]", stanowi w ust. 1:

„W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu […] 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.

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 mogą ponadto zawierać szczególne środki służące ochronie wrażliwych grup ludności, w tym dzieci.

Plany ochrony jakości powietrza zawierają co najmniej informacje określone w załączniku XV sekcja A i mogą zawierać środki zgodne z art. 24. Plany te są niezwłocznie przekazywane Komisji, nie później jednak niż dwa lata po zakończeniu roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie.

W przypadku gdy plany muszą zostać przygotowane lub zrealizowane w odniesieniu do kilku rodzajów zanieczyszczeń, państwa członkowskie w miarę potrzeb przygotowują i realizują zintegrowane plany ochrony powietrza obejmujące wszystkie przedmiotowe zanieczyszczenia".

14 Artykuł 27 tej dyrektywy, zatytułowany „Przekazywanie informacji i sprawozdawczość", przewiduje:

„1. Państwa członkowskie powinny zapewnić udostępnienie Komisji informacji na temat jakości powietrza zgodnie z harmonogramem, określonym w środkach wykonawczych, o których mowa w art. 28 ust. 2.

2. W każdym wypadku, ze względu na konkretny cel oceny zgodności z wartościami dopuszczalnymi i z poziomami krytycznymi oraz osiągnięcia wartości docelowych, informacja taka jest udostępniana Komisji, nie później niż dziewięć miesięcy od zakończenia każdego roku, i zawiera:

[…]

b) wykaz stref i aglomeracji, w których poziomy choćby jednego z zanieczyszczeń przekraczają wartość dopuszczalną powiększoną o margines tolerancji lub są wyższe niż wartość docelowa albo poziom krytyczny; dla tych stref i aglomeracji informacja ta zawiera również:
   (i) oceniane poziomy, oraz, jeżeli jest to istotne, daty i okresy, w których je zaobserwowano;
   (ii) w stosownych przypadkach ocenę udziału zanieczyszczeń pochodzących z resuspensji cząstek w następstwie posypywania dróg piaskiem lub solą w okresie zimowym lub źródeł naturalnych, w ocenianych poziomach zanieczyszczeń, o czym mowa w art. 20 i 21.

3. Ustępy 1 i 2 mają zastosowanie do informacji zebranych, począwszy od drugiego roku kalendarzowego od wejścia w życie środków wykonawczych, o których mowa w art. 28 ust. 2".

15 Załącznik XI do dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Wartości dopuszczalne dla ochrony zdrowia ludzkiego", wskazuje w odniesieniu do PM_{10}, że dobowa wartość dopuszczalna jest ustalona na 50 $\mu g/m^3$ i nie może zostać przekroczona więcej niż 35 razy w roku kalendarzowym oraz że nie może być przekroczona roczna wartość dopuszczalna ustalona na 40 $\mu g/m^3$.

16 Wśród informacji, które powinny znajdować się w planach dotyczących jakości powietrza w rozumieniu art. 23 tej dyrektywy, sekcja A załącznika XV do wspomnianej dyrektywy wskazuje w szczególności:

„8. *Informacje dotyczące środków lub projektów podjętych w celu zmniejszenia zanieczyszczenia po wejściu w życie niniejszej dyrektywy:*

a) wykaz i opis wszystkich środków wymienionych w projekcie;

b) harmonogram realizacji;

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

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17 Po zbadaniu sprawozdań przedstawionych przez Republikę Włoską w przedmiocie zmian w stężeniu PM_{10} w otaczającym powietrzu w latach 2008–2012 w rozpatrywanych strefach Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 11 lipca 2014 r. wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące naruszenia art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50 z powodu utrzymującego się przekroczenia wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do tych stężeń w tym okresie (zwane dalej „początkowym wezwaniem do usunięcia uchybienia”).

18 Władze włoskie wniosły o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia, które zostało im przyznane, i udzieliły odpowiedzi w dniu 28 października 2014 r., nie kwestionując naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/50. Natomiast w odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 23 tej dyrektywy podniosły, że należy dokonać oceny każdej z rozpatrywanych stref lub aglomeracji.

19 Ponieważ wiele obszarów dorzecza Padu nie zostało uwzględnionych w początkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia, a sprawozdania przewidziane w art. 27 dyrektywy 2008/50 za lata 2013 i 2014 zostały przesłane z opóźnieniem, dane dotyczące Piemontu, Sycylii i Kalabrii za ten okres zostały przekazane dopiero w dniu 4 lutego 2016 r., po otrzymaniu tych dodatkowych danych Komisja wystosowała w dniu 16 czerwca 2016 r. dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła trwałe i utrzymujące się naruszanie wartości dopuszczalnych określonych w art. 13 tej dyrektywy, a także naruszenie art. 23 tej dyrektywy.

20 Po złożeniu wniosku o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na to uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia i jego uzyskaniu władze włoskie odpowiedziały na nie pismem z dnia 20 września 2016 r., nie kwestionując naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/50. Co się tyczy zarzucanego naruszenia art. 23 tej dyrektywy, powtórzyły one argumenty przedstawione w odpowiedzi na początkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, dostarczając jednak pewnych zaktualizowanych danych.

21 W świetle odpowiedzi władz włoskich, o których mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, Komisja wydała w dniu 28 kwietnia 2017 r. uzasadnioną opinię, w której powołała się, po pierwsze, na trwałe i utrzymujące się nieprzestrzeganie w latach 2008–2015 dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} w strefach wymienionych w tej opinii oraz rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} w niektórych z tych stref, stanowiące naruszenie przepisów art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej. Co się tyczy Sycylii, Komisja wyjaśniła w uzasadnionej opinii, że naruszenie tych przepisów trwało co najmniej do 2014 r., ponieważ za rok 2015 nie przekazano żadnych danych.

22 Po drugie, Komisja stwierdziła, że w odniesieniu do stref wymienionych w uzasadnionej opinii Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom przewidzianym w art. 23 dyrektywy 2008/50 interpretowanym indywidualnie i w związku z załącznikiem XV do niej.

23 Republika Włoska odpowiedziała na uzasadnioną opinię w dniu 29 czerwca 2017 r. W dniu 15 września 2017 r. przekazała ona dodatkowe informacje na temat różnych planów dotyczących jakości powietrza, które zostały zmienione przez regiony, oraz na temat środków, które miały zostać podjęte przez regiony w celu zmniejszenia poziomów stężenia PM_{10} w powietrzu.

24 Uznając, że Republika Włoska nadal nie usunęła zarzucanych jej naruszeń prawa Unii, w dniu 13 października 2018 r. Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

25 Na podstawie art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Republika Włoska wniosła o rozpoznanie sprawy przez Trybunał w składzie wielkiej izby.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego systematycznego i trwałego naruszania przepisów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej

Argumentacja stron

26 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że ze względu na przekroczenie dobowej dopuszczalnej wartości dla PM_{10} od 2008 r. do przynajmniej 2016 r., a także rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} od 2008 r. w strefach wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku, Republika Włoska w sposób systematyczny i trwały naruszała zobowiązania wynikające z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej.

27 Na wstępie Komisja wyjaśnia zastosowanie ratione temporis dyrektywy 2008/50, wskazując na naruszenie art. 13 tej dyrektywy w niektórych strefach i aglomeracjach włoskich od 2008 r., mimo że dyrektywa ta weszła w życie dopiero w dniu 11 czerwca 2008 r. i że zgodnie z art. 33 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania do dnia 11 czerwca 2010 r.

28 Odwołując się do pkt 43 i 45 wyroku z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94), instytucja ta przypomina, że dyrektywa 2008/50 zastąpiła zgodnie ze swoim motywem 3 pięć aktów Unii, w tym dyrektywę 1999/30 określającą dopuszczalne wartości dotyczące jakości powietrza, które powinny być przestrzegane od dnia 1 stycznia 2005 r. Trybunał podkreślił w tym względzie w szczególności, że przepisy art. 5 dyrektywy 1999/30 w związku z załącznikiem III do niej, które obejmowały okres poprzedzający okres wdrożenia dyrektywy 2008/50, zostały utrzymane przez przepisy art. 13 ust. 1 tej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej, wobec czego zarzut naruszenia tych przepisów jest również dopuszczalny w odniesieniu do okresów od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 11 czerwca 2010 r.

29 Komisja utrzymuje, że Republika Włoska nie uzyskała w każdym razie żadnego odroczenia terminu ustalonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50, jak przypomniano w uzasadnionej opinii. W konsekwencji była ona zobowiązana do zastosowania się do przepisów tej dyrektywy dotyczących tych wartości dopuszczalnych bez wyjątku.

30 Ponadto Komisja przypomina, że Trybunał stwierdził już, iż Republika Włoska uchybiła obowiązkowi zapewnienia, by w latach 2006 i 2007 stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu nie przekraczały dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych ustalonych w dyrektywie 1999/30 w wielu włoskich strefach i aglomeracjach (wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Włochy, C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 55–58, 67). W związku z tym niniejsza skarga dotyczy trwałego przekraczania dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla PM_{10} od roku 2008 do dnia upływu terminu zapewnienia zgodności wskazanego w uzasadnionej opinii, czyli do dnia 28 czerwca 2017 r.

31 Wreszcie, po otrzymaniu danych dotyczących roku 2017, które potwierdziły, że dobowe i roczne wartości dopuszczalne dla PM_{10} są nadal przekraczane w prawie wszystkich rozpatrywanych strefach, Komisja oświadcza, że zamierza przedstawić wszystkie te dane w toku postępowania po ich technicznym zatwierdzeniu, a także dodatkowe informacje dotyczące okoliczności faktycznych zaistniałych po dniu 28 czerwca 2017 r., ponieważ chodzi o okoliczności „o tym samym charakterze" i „stanowiące to samo zachowanie", o których mowa w uzasadnionej opinii. Podobnie Komisja zaznacza, że dostarczyła również dane dotyczące poziomów stężenia PM_{10} w roku 2016, które władze włoskie przedłożyły jej dopiero w dniu 15 września 2017 r., czyli po terminie wskazanym w uzasadnionej opinii.

32 Komisja przypomina, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż obiektywne stwierdzenie przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} ustalonych w przepisach art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej wystarczy, aby stwierdzić naruszenie tych przepisów.

33 Zdaniem Komisji analiza sprawozdań rocznych przedstawionych przez Republikę Włoską na podstawie art. 27 dyrektywy 2008/50, których streszczenia zostały załączone do skargi, pozwala stwierdzić, że ma miejsce trwałe przekraczanie dopuszczalnych wartości dobowych i rocznych dla PM_{10} w każdej z 27 badanych stref geograficznych. Z wyjątkiem niektórych lat te dopuszczalne wartości nigdy nie były przestrzegane, a fakt ich przekraczania w dniu wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia świadczy o ich trwałym charakterze.

34 Wynika z tego, że dobowe i roczne wartości dopuszczalne dla PM_{10} były przekraczane w sposób systematyczny i trwały, ponieważ naruszenie nadal utrzymywało się w chwili wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia w strefach wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku.

35 Republika Włoska kwestionuje zarzucane jej uchybienie.

36 W pierwszej kolejności uważa ona, że naruszenia art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej nie można wywieść ze zwykłego przekroczenia średnich dobowych lub rocznych wartości dopuszczalnych dla PM_{10} przez pewną liczbę lat w danym państwie członkowskim. Podnosi ona w tym względzie, że wbrew twierdzeniom Komisji zasady wyrażone przez Trybunał w podobnych sprawach nie pozwalają uznać, że istnieje automatyczna korelacja między przekroczeniem maksymalnych dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających a naruszeniem prawa Unii, ponieważ celem wspomnianej dyrektywy jest zapewnienie stopniowego zmniejszania poziomów narażenia na czynniki szkodliwe w ustalonych w niej granicach.

37 Zdaniem Republiki Włoskiej nie można zatem uznać, że dyrektywa ta została naruszona – a w niniejszym przypadku, że nie dopełniono obowiązku ograniczenia stężeń PM_{10} do maksymalnych limitów określonych w załączniku XI – skoro analiza historycznych danych o stężeniu szkodliwych składników wskazuje na stopniowe, stałe i znaczące zmniejszenie poziomów koncentracji pozwalające na osiągnięcie poziomu zbliżonego do poziomu przewidzianego przez przepisy prawa Unii.

38 Zgodnie z prawidłową wykładnią dyrektywy 2008/50, mając na uwadze jej brzmienie, systematykę i cele, potwierdzoną oświadczeniem Komisji zawartym w załączniku do tej dyrektywy, zdaniem Republiki Włoskiej interpretacji art. 13 dyrektywy 2008/50 należy zawsze dokonywać w związku z art. 23 ust. 1 akapity pierwszy i drugi tej dyrektywy w taki sposób, że jedynym obowiązkiem państw

członkowskich w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, o których mowa w art. 13 i załączniku XI do tej dyrektywy, jest sporządzenie planów dotyczących jakości powietrza przewidujących odpowiednie działania, tak aby przekroczenie tych wartości było jak najkrótsze. O naruszeniu, które może zostać ukarane na mocy art. 258 TFUE, można zatem mówić tylko, jeśli w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych plany dotyczące jakości powietrza nie zostały sporządzone, co jednak nie ma miejsca w niniejszym przypadku. Tym samym jedynie drugi zarzut podniesiony przez Komisję ma znaczenie dla stwierdzenia ewentualnego uchybienia zobowiązaniom ustanowionym w dyrektywie 2008/50.

39 Zdaniem Republiki Włoskiej dostosowanie jakości powietrza do ustanowionych limitów i celów jest złożonym procesem, w którym środki państw członkowskich nie mogą być epizodyczne i muszą z konieczności obejmować plany długoterminowe. Z uwagi na różnorodność i wzajemne oddziaływanie źródeł zanieczyszczeń środki krajowe powinny być uzupełniane środkami należącymi do kompetencji Unii, w szczególności środkami dotyczącymi dużych obiektów energetycznego spalania i instalacji przemysłowych. Wreszcie, konieczne jest, aby ten zespół środków nie hamował rozwoju gospodarczego, ale raczej działał na rzecz zapewnienia jego trwałości.

40 W drugiej kolejności Republika Włoska podnosi posiłkowo, że przekroczenia wartości dopuszczalnych, o których mowa w art. 13 dyrektywy 2008/50, nie można przypisać wyłącznie danemu państwu członkowskiemu. Różnorodność źródeł zanieczyszczenia powietrza oznacza, że możliwości podjęcia przez jedno państwo członkowskie działań w odniesieniu do tych źródeł i zmniejszenia stężenia różnych zanieczyszczeń, w tym pyłu PM_{10}, poniżej wartości dopuszczalnych są względne. Jeśli chodzi bowiem o liczne źródła zanieczyszczeń, o których mowa w motywie 18 dyrektywy 2008/50, to w zakresie reglamentacji emisji zanieczyszczeń właściwa jest Unia, a nie państwa członkowskie.

41 Chociaż z orzecznictwa Trybunału wynika, że postępowanie na podstawie art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym stwierdzeniu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jednak zdaniem Republiki Włoskiej konieczne jest jeszcze, by uchybienie to można było obiektywnie przypisać zachowaniu władz krajowych i by nie wynikało ono z innych czynników przyczynowych, niezależnych od sfery kompetencji państw członkowskich. Skarga wniesiona przez Komisję może zostać uwzględniona jedynie wtedy, gdy instytucja ta udowodni, że dane państwo członkowskie ponosi wyłączną odpowiedzialność za to nieprzestrzeganie, a nie wtedy, gdy ewentualne nieprzestrzeganie prawa Unii wynika z wielu czynników, z których tylko część należy do zakresu kompetencji tego państwa członkowskiego.

42 W związku z tym w niniejszej sprawie Komisja powinna była stwierdzić z jednej strony brak jakiegokolwiek wpływu zewnętrznych czynników przyczynowych, których władze krajowe nie mogą kontrolować, ponieważ są one nieprzewidywalne i nieuniknione, a z drugiej strony brak zachowania osób trzecich, które mogłoby mieć wpływ na realizację celów ochrony leżących u podstaw przepisów prawnych, których naruszenie zarzucono. W tym względzie Republika Włoska powołuje się na czynniki przyczynowe, które nie podlegają jakiejkolwiek kontroli władz krajowych i które są pochodzenia naturalnego, w szczególności na układ orograficzny niektórych stref terytorialnych Włoch związany z warunkami meteorologicznymi panującymi w tych strefach lub na czynniki antropogeniczne i oddziaływanie polityk europejskich niezależnych od polityk krajowych. W tym kontekście odnosi się ona w szczególności do polityk Unii w zakresie biomasy, emisji zanieczyszczeń, w szczególności zaś do korzyści przyznanych pojazdom z silnikiem wysokoprężnym oraz do ustalania emisji PM_{10} przez pojazdy „Eurodiesel” w oparciu o modele teoretyczne bardzo odbiegające od rzeczywistych emisji PM_{10}, a także w dziedzinie rolnictwa, z których część w celu ograniczenia innych źródeł emisji doprowadziła do zwiększenia emisji PM_{10} uwzględnionych w dyrektywie 2008/50, co potwierdzają sprawozdania załączone do akt sprawy.

43 Zdaniem Republiki Włoskiej Komisja nie wykazała zatem, że przekroczenie wartości dopuszczalnych ustalonych w dyrektywie 2008/50 wynika z niewystarczającego charakteru rozpatrywanych planów dotyczących jakości powietrza. Gdyby instytucja ta nie musiała przedstawić takiego dowodu, oznaczałoby to uznanie danego państwa członkowskiego za odpowiedzialne automatycznie lub w sposób obiektywny, co byłoby niedopuszczalne.

44 W trzeciej kolejności Republika Włoska podnosi posiłkowo, że Komisja narusza prawo, określając maksymalny limit stężenia PM_{10}, który może być dopuszczony, ponieważ jako wartości referencyjne przyjmuje wartości 50 $\mu g/m^3$ na dobę i 40 $\mu g/m^3$ rocznie, lecz nie uwzględnia marginesu tolerancji przewidzianego w art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej. Z tej łącznej lektury wynika, że w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych przewidzianych w art. 13 tej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej można zastosować marginesy tolerancji na podstawie art. 23 ust. 1 tej dyrektywy. Ponieważ obowiązek sporządzenia planów ochrony powietrza ciąży na państwach członkowskich tylko wtedy, gdy „poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu […] przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji", należy zwiększyć mającą zastosowanie dopuszczalną wartość marginesu tolerancji w celu skontrolowania przekroczenia wartości maksymalnych dopuszczalnych w ramach prawa krajowego.

45 W przypadku PM_{10} ten margines tolerancji został ustalony na 50% na dobę i na 20% na rok kalendarzowy, wobec czego prawo Unii nie zostaje naruszone, gdy nie przekracza się maksymalnej wartości wynikającej z podwyższenia wartości dopuszczalnej poprzez zastosowanie współczynnika przewidzianego jako margines tolerancji. Dlatego też w tym przypadku Komisja powinna była brać pod uwagę nie wartości 50 $\mu g/m^3$ na dobę i 40 $\mu g/m^3$ na rok, lecz raczej wartości 75 $\mu g/m^3$ na dobę i 48 $\mu g/m^3$ na rok.

46 W części wprowadzającej repliki Komisja stwierdza najpierw, że Republika Włoska w odpowiedzi na skargę nie kwestionuje podejścia, zgodnie z którym niniejsze postępowanie dotyczy systematycznego i stałego uchybiania niektórym przepisom prawa Unii, a zatem dotyczy w niektórych przypadkach stałego przekraczania wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w dość długich okresach. Stwierdzenie to potwierdzone jest faktem, że Republika Włoska odwołuje się do wartości dopuszczalnych dla PM_{10} na rok 2018.

47 W odniesieniu do argumentu, że dla zapewnienia przestrzegania obowiązków wynikających z dyrektywy 2008/50 wystarczy, by obniżanie poziomów stężenia PM_{10} przewidziane w dyrektywie 2008/50 było stopniowe, nawet jeżeli poziomy te pozostają powyżej wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w tej dyrektywie, i że w konsekwencji jedynym skutkiem takiego przekroczenia byłoby zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia planu dotyczącego jakości powietrza, Komisja utrzymuje, że nie znajduje on żadnej podstawy ani w brzmieniu wspomnianej dyrektywy, ani w orzecznictwie Trybunału.

48 Podkreśla ona w tym względzie, że wartości dopuszczalne należy odróżnić od wartości docelowych, które muszą zostać osiągnięte w określonym czasie, ale tylko „tam gdzie to możliwe" i pod warunkiem że odpowiednie środki nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9 dyrektywy 2008/50 w związku z jej art. 16 i 17. Artykuły te nie są jednak objęte niniejszą skargą.

49 Jeśli chodzi o argument dotyczący niemożności przypisania Republice Włoskiej przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} ze względu w szczególności na układ orograficzny niektórych włoskich stref terytorialnych lub na polityki europejskie mające znaczący wpływ na powstawanie związków szkodliwych dla zdrowia, Komisja odpowiada, że obowiązek nieprzekraczania tych wartości dopuszczalnych jest wyraźnie obowiązkiem osiągnięcia rezultatu, do którego poszanowania państwo członkowskie jest zobowiązane zgodnie z art. 13 dyrektywy 2008/50. Powoływanie się na istnienie aspektów szczególnych dla tego państwa członkowskiego oznacza negowanie istnienia tego obowiązku.

50 Wyjaśnia ona również, że ewentualne trudności w przestrzeganiu wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w niektórych częściach terytorium kraju zostały należycie uwzględnione w motywie 16 dyrektywy 2008/50, ponieważ odnosi się on do stref, w których warunki są „szczególnie trudne" i dla których możliwe jest przedłużenie terminu ustalonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych dotyczących jakości powietrza, pod warunkiem że złożony zostanie odpowiedni wniosek do Komisji wraz ze szczegółowym planem sporządzonym w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnych w wyznaczonym na nowo terminie zgodnie z art. 22 ust. 1 i 3 tej dyrektywy. Jednakże jeśli chodzi o niniejsze postępowanie, Republika Włoska nigdy nie uzyskała zgody na przedłużenie wspomnianego terminu ze strony Komisji.

51 Zdaniem Komisji pozbawione są również znaczenia argumenty podniesione przez Republikę Włoską, zgodnie z którymi w szczególności europejska polityka w dziedzinie transportu, energii i rolnictwa przyczyniła się do przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10}. Komisja podnosi w tym względzie, że w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE należy ustalić jedynie, czy państwo członkowskie wypełniło obowiązek przewidziany w przepisie prawa Unii, a nie czy istnieją okoliczności, które mogły mieć wpływ na dane uchybienie.

52 Co się tyczy powołania się przez Republikę Włoską na „margines tolerancji", o którym mowa w art. 13, 22 i 23 dyrektywy 2008/50 oraz w załączniku XI do niej, Komisja kwestionuje przedstawioną przez Republikę Włoską wykładnię tych przepisów, zgodnie z którą z jednej strony przestrzeganie wartości dopuszczalnych dotyczących jakości powietrza powinno zawsze uwzględniać taki margines tolerancji, a z drugiej strony takie uwzględnienie znajduje potwierdzenie w odniesieniu się tych przepisów do tego marginesu, wobec czego do naruszenia tej dyrektywy doszłoby tylko wtedy, gdyby stwierdzono, że przekroczenie przewyższa również ten margines tolerancji.

53 Komisja podnosi w tym względzie, że przepisy te należy interpretować w ten sposób, iż zastosowanie marginesu tolerancji ma miejsce jedynie w dwóch przypadkach, o których mowa w art. 22 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/50, jak wyraźnie wskazano w ust. 3 tego artykułu.

54 Wykładnię tę potwierdza brzmienie art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, który stanowi, że dopuszczalne wartości koncentracji są „powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji", to znaczy nie o margines przewidziany przez samego prawodawcę Unii, lecz o margines ustalony przez Komisję zgodnie z art. 22 ust. 3 tej dyrektywy na wniosek danego państwa członkowskiego.

55 W związku z tym, wobec braku wyraźnego zatwierdzenia ze strony Komisji na mocy art. 22 dyrektywy 2008/50, margines tolerancji nie mógł zostać zastosowany. Ponadto, jeśli chodzi o stężenia PM_{10}, wspomniany margines tolerancji stanowi w każdym razie środek przejściowy, który mógł być stosowany jedynie do dnia 11 czerwca 2011 r., jak wynika z brzmienia art. 22 ust. 2 tej dyrektywy. Przepis ten nie wywołuje już zatem żadnych skutków prawnych. Poza tym Republice Włoskiej nie przyznano marginesu tolerancji na podstawie art. 22 ust. 3 i 4 wspomnianej dyrektywy.

56 Co się tyczy zasadności pierwszego zarzutu w świetle istotnych danych, Komisja utrzymuje, że Republika Włoska ogranicza się do wskazania w szczególności zakresu każdego z przekroczeń zarejestrowanych w różnych stacjach pomiarowych. W tym względzie Komisja podnosi, że zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2008/50 na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przedstawienia informacji o przekroczeniu wartości dopuszczalnych dla PM_{10} ze wskazaniem stref geograficznych, w których te przekroczenia miały miejsce. Okoliczność, że w tej samej strefie występują różnice między poszczególnymi stacjami pomiarowymi, nie może mieć najmniejszego znaczenia, ponieważ w każdym razie do państw członkowskich należy zorganizowanie gromadzenia danych i zarządzanie nim tak, aby wypełnić obowiązek przewidziany w tym przepisie, to znaczy dostarczenie Komisji wymaganych danych w odpowiednim czasie. Po przekazaniu tych danych Republika Włoska nie może zatem kwestionować ich treści.

57 Ponadto w zakresie, w jakim Republika Włoska zamierza utrzymywać, że przekroczenie niektórych wartości dopuszczalnych dla PM_{10} wynika z czynników naturalnych, powinna ona była poinformować o tym Komisję zgodnie z art. 20 ust. 1 dyrektywy 2008/50.

58 Komisja przypomina, że Republika Włoska wielokrotnie podkreśla rzekomą poprawę i prawdopodobne tendencje spadkowe poziomów stężenia PM_{10} w różnych rozpatrywanych strefach. Jednakże, powołując się na wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 65), wskazuje ona, że ewentualna częściowa tendencja spadkowa ujawniona przez zebrane dane, która jednak nie skutkuje przestrzeganiem przez dane państwo członkowskie obowiązujących je dopuszczalnych wartości, nie może podważyć stwierdzenia uchybienia, które należy mu przypisać.

59 Ponadto w odniesieniu do dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} Komisja przedstawia aktualizację danych dotyczących 2017 r. w celu wykazania, że pomimo przestrzegania tej wartości w strefie IT1911 (Palermo) i w strefie IT1215 (aglomeracja Rzym) dane te nie pozbawiają podstaw zarzutów podniesionych w żądaniach skargi. Żądania przedstawione w skardze pozostają bowiem aktualne, gdyż w odniesieniu do pierwszej strefy uchybienie jest zarzucane „od roku 2016", to znaczy co najmniej w roku 2016, niezależnie od danych dotyczących roku 2017, a w odniesieniu do drugiej strefy w każdym razie „od roku 2008". Komisja zauważa ponadto, że z danych tych wynika, iż w roku 2017 dobowa wartość dopuszczalna dla PM_{10} została przekroczona w 25 innych strefach objętych jej skargą.

60 W odniesieniu do rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} Komisja przyznaje, że wartość ta była przestrzegana w roku 2017 w strefach IT1212 (dolina Sacco), IT0508 i IT0509 (aglomeracja Wenecja-Treviso), IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy) i IT0306 (aglomeracja Mediolanu). Takie ustalenie nie podważa jednak zasadności jej zarzutów. W zakresie bowiem, w jakim w odniesieniu do pierwszej strefy uchybienie jest zarzucane „co najmniej do [roku] 2016", a w odniesieniu do pozostałych trzech stref w każdym razie „od [roku] 2015", żądania przedstawione w skardze zachowują ważność. Komisja zauważa ponadto, że z danych dotyczących roku 2017 wynika, iż w tym roku roczna wartość dopuszczalna dla PM_{10} została przekroczona w czterech pozostałych strefach objętych jej skargą, a mianowicie w strefach IT0308 (aglomeracja Brescii), IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim poziomie urbanizacji A), IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim poziomie urbanizacji B) i IT0118 (aglomeracja Turynu).

61 W duplice Republika Włoska kwestionuje na wstępie, by wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94), mógł zostać transponowany do niniejszej sprawy ze względu na różnice w odpowiednich kontekstach faktycznych, w szczególności w odniesieniu do rozpatrywanych planów i okresów dostosowawczych. Kwestionuje ona również ustalenie Komisji, jakoby podtrzymywała swoją postawę opartą na trwałym i systematycznym uchybianiu przepisom dyrektywy 2008/50. Ponadto wyjaśnia ona, że nie podziela również argumentacji Komisji dotyczącej zakresu stosowania marginesu tolerancji.

62 Następnie, podkreślając wprawdzie, że nie zaprzecza istnieniu obowiązku osiągnięcia rezultatu nałożonego na mocy art. 13 i 23 dyrektywy 2008/50, Republika Włoska uważa jednak, że obowiązek ten należy oceniać z uwzględnieniem stopniowego obniżenia poziomów stężenia PM_{10} w powietrzu. Wyjaśnia ona ponadto, że Komisja nie podważa jej argumentów dotyczących decydującego wpływu o charakterze przyczynowym europejskich polityk w dziedzinie rolnictwa, energetyki i transportu, a także bardzo szczególnych warunków konfiguracji i ukształtowania terytorium krajowego na realizację celów dotyczących jakości powietrza.

63 Wreszcie, Republika Włoska podnosi, że okoliczność, iż strefy, których dotyczy niniejsza skarga, stanowią jedynie 17% całego terytorium kraju, wskazuje w sposób znaczący na to, że większość terytorium Włoch nie jest przedmiotem zarzutów podniesionych przez Komisję, co świadczy o dobrej jakości powietrza w środowisku tego państwa członkowskiego i w konsekwencji wyklucza per se naruszenie art. 13 dyrektywy 2008/50, o którym można mówić tylko wtedy, gdy wartości dopuszczalne dla PM_{10} są przekroczone na całym terytorium kraju.

64 Republika Włoska podnosi w tym względzie w szczególności, że różnice zarejestrowanych wartości między stacjami pomiarowymi znajdującymi się w tej samej strefie są wbrew temu, co utrzymuje Komisja, istotne i że wiele z zarzucanych przekroczeń mieści się w „marginesie tolerancji" dopuszczalnym na podstawie art. 23 dyrektywy 2008/50 lub wykazuje co najmniej tendencję spadkową, podlegającą niewielkim wahaniom.

Ocena Trybunału

65 Na wstępie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że Komisja zarzuca Republice Włoskiej, iż uchybiała ona w sposób systematyczny i trwały zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej w strefach i aglomeracjach objętych niniejszą skargą od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia upływu terminu wskazanego w uzasadnionej opinii, to jest do dnia 28 czerwca 2017 r. Ze względu na to, że część tego okresu przypada przed datą, w której państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy, która została ustalona na dzień 11 czerwca 2010 r., a nawet przed datą jej wejścia w życie, czyli przed dniem 11 czerwca 2008 r., należy zaznaczyć, że Trybunał wyjaśnił już, że zarzuty dotyczące tych przepisów są dopuszczalne również w odniesieniu do okresu od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 11 czerwca 2010 r., ponieważ obowiązki przewidziane w tych przepisach wynikają z dyrektywy 1999/30, która została zastąpiona dyrektywą 2008/50, a w szczególności z przepisów art. 5 dyrektywy 1999/30 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 50–55).

66 W drugiej kolejności należy zauważyć, że w celu uzasadnienia powszechnego i stałego charakteru zarzucanego uchybienia Komisja opiera się w skardze na danych dotyczących jakości powietrza za rok 2016 przedstawionych jej przez Republikę Włoską w dniu 15 września 2017 r., a w replice na danych za rok 2017. Chociaż dane te stanowią tym samym okoliczności zaistniałe po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jednak mają one ten sam charakter i stanowią to samo zachowanie co okoliczności faktyczne przedstawione w uzasadnionej opinii, wobec czego przedmiot niniejszej skargi może je obejmować (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 42–47 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W trzeciej kolejności w replice Komisja, uwzględniając dane dotyczące jakości powietrza za rok 2017, uściśliła niektóre ze swoich zarzutów, a także odpowiednio do sprostowania do repliki dostosowała niektóre ze swoich żądań. W związku z tym, co się tyczy żądań odnoszących się do przekroczeń rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10}, Komisja wskazuje w replice, z uwzględnieniem sprostowania, że w strefach IT0508 i IT0509 (aglomeracja Wenecji-Treviso) przekroczenia miały miejsce w latach 2009, 2011 i 2015, w strefie IT1212 (dolina Sacco) w latach 2008–2016, w strefie IT0306 (aglomeracja Mediolanu) w latach 2008–2013 i 2015, a w strefie IT0511 (aglomeracja Vicenzy) w latach 2011, 2012 i 2015. W świetle tych zaktualizowanych danych Komisja dodaje ponadto w odniesieniu do tej samej wartości dopuszczalnej, że została ona przekroczona w strefach IT0308 (aglomeracja Brescii), IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim poziomie urbanizacji A) i IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim poziomie urbanizacji B) w latach 2008–2013, 2015 i 2017, a w strefie IT0118 (aglomeracja Turynu) w latach 2008–2012, 2015 i 2017.

68 W odniesieniu do przekroczeń dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} Komisja wskazuje, że można je stwierdzić w strefie IT1911 (aglomeracja Palermo) w latach 2008–2012, 2014 i 2016, a w strefie IT1215 (aglomeracja Rzymu) od roku 2008 do 2016 włącznie. Należy zatem zbadać zasadność pierwszego zarzutu skargi, biorąc pod uwagę te wskazówki, ponieważ mają one jedynie na celu wyjaśnienie zarzutu, który Komisja podniosła już w sposób bardziej ogólny w skardze, a zatem nie zmieniają przedmiotu zarzucanego uchybienia i nie mają żadnego wpływu na zakres sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/Polska, C-678/13, niepublikowany, EU:C:2015:358, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Po tych wstępnych wyjaśnieniach należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 pkt 1 dyrektywy 2008/50 ustanawia ona środki zmierzające do zdefiniowania i określenia celów dotyczących jakości powietrza, tak aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość. W tych ramach art. 13 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie gwarantują, aby na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziomy w szczególności PM_{10} w powietrzu nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustalonych w załączniku XI do tej dyrektywy.

70 Należy przypomnieć, że zarzut dotyczący naruszenia obowiązku przewidzianego w art. 13 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/50 powinno się oceniać z uwzględnieniem utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym stwierdzeniu uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom nałożonym na nie przez traktat FUE lub akt prawa wtórnego [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 68; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

71 Trybunał podkreślał już wielokrotnie, że fakt przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w otaczającym powietrzu sam w sobie wystarcza, aby móc stwierdzić uchybienie przepisom art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 69; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo].

72 Otóż w niniejszym przypadku dane wynikające ze sprawozdań rocznych dotyczących jakości powietrza, przedstawionych przez Republikę Włoską na podstawie art. 27 dyrektywy 2008/50, wskazują, że od roku 2008 do 2017 włącznie dopuszczalne wartości dobowe i roczne ustalone dla PM_{10} były bardzo regularnie przekraczane w strefach wymienionych w pkt 1 niniejszego wyroku.

73 Co się tyczy w szczególności liczby przekroczeń dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10}, z danych tych wynika, że w niemal wszystkich 27 strefach i aglomeracjach, których dotyczy niniejsza skarga, jeżeli ewentualnie w danym roku przestrzegano maksymalnej liczby 35 przekroczeń tej wartości, to przed nim i po nim jest jeden rok lub kilka lat z jej nadmiernymi przekroczeniami. W niektórych strefach po roku, w którym dobowa wartość dopuszczalna dla PM_{10} nie została przekroczona więcej niż 35 razy, liczba przekroczeń może być dwukrotnie większa od liczby przekroczeń stwierdzonych w ostatnim roku, w którym odnotowano nadmierne przekroczenia. Podobnie, co się tyczy przekroczeń rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10}, lata, w których można zaobserwować zgodność z tą wartością, są przerywane latami przekroczenia, przy czym stężenie PM_{10} po roku, w którym stwierdzono zgodność, jest niekiedy w wielu rozpatrywanych strefach nawet wyższe niż w ostatnim roku, w którym takie przekroczenie zostało zaobserwowane.

74 Ponadto z danych dotyczących jakości powietrza w strefach objętych niniejszą skargą za rok 2017 wynika, że z wyjątkiem dwóch stref na 27 rozpatrywanych stref i aglomeracji dobowa wartość dopuszczalna dla PM_{10} została przekroczona ponownie albo była nadal przekroczona ponad 35 razy w trakcie tego roku, a w odniesieniu do czterech z dziewięciu stref objętych niniejszą skargą roczna wartość dopuszczalna dla PM_{10} została ponownie przekroczona w tym samym roku.

75 W tych okolicznościach, aby nie można było stwierdzić systematycznego i trwałego nieprzestrzegania przepisów art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, nie może wystarczyć, że określone w nich wartości dopuszczalne nie zostały przekroczone w ciągu niektórych lat w okresie, którego dotyczy skarga. Jak wynika bowiem z samej definicji „wartości dopuszczalnej" zawartej w art. 2 pkt 5 dyrektywy 2008/50, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość powinna ona zostać osiągnięta w określonym terminie i nie powinna być przekraczana, gdy już zostanie osiągnięta. Co się tyczy niniejszej skargi, Republika Włoska powinna była przestrzegać wartości dopuszczalnych ustalonych w tych przepisach od dnia 1 stycznia 2008 r.

76 Wynika z tego, że stwierdzone w ten sposób przekroczenia należy uznać za stałe i systematyczne bez konieczności przedstawiania przez Komisję dodatkowych dowodów w tym zakresie.

77 Podobnie, wbrew temu, co twierdzi Republika Włoska, uchybienie zobowiązaniom może utrzymywać się w sposób systematyczny i stały pomimo ewentualnej częściowej tendencji spadkowej wykazanej przez zebrane dane, która nie prowadzi jednak do osiągnięcia przez to państwo członkowskie dopuszczalnych wartości, których jest ono zobowiązane przestrzegać [wyroki: z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 65; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 70], jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

78 Należy również oddalić argument Republiki Włoskiej, że dyrektywa 2008/50 przewiduje jedynie obowiązek stopniowego zmniejszania poziomu stężenia PM_{10}, a zatem jedynym skutkiem przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w tej dyrektywie byłoby zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia planu dotyczącego jakości powietrza.

79 Argument ten nie znajduje bowiem uzasadnienia ani w brzmieniu tej dyrektywy, ani w orzecznictwie Trybunału, o którym mowa w pkt 71 niniejszego wyroku, które potwierdza, że państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia rezultatu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 i w załączniku XI do niej, a mianowicie nieprzekraczania wartości dopuszczalnych określonych w tych przepisach.

80 Taka wykładnia pozostawiłaby zresztą realizację celu ochrony zdrowia ludzi, o którym mowa w art. 1 ust. 1 dyrektywy 2008/50, do wyłącznego uznania państw członkowskich, co jest sprzeczne z intencjami prawodawcy Unii, wynikającymi z samej definicji pojęcia „wartości dopuszczalnej" przedstawionej w pkt 75 niniejszego wyroku, wymagającej, by jej przestrzeganie zostało zapewnione w określonym terminie, a następnie utrzymane.

81 Ponadto przyjęcie takiego argumentu oznaczałoby zezwolenie państwu członkowskiemu na uchylenie się od przestrzegania wyznaczonego w art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej terminu na zachowanie wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w mniej rygorystycznych warunkach niż nałożone w art. 22 tej dyrektywy, który jako jedyny wyraźnie przewiduje możliwość zwolnienia państwa członkowskiego z tego terminu, a zatem podważałoby skuteczność tych przepisów (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 42–44).

82 Nie można również przyjąć argumentu przedstawionego przez Republikę Włoską, zgodnie z którym przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10} nie może być przypisane wyłącznie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, gdyż z jednej strony różnorodność źródeł zanieczyszczenia powietrza, z których część jest naturalna, a część reglamentowana przez polityki Unii, w szczególności w dziedzinie transportu, energii i rolnictwa, ogranicza możliwości podjęcia działań przez jedno państwo członkowskie w odniesieniu do tych źródeł i przestrzegania wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, a z drugiej strony rozpatrywane strefy i aglomeracje mają cechy topograficzne i klimatyczne, które są szczególnie niekorzystne dla rozpraszania się zanieczyszczeń. Zdaniem tego państwa członkowskiego uchybienia nie można stwierdzić bez wykazania przez Komisję, że dane państwo członkowskie ponosi wyłączną odpowiedzialność za zarzucane naruszenie.

83 Należy przypomnieć w tym względzie, że w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE do Komisji należy wykazanie istnienia zarzucanego uchybienia, a zatem udowodnienie, że państwo członkowskie nie dochowało obowiązku określonego w przepisie prawa Unii, bez możliwości oparcia się na jakimkolwiek domniemaniu [zob. w szczególności wyrok z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Włochy (Bakteria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo].

84 W odniesieniu do zarzucanego w niniejszej sprawie uchybienia należy podkreślić, jak wynika z motywów 17 i 18 dyrektywy 2008/50, że prawodawca Unii ustalił wartości dopuszczalne przewidziane w tej dyrektywie w celu ochrony zdrowia ludzi i środowiska naturalnego, uwzględniając jednocześnie w pełni fakt, że zanieczyszczenia powietrza są wytwarzane z wielu źródeł i przez wiele rodzajów działalności oraz że różne polityki, zarówno krajowe, jak i unijne, mogą mieć wpływ w tym zakresie.

85 Ponadto wspomniana dyrektywa przewiduje z jednej strony w art. 20 i 21 możliwość uznania przez państwo członkowskie za źródła zanieczyszczeń, które przyczyniają się do zarzucanych przekroczeń wartości dopuszczalnych, źródeł naturalnych oraz posypywania dróg piaskiem lub solą w okresie zimowym. Z drugiej strony jej art. 22 ust. 2 określa warunki, w których ze względu na szczególną sytuację danej strefy lub aglomeracji, wynikającą między innymi ze szczególnych lokalnych warunków rozpraszania się zanieczyszczeń lub z niekorzystnych warunków klimatycznych, można udzielić tymczasowego zwolnienia z obowiązku przestrzegania tych wartości po przeprowadzeniu badania, które, jak wynika z ust. 4 tego artykułu, obejmuje również uwzględnienie przewidywanych skutków obecnych i planowanych działań krajowych i unijnych.

86 Wynika z tego, że jeżeli Komisja dostarczy informacji umożliwiających stwierdzenie, że dobowe i roczne wartości dopuszczalne określone w art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z jej załącznikiem XI zostały przekroczone w strefach i aglomeracjach objętych jej skargą oraz we wskazanych w niej okresach, państwo członkowskie nie może powoływać się na takie okoliczności – jeżeli nie przyznano mu odstępstw na podstawie przepisów przywołanych w poprzednim punkcie i zgodnie z określonymi w nich warunkami – w celu zakwestionowania możliwości przypisania zarzucanego uchybienia i zwolnienia się w ten sposób z obowiązku przestrzegania wyraźnych obowiązków, którym podlega od dnia 1 stycznia 2005 r., zgodnie z najpierw art. 5 dyrektywy 1999/30 i załącznikiem III do niej, a następnie art. 13 dyrektywy 2008/50 i załącznikiem XI do niej.

87 Skoro takie stwierdzenie zostało wykazane, tak jak w niniejszej sprawie, i w braku przedstawienia przez Republikę Włoską dowodu na istnienie wyjątkowych okoliczności, których konsekwencji nie można było uniknąć pomimo dołożenia wszelkich starań, nie ma znaczenia, czy uchybienie wynika z woli państwa członkowskiego, któremu jest ono przypisywane, z jego zaniedbania czy też z trudności technicznych lub strukturalnych, z którymi państwo to się zetknęło [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Włochy, C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 63, 64; a także z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 42].

88 Jeśli chodzi w szczególności o argument Republiki Włoskiej, że europejskie polityki transportowe przyczyniły się do przekroczenia dopuszczalnych wartości dla PM_{10} we Włoszech, głównie dlatego że nie uwzględniały one emisji dwutlenku azotu rzeczywiście wytwarzanego przez pojazdy, zwłaszcza pojazdy z silnikiem wysokoprężnym, należy stwierdzić, że niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy poziomów stężenia PM_{10}, a nie dwutlenku azotu. Ponadto, jak już orzekł Trybunał, oprócz faktu, że pojazdy silnikowe podlegające normom określonym w rozporządzeniu (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1) nie są jedyną i wyłączną przyczyną emisji dwutlenku azotu, ani pyłu PM_{10}, przepisy unijne mające zastosowanie do homologacji typu pojazdów silnikowych nie mogą zwalniać państw członkowskich z ich obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych ustalonych w dyrektywie 2008/50 na podstawie wiedzy naukowej i doświadczenia w państwach członkowskich, tak aby odzwierciedlały one poziom uznany za odpowiedni przez Unię i państwa członkowskie do celów unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie ludzkie i środowisko jako całość [zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 48].

89 Ponadto szczególnie niekorzystne dla rozpraszania się zanieczyszczeń cechy topograficzne i klimatyczne, które mogą charakteryzować rozpatrywane strefy i aglomeracje, nie mogą zwolnić danego państwa członkowskiego z odpowiedzialności za przekroczenie wartości dopuszczalnych ustanowionych dla PM_{10}, lecz przeciwnie, stanowią elementy, które – jak wynika z pkt 2 lit. c) i d) części A załącznika XV do dyrektywy 2008/50 – powinny zostać uwzględnione w ramach planów dotyczących jakości powietrza, które to państwo członkowskie zobowiązane jest sporządzić zgodnie z art. 23 tej dyrektywy dla tych stref lub aglomeracji w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnej w wypadku jej przekroczenia.

90 Poza tym w odniesieniu do argumentu, że Komisja zwlekała z podjęciem środków niezbędnych do realizacji celów dyrektywy 2008/50, należy stwierdzić, że również nie może on zwolnić Republiki Włoskiej z przestrzegania obowiązków ciążących na niej na mocy art. 13 ust. 1 tej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej [wyrok z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 47].

91 Co się tyczy argumentu dotyczącego odniesienia do „marginesu tolerancji" zawartego w art. 13, 22 i 23 dyrektywy 2008/50 oraz w załączniku XI do niej, zgodnie z którym przestrzeganie dopuszczalnych wartości stężenia musi zawsze obejmować ten margines tolerancji, tak że naruszenie tej dyrektywy ma miejsce tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że przekroczenie przewyższa ten margines, należy stwierdzić, że zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 7 tej dyrektywy „margines tolerancji" oznacza procentowo określoną część wartości dopuszczalnej, o którą wartość ta może zostać przekroczona „zgodnie z warunkami ustanowionymi w [dyrektywie 2008/50]". Otóż zastosowanie takiego marginesu ma miejsce jedynie w dwóch przypadkach, o których mowa w art. 22 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, jak wyraźnie stwierdzono w art. 22 ust. 3.

92 Artykuł 22 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/50 zezwala odpowiednio na odroczenie o pięć lat terminu przestrzegania dopuszczalnych wartości dla dwutlenku azotu lub benzenu lub na zawieszenie do dnia 11 czerwca 2011 r. obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, wynikających z załącznika XI do tej dyrektywy, ze względu na szczególną sytuację w danej strefie. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku art. 22 ust. 4 nakłada na państwa członkowskie obowiązek skierowania do Komisji stosownego powiadomienia wraz z planem dotyczącym jakości powietrza i stanowi, że „wymogi [właściwe dla zastosowania] ust. 1 lub 2 uznaje się za spełnione" tylko wtedy, gdy Komisja nie zgłosi zastrzeżeń w terminie dziewięciu miesięcy od otrzymania tego powiadomienia.

93 Dlatego też jedynie w braku zastrzeżeń ze strony Komisji, o których mowa w art. 22 ust. 4 akapit drugi tej dyrektywy, w terminie dziewięciu miesięcy od powiadomienia przewidzianego w tym przepisie można przyznać państwu członkowskiemu margines tolerancji. Ponadto, jeśli chodzi o stężenia PM_{10}, taki margines tolerancji stanowił w każdym wypadku środek przejściowy, który mógł być stosowany jedynie do dnia 11 czerwca 2011 r., jak wynika z brzmienia art. 22 ust. 2 tej dyrektywy. Przepis ten nie wywołuje już zatem skutków prawnych.

94 Należy zatem stwierdzić, że Republice Włoskiej nie przyznano marginesu tolerancji na podstawie art. 22 ust. 3 i 4 dyrektywy 2008/50, wobec czego argument ten, podniesiony przez Republikę Włoską, również nie zasługuje na uwzględnienie.

95 W odniesieniu do argumentu Republiki Włoskiej, zgodnie z którym z jednej strony jedynie 17% całego terytorium kraju jest przedmiotem zarzutów podniesionych przez Komisję, co per se wyklucza naruszenie art. 13 tej dyrektywy, o którym można mówić jedynie w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} na całym terytorium kraju, a z drugiej strony różnice w wartościach odnotowane przez stacje pomiarowe znajdujące się w tej samej strefie są istotne wbrew temu, co utrzymuje Komisja, należy stwierdzić, że przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, nawet ograniczone do jednej strefy, jest samo w sobie wystarczające do stwierdzenia naruszenia art. 13 ust. 1

dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej [wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo].

96 Naruszenie tych przepisów jest badane w tym kontekście na poziomie stref i aglomeracji, przy czym przekroczenie należy zbadać w odniesieniu do każdej strefy lub aglomeracji na podstawie odczytów z każdej stacji pomiarowej. Trybunał orzekł w tym względzie, że art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, w który wpisują się te przepisy, tak iż dla stwierdzenia przekroczenia określonej w załączniku XI do tej dyrektywy wartości dopuszczalnej dla średniej obliczonej w roku kalendarzowym wystarczy, aby poziom zanieczyszczenia wyższy od tej wartości został zmierzony w indywidualnym punkcie pomiarowym [wyroki: z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in., C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 60, 66, 68; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 73].

97 Z orzecznictwa tego wynika zatem, że nie istnieje próg „de minimis" w odniesieniu do liczby stref, w których można zaobserwować przekroczenie, lub w odniesieniu do liczby stacji pomiarowych w danej strefie, w których odnotowuje się przekroczenia [wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 74]. Ponadto z akt sprawy wynika, że w strefach, których dotyczy niniejsza skarga, znajdują się największe włoskie aglomeracje, liczące kilkadziesiąt milionów mieszkańców. Ignorowanie tego faktu byłoby równoznaczne z naruszeniem celów dyrektywy 2008/50, w szczególności celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości.

98 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, interpretowanego indywidualnie lub w związku z sekcją A załącznika XV do tej dyrektywy

Argumentacja stron

99 W ramach zarzutu drugiego Komisja utrzymuje, że od dnia 11 czerwca 2010 r. Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z sekcją A załącznika XV do niej, a w szczególności przewidzianemu w art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy zobowiązaniu do zapewnienia, by termin przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} był jak najkrótszy.

100 Komisja podnosi na wstępie, że z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 wynikają zasadniczo dwa obowiązki, a mianowicie z jednej strony obowiązek przyjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia, by okres przekroczenia był jak najkrótszy, a z drugiej strony obowiązek zawarcia w planach dotyczących jakości powietrza minimalnej treści określonej w sekcji A załącznika XV do tej dyrektywy.

101 Komisja podkreśla, że art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 ustanawia bezpośredni związek pomiędzy z jednej strony przekroczeniem wartości dopuszczalnych PM_{10} określonych w tej dyrektywie, to znaczy naruszeniem obowiązków przewidzianych w art. 13 ust. 1 tej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej, a z drugiej strony sporządzeniem planów dotyczących jakości powietrza.

102 Zdaniem Komisji w tych ramach należy dokonać analizy poszczególnych planów dotyczących jakości powietrza sporządzonych przez dane państwo członkowskie w celu sprawdzenia, czy są one zgodne z art. 23 dyrektywy 2008/50. Chociaż w ramach tej oceny państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania przy określaniu środków, jakie należy przyjąć, to jednak w każdym wypadku środki te powinny pozwolić na to, by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy.

103 Komisja twierdzi, że w celu ustalenia, czy plan dotyczący jakości powietrza przewiduje środki odpowiednie dla zapewnienia, by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy, należy uwzględnić szereg czynników wynikających w szczególności z odnośnego orzecznictwa Trybunału.

104 Po pierwsze, zakwalifikowanie przez Trybunał przekraczania wartości dopuszczalnych przez wiele lat jako „systematycznego i stałego" dowodzi samo w sobie, bez konieczności szczegółowego badania treści planów dotyczących jakości powietrza sporządzonych przez dane państwo członkowskie, że to państwo członkowskie nie wprowadziło w życie odpowiednich i skutecznych środków, aby okres przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} był „jak najkrótszy" (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 115–117).

105 Po drugie, przekraczanie wartości dopuszczalnych w długim okresie stanowi istotną wskazówkę co do faktu, że dane państwo członkowskie nie wypełniło obowiązku ciążącego na nim na mocy art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50. Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 99), okres przyszłych przewidywanych przekroczeń wartości dopuszczalnych również powinien być brany pod uwagę przy ocenie planów dotyczących jakości powietrza, przy czym szczególnie długi termin może być uzasadniony jedynie wyjątkowymi okolicznościami.

106 Po trzecie, należy wziąć pod uwagę bezwzględny poziom przekroczenia dopuszczalnych wartości. Im dłuższy czas trwania znacznego przekroczenia, tym bardziej wskazywałby on na nieskuteczność już podjętych środków mających na celu poprawę jakości powietrza.

107 Po czwarte, dodatkowym elementem wskazującym na brak odpowiedniego charakteru podjętych środków jest tendencja wzrostowa lub brak istotnych różnic w poziomach stężenia, które już są wyższe niż dopuszczalne wartości dozwolone przez dyrektywę 2008/50.

108 Po piąte, należy wziąć pod uwagę formalną treść planów dotyczących jakości powietrza, a w szczególności to, czy zawierają one wszystkie informacje wymagane w sekcji A załącznika XV do dyrektywy 2008/50. Brak jednej lub kilku z tych informacji stanowi wyraźną wskazówkę, że plany te nie są zgodne z art. 23 tej dyrektywy.

109 Po szóste, czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie tych planów są treść merytoryczna planów dotyczących jakości powietrza, w szczególności adekwatność diagnozy zawartej w tych planach do przewidzianych środków, analiza wszystkich możliwych środków oraz ich wiążący lub jedynie zachęcający charakter, a także źródła finansowania ich realizacji.

110 W tym kontekście Komisja utrzymuje, że chociaż państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania przy wyborze środków, jakie należy wdrożyć, zakres ten jest znacznie ograniczony, ponieważ muszą one rozważyć i wdrożyć wszystkie możliwe środki, a mianowicie te, które pozwolą skutecznie i we właściwym czasie zaradzić przekroczeniom wartości dopuszczalnych.

111 Po przeprowadzeniu kontroli planów dotyczących jakości powietrza dla wszystkich stref objętych skargą, w świetle czynników wymienionych w pkt 104–109 niniejszego wyroku, Komisja uważa, że plany te zostały przyjęte z naruszeniem art. 23 dyrektywy 2008/50, ponieważ nie pozwoliły one ani na zagwarantowanie przestrzegania wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, ani na zapewnienie, by okres przekroczenia tych wartości dopuszczalnych był „jak najkrótszy". Ponadto przyjęcie to nastąpiło z naruszeniem art. 23 w związku z sekcją A załącznika XV do tej dyrektywy, ponieważ niektóre plany dotyczące jakości powietrza przyjęte przez niektóre regiony włoskie nie zawierają informacji wymaganych przez te przepisy.

112 Republika Włoska twierdzi, że co się tyczy zarzutu drugiego, Komisja podkreśla ogólne kwestie, które nie uwzględniają szczególnej sytuacji każdej z rozpatrywanych stref lub aglomeracji włoskich, ograniczając się raczej do indukcyjnych, ogólnych, formalnych i systematycznie pozbawionych analizy kontestacji przyczyn przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} oraz technicznej adekwatności środków przewidzianych w planach dotyczących jakości powietrza w celu jego wyeliminowania. W rzeczywistości Komisja jedynie ubolewa nad faktem, że plany te, choć niezaprzeczalnie ważne, nie przewidują zakończenia tego przekroczenia w okresie, który jest „jak najkrótszy" zgodnie z subiektywną oceną dokonaną przez samą Komisję.

113 Republika Włoska wskazuje w tym względzie z jednej strony, że Komisja opiera się na niedotyczących istoty sprawy i ogólnych wskaźnikach dotyczących czasu trwania i zakresu rozbieżności między odnotowanymi poziomami stężeń a maksymalnymi wartościami przewidzianymi w prawie Unii. Tymczasem elementy te są ważne dla każdego planu dotyczącego jakości powietrza i nie da się ich pogodzić jako takich z rygorystyczną analizą kazuistyczną przyczyn rozbieżności i podjętych środków.

114 Z drugiej strony Komisja nie dokonała oceny środków przyjętych przez władze krajowe w świetle europejskich zasad mających zastosowanie do poprawy jakości powietrza, w szczególności zasady równowagi pomiędzy interesami publicznymi i prywatnymi oraz zasady proporcjonalności.

115 W odniesieniu do tej ostatniej zasady Republika Włoska utrzymuje, że państwo członkowskie nie może przyjmować środków, które nie są zrównoważone społecznie i gospodarczo lub mogą naruszyć podstawowe wartości prawa Unii, takie jak na przykład swobodny przepływ towarów i osób, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej lub prawo do usług użyteczności publicznej, takich jak dostęp do ogrzewania gospodarstw domowych, nawet jeśli tylko te środki mogą umożliwić osiągnięcie wartości dopuszczalnych w przewidzianych terminach.

116 Republika Włoska przypomina, że władze krajowe dysponują szerokim zakresem uznania w wyborze środków, jakie należy przyjąć, aby osiągnąć cele określone przez prawo Unii, przy czym ten wybór krajowy może być kwestionowany tylko wtedy, gdy jest on dotknięty błędem w ocenie okoliczności faktycznych lub w sposób oczywisty nieracjonalny, ponieważ jest jednoznacznie nieodpowiedni do realizacji tych celów, lub gdy możliwe jest zastąpienie tych środków innymi środkami, które nie mają wpływu na podstawowe swobody ustanowione przez prawodawcę Unii.

117 Powołując się na zasadę pomocniczości, Republika Włoska podnosi, że do władz krajowych należy, w zakresie objętym ich kompetencjami, zbadanie i przyjęcie środków mogących ograniczać stężenie zanieczyszczeń. Komisja nie może zatem zastąpić tych władz, ale nie może też poprzestać na zakwestionowaniu w sposób ogólny niewystarczającego charakteru środków krajowych bez wykazania, że środki te są w sposób oczywisty nieodpowiednie z technicznego punktu widzenia.

118 Republika Włoska utrzymuje, że w tych ramach Komisja nie przypisała znaczenia procesowi zmierzającemu do osiągnięcia wartości dopuszczalnych, który przebiega obecnie we Włoszech i wdraża zrównoważone i proporcjonalne środki, i wywodzi z tego, że choć z powodu zasady równowagi między wszystkimi interesami publicznymi a interesami prywatnymi dopuszczalne wartości w zakresie jakości powietrza będą mogły być przestrzegane w niektórych strefach dopiero w następnych latach, to okoliczność ta nie może stanowić naruszenia ani art. 23, ani art. 13 dyrektywy 2008/50.

119 W tym kontekście Republika Włoska podnosi, że ocena zmian redukcji stężeń PM_{10} w otaczającym powietrzu może być analizowana jedynie w świetle wieloletnich odczytów, które pozwalają dostrzec wyraźną tendencję w kierunku redukcji stężeń PM_{10} w latach 2008–2016, a odchylenie w tendencji odnotowane w pojedynczym roku, jak na przykład w 2015, które było nadzwyczajne ze względu na wyjątkowe okoliczności klimatyczne, nie może pozwalać na wyciągnięcie wniosku o odwróceniu tendencji.

120 Republika Włoska utrzymuje w tym względzie, że w rzeczywistości art. 23 dyrektywy 2008/50 nie przewiduje żadnego z góry określonego harmonogramu w celu osiągnięcia wartości dopuszczalnych w strefach, gdzie wartości dopuszczalne są przekroczone. Artykuł ten natomiast powinien być stosowany zgodnie z wykładnią systemową prawa Unii w świetle zasady proporcjonalności i „zrównoważoności" procesu prowadzącego do przestrzegania wartości dopuszczalnych. Gdyby wymóg, by okres ten był „jak najkrótszy", wiązał się z wcześniej określonymi terminami, jak uważa Komisja, i gdyby jedynymi środkami odpowiednimi dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych w tych terminach były środki, które nie byłyby zrównoważone pod względem społecznym i gospodarczym, lub środki mogące podważyć niektóre podstawowe wartości prawa Unii, państwo naruszyłoby swój ogólny obowiązek zapewnienia równowagi między tymi wartościami. W związku z tym fakt, że plany dotyczące jakości powietrza przewidują osiągnięcie wartości dopuszczalnych w stosunkowo długim okresie, nie jest z tego punktu widzenia sprzeczny z koniecznością, aby okres, w którym te wartości dopuszczalne są przekraczane, był „jak najkrótszy".

121 Jeśli chodzi w szczególności o plany regionalne dotyczące jakości powietrza dla danych stref i aglomeracji, Republika Włoska podnosi, że poza tym, iż przedstawiają one istotne wyniki uzyskane w procesie poprawy jakości powietrza zapoczątkowanym we wszystkich rozpatrywanych strefach w latach 2008–2016, w tym przestrzeganie limitów w niektórych strefach, wskazują one również w poszczególnych przypadkach na skuteczność pakietu środków przewidzianych w regionalnych planach rewitalizacji, formalną kompletność tych planów oraz bezpodstawny charakter założeń przyjętych przez Komisję w celu stwierdzenia, że środki, o których mowa w tych planach, nie są odpowiednie dla zapewnienia jak najkrótszego okresu przekroczenia.

122 Komisja w replice kwestionuje argument Republiki Włoskiej, że dyrektywa 2008/50 nie wskazuje „wcześniej określonego harmonogramu" dla przyjęcia planów dotyczących jakości powietrza i że takie plany nie podlegają „wcześniej określonym terminom", w związku z czym właściwe władze mają swobodę wyboru momentu, który uznają za właściwy do przyjęcia tych planów.

123 Komisja utrzymuje, że argumentacja Republiki Włoskiej sprowadzałaby się do zezwolenia na podstawie art. 23 dyrektywy 2008/50 na odroczenie sine die przestrzegania wartości dopuszczalnych, o których mowa w art. 13 tej dyrektywy, ponieważ wystarczyłoby, aby dane państwo członkowskie przyjęło środki, które według własnego uznania wydałyby się mu odpowiednie. Taka wykładnia pozbawiłaby całkowicie skuteczności zarówno art. 13, jak i art. 23 tej dyrektywy.

124 W tym kontekście Komisja przypomina, że konieczność zapewnienia czystego powietrza służy podstawowemu interesowi ochrony zdrowia ludzi i że zakres swobody właściwych organów powinien być zgodny z tym imperatywem.

125 Komisja nie zgadza się również z argumentem Republiki Włoskiej, zgodnie z którym konieczne jest ustanowienie długich terminów – trwających od pięciu do dziesięciu lat – aby środki przewidziane w różnych programach ochrony powietrza mogły wywoływać skutki. Przypomina ona, że w każdym wypadku do zainteresowanego państwa członkowskiego należy podważenie wskaźnika, jakim jest trwałe przekroczenie wartości dopuszczalnych, oraz wykazanie w szczególności, że jego plany dotyczące jakości powietrza spełniają wymogi art. 23 ust. 1 wspomnianej dyrektywy i sekcji A załącznika XV do niej.

126 Wreszcie, Komisja odrzuca zarzut Republiki Włoskiej, że nie przeanalizowała indywidualnie danych planów dotyczących jakości powietrza i poprzestała na sformułowaniu zwykłych domniemań uchybienia.

127 Nawet po szczegółowym zbadaniu każdego z planów regionalnych dotyczących jakości powietrza Komisja utrzymuje bowiem, że obowiązek przewidziany w art. 23 dyrektywy 2008/50 nie został spełniony, podnosząc w szczególności, że większość działań podjętych przez Republikę Włoską wywoła skutki dopiero wiele lat później, tak że wartości dopuszczalnych nie da się osiągnąć przed rokiem 2020 lub 2025, a nawet 2030.

128 Republika Włoska podnosi w duplice, że Komisja nie może poprzestać na kwestionowaniu w sposób bardzo ogólny nadmiernej długości terminów przewidzianych w ramach planowania regionalnego. Instytucja ta powinna raczej wskazać powody, dla których w konkretnym kontekście gospodarczym i społecznym środki określone przez jednostki lokalne w planach dotyczących jakości powietrza miałyby być w oczywisty sposób nieracjonalne. Kryteria przyjęte przez Komisję dla celów analizy przestrzegania art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 są zatem w oczywisty sposób niewłaściwe i przyznają nadmierną wagę długości terminów na realizację celów dotyczących jakości powietrza. Ponadto wyjaśnia ona, że jej argument dotyczący braku „wcześniej określonego harmonogramu" w dyrektywie 2008/50 nie odnosi się do przyjęcia planów dotyczących jakości powietrza, lecz do realizacji celów przewidzianych w tych planach.

129 Podkreśla ona również, że nie można jej zarzucić żadnego opóźnienia w przyjęciu planów dotyczących jakości powietrza, i ponownie podkreśla skuteczność zrównoważonych i proporcjonalnych środków przewidzianych w każdym ze wspomnianych planów regionalnych, potwierdzoną tendencjami spadkowymi stężeń PM_{10} w strefach, których dotyczy niniejsza skarga.

Ocena Trybunału

130 Z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 wynika, że jeżeli przekroczenie dopuszczalnych wartości ustalonych dla PM_{10} miało miejsce po upływie terminu przewidzianego dla ich stosowania, zainteresowane państwo członkowskie ma obowiązek sporządzenia planu dotyczącego jakości powietrza odpowiadającego pewnym wymogom.

131 Otóż plan ten musi przewidywać odpowiednie środki, aby okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy, oraz może zawierać dodatkowe środki szczególne w celu ochrony wrażliwych grup ludności, zwłaszcza dzieci. Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2008/50 plan ten powinien zawierać co najmniej informacje określone w sekcji A załącznika XV do tej dyrektywy i może zawierać również środki zgodne z jej art. 24. Plan musi być niezwłocznie przekazany Komisji, nie później jednak niż dwa lata od końca roku, w którym zaobserwowano pierwsze przekroczenie wartości dopuszczalnych.

132 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 jest przepisem powszechnie obowiązującym, jako że ma on zastosowanie bez ograniczenia w czasie do przekroczeń jakiejkolwiek dopuszczalnej wartości zanieczyszczeń ustalonej w tej dyrektywie, po upływie terminu przewidzianego na jej zastosowanie, niezależnie od tego, czy jest on ustalony we wspomnianej dyrektywie, czy przez Komisję na mocy art. 22 tejże dyrektywy [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 104; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

133 Należy również zauważyć, że art. 23 dyrektywy 2008/50 ustanawia bezpośredni związek między przekroczeniem wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, określonych w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z jej załącznikiem XI, a ustanowieniem planów dotyczących jakości powietrza [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 83; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo].

134 Plany te mogą być sporządzane wyłącznie przy założeniu równowagi między celem zmniejszenia ryzyka zanieczyszczenia a różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 106; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo].

135 Stąd fakt, że państwo członkowskie przekracza wartości dopuszczalne dla PM_{10}, nie wystarcza sam w sobie do uznania, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom przewidzianym w art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 107; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo].

136 Jednakże z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 wynika, że o ile państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody przy określaniu środków, jakie należy przyjąć, o tyle środki te powinny w każdym razie umożliwić, by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 109; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo].

137 W tych okolicznościach należy zbadać w drodze analizy poszczególnych przypadków, czy plany dotyczące jakości powietrza sporządzone przez dane państwo członkowskie są zgodne z art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 [wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 108; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 119 i przytoczone tam orzecznictwo].

138 W niniejszym przypadku należy stwierdzić na wstępie, że w latach 2008–2017 Republika Włoska w sposób systematyczny i trwały uchybiała zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, w strefach i aglomeracjach objętych niniejszą skargą, jak wynika z analizy pierwszego zarzutu podniesionego przez Komisję.

139 W tym kontekście należy przypomnieć, że obowiązek sporządzenia, w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych przewidzianych w dyrektywie 2008/50, planów dotyczących jakości powietrza zawierających odpowiednie działania, tak aby okres przekroczenia był jak najkrótszy, ciąży na zainteresowanym państwie członkowskim od dnia 11 czerwca 2010 r. Ponieważ tego rodzaju przekroczenia zostały już stwierdzone w tym dniu, a nawet przed nim, w niemal wszystkich strefach i aglomeracjach objętych niniejszą skargą, w każdym zaś wypadku przynajmniej w jednej strefie lub aglomeracji objętej każdym regionalnym planem dotyczącym jakości powietrza przedłożonym w ramach niniejszego postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego począwszy od wspomnianej daty, Republika Włoska, która powinna była wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy 2008/50 zgodnie z jej art. 33 ust. 1, była zobowiązana do jak najszybszego przyjęcia i wdrożenia odpowiednich przepisów zgodnie z art. 23 ust. 1 tej dyrektywy.

140 Z informacji zawartych w aktach sprawy wynika jednak, po pierwsze, że plan dotyczący jakości powietrza dla regionu Sycylii został przyjęty w dniu 18 lipca 2018 r., to jest po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii w dniu 28 czerwca 2017 r., co zostało potwierdzone przez Republikę Włoską w odpowiedzi na skargę, podczas gdy przekroczenia dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10} zostały stwierdzone w jednej ze stref leżących w tym regionie od roku 2008. W odniesieniu do innych regionów, w których leżą strefy i aglomeracje objęte niniejszą skargą, z tych informacji można wywnioskować, że w chwili upływu wspomnianego terminu Republika Włoska rzeczywiście przyjęła plany dotyczące jakości powietrza oraz różne środki mające na celu poprawę jakości powietrza.

141 Po drugie, należy podkreślić, że zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2008/50 plany dotyczące jakości powietrza muszą zawierać co najmniej informacje wymienione w sekcji A załącznika XV do tej dyrektywy. Tymczasem z danych zawartych w aktach sprawy wynika jednak, że plany regionalne dla regionów Umbrii, Lacjum, Kampanii i Apulii nie zawierają wskazania terminu przewidzianego na realizację celów dotyczących jakości powietrza. Ponadto w odniesieniu do wielu środków przywołanych przez Republikę Włoską dane te nie zawsze pozwalają na ustalenie, czy dotyczą one stref i aglomeracji, których dotyczy niniejsza skarga, jaki jest ich harmonogram lub wpływ na oczekiwaną poprawę jakości powietrza.

142 Po trzecie, jeśli chodzi o plany regionalne przewidujące terminy na osiągniecie celów dotyczących jakości powietrza, plany te wskazują okres realizacji, który może trwać wiele lat, a nawet czasami dwa dziesięciolecia, od chwili, gdy zaczęły obowiązywać wartości dopuszczalne dla PM_{10}. Dla regionów Emilia-Romania i Toskania termin ten został bowiem oszacowany na rok 2020, dla regionów Wenecja Euganejska i Lombardia na rok 2025, a dla regionu Piemont na rok 2030.

143 Po czwarte, z analizy treści planów regionalnych dotyczących jakości powietrza przedstawionych w ramach niniejszego postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które świadczą wprawdzie o procesie zmierzającym aktualnie do osiągnięcia wartości dopuszczalnych w Republice Włoskiej, wynika, że zapisane w nich środki, w szczególności te mające na celu doprowadzenie do zmian strukturalnych konkretnie w odniesieniu do głównych czynników zanieczyszczenia w strefach i aglomeracjach odnotowujących przekroczenia wspomnianych wartości dopuszczalnych od 2008 r., zostały przewidziane w przypadku większości z nich dopiero w ostatnich aktualizacjach tych planów, a zatem tuż przed terminem udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię lub wręcz po upływie tego terminu, albo są nadal w trakcie przyjmowania lub planowania. Środki te zostały tym samym nie tylko przyjęte co najmniej sześć lat po wejściu w życie obowiązku wprowadzenia odpowiednich środków pozwalających położyć kres tym przekroczeniom w jak najkrótszym okresie, ale ponadto przewidują one często szczególnie długie okresy realizacji.

144 Po piąte, w zakresie, w jakim Republika Włoska powołuje się, na poparcie odpowiedniego charakteru środków przewidzianych w planach regionalnych, na wyraźną tendencję poprawy jakości powietrza odnotowaną na całym terytorium Włoch, w szczególności w ostatnich latach, i wskazuje, że dla ustalenia takiej tendencji można uwzględnić dane za rok 2017, należy na wstępie zaznaczyć, że wiele elementów przedstawionych przez to państwo członkowskie na poparcie jego argumentów nie dotyczy stref i aglomeracji objętych niniejszą skargą.

145 W odniesieniu do tych ostatnich stref i aglomeracji, chociaż w niektórych z nich można zaobserwować w dłuższej perspektywie pewne obniżenie poziomu przekroczeń wartości dopuszczalnych, należy wskazać najpierw, jak zauważono w pkt 74 niniejszego wyroku, że z 27 stref i aglomeracji objętych niniejszą skargą zgodność z dobową wartością dopuszczalną dla PM_{10}, która nie może być przekroczona więcej niż 35 razy w ciągu jednego roku, została osiągnięta w 2017 r. tylko w dwóch strefach. Następnie dane te wskazują w znacznej większości rozpatrywanych stref i aglomeracji na wzrost liczby przekroczeń wspomnianej wartości dopuszczalnej w 2017 r. w stosunku do roku 2016, w trakcie którego w każdym wypadku w ogóle nie można było zaobserwować zachowania tej liczby. Ponadto, jeśli chodzi o samą liczbę przekroczeń dobowej wartości dopuszczalnej dla PM_{10}, jest ona w wielu rozpatrywanych strefach i aglomeracjach prawie tak samo wysoka w 2017 r. jak w 2010 r., a w niektórych strefach może ona osiągnąć dwukrotność lub nawet trzykrotność dopuszczalnej liczby przekroczeń. Co więcej, co się tyczy rocznej wartości dopuszczalnej dla PM_{10}, z tych samych danych wynika, że w prawie wszystkich rozpatrywanych strefach w regionach Piemont i Lombardia odnotowano wzrost stężenia PM_{10} i że tylko w rozpatrywanych strefach regionów Lacjum i Wenecja Euganejska, a także w jednej strefie w regionie Lombardia przekroczenia tej wartości przestały występować w roku 2017.

146 Biorąc pod uwagę okoliczności przedstawione w pkt 138–145 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że Republika Włoska w sposób oczywisty nie przyjęła we właściwym czasie odpowiednich środków pozwalających na zapewnienie, by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} był jak najkrótszy w rozpatrywanych strefach i aglomeracjach. Przekraczanie dobowych i rocznych wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w tych strefach pozostawało tym samym systematyczne i stałe przez co najmniej osiem lat, pomimo spoczywającego na tym państwie członkowskim obowiązku podjęcia wszelkich odpowiednich i skutecznych środków w celu spełnienia wymogu, by okres przekroczenia jak najkrótszy.

147 Sytuacja taka wykazuje sama przez się, bez konieczności badania w sposób bardziej szczegółowy treści planów dotyczących jakości powietrza sporządzonych przez Republikę Włoską, że w niniejszym wypadku to państwo członkowskie nie wprowadziło w życie odpowiednich i skutecznych środków, tak by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} był „jak najkrótszy" w rozumieniu art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 117; a także z dnia 30 kwietnia 2020 r., Komisja/Rumunia (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla PM_{10}), C-638/18, niepublikowany, EU:C:2020:334, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo].

148 Co się tyczy argumentu podniesionego przez Republikę Włoską, zgodnie z którym konieczne jest, aby dane państwo członkowskie dysponowało długim terminem na to, by środki przewidziane w różnych planach dotyczących jakości powietrza mogły wywołać skutki, ponieważ dyrektywa 2008/50 nie przewiduje z góry określonego harmonogramu w tym zakresie, należy stwierdzić, że wzgląd ten nie może w żadnym razie uzasadniać szczególnie długiego okresu dla zaprzestania przekroczenia wartości dopuszczalnych, o których mowa w niniejszej sprawie, gdyż przekroczenie to należy w każdym razie oceniać z uwzględnieniem odesłań czasowych przewidzianych w dyrektywie 2008/50 na wykonanie określonych w niej obowiązków albo, jak w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Włochy (C-68/11, EU:C:2012:815), a więc 1 stycznia 2008 r. dla wartości dopuszczalnych dla PM_{10} i 11 czerwca 2010 r. dla przyjęcia planów dotyczących jakości powietrza, a także z uwzględnieniem celów ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, do których dąży ta dyrektywa.

149 Należy zaznaczyć w tym względzie, że zgodnie z samym brzmieniem art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50 odpowiedni charakter środków przewidzianych w planie dotyczącym jakości powietrza należy oceniać w związku z ich zdolnością do zagwarantowania, by okres przekroczenia był „jak najkrótszy", gdyż wymóg ten jest bardziej rygorystyczny niż wymóg obowiązujący pod rządami dyrektywy 96/62, który ograniczał się do wymagania od państw członkowskich, aby przyjęły „w rozsądnym terminie" środki mające na celu dostosowanie jakości powietrza do wartości dopuszczalnych dla PM_{10} (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 88–90).

150 Z tego właśnie punktu widzenia art. 23 dyrektywy 2008/50 wymaga, by w przypadku stwierdzenia przekroczenia wartości dopuszczalnych dla PM_{10} sytuacja taka jak najszybciej skłoniła dane państwo członkowskie nie tylko do przyjęcia, ale także do wdrożenia odpowiednich środków w planie dotyczącym jakości powietrza, przy czym zakres swobody, jakim dysponuje to państwo członkowskie w przypadku przekroczenia tych wartości dopuszczalnych, jest więc w tym kontekście ograniczony przez ten wymóg.

151 Ponadto, co się tyczy argumentu Republiki Włoskiej, że ustalone przez nią terminy są w pełni dostosowane do zakresu przekształceń strukturalnych koniecznych do położenia kresu przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla PM_{10} w powietrzu, ze szczególnym podkreśleniem trudności związanych ze społeczno-gospodarczym i budżetowym wyzwaniem, jakie stanowią inwestycji, które mają być zrealizowane, oraz z tradycjami lokalnymi, należy przypomnieć, że to państwo członkowskie powinno wykazać, że trudności, na które powołuje się ono przy położeniu

kresu przekroczeniom wartości dopuszczalnych dla PM_{10}, miały taki charakter, iż uniemożliwiały wyznaczenie krótszych terminów (zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 101).

152 Tymczasem Trybunał orzekł już w odpowiedzi na argumenty całkiem podobne do podniesionych przez Republikę Włoską w niniejszej sprawie, że trudności strukturalne związane ze społeczno-gospodarczym i budżetowym wyzwaniem, jakie niosą ze sobą wielkie inwestycje, które należy zrealizować, nie mają same w sobie wyjątkowego charakteru i nie uniemożliwiały wyznaczenia krótszych terminów [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 85; a także analogicznie z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 101]. Nie może być inaczej w przypadku tradycji lokalnych.

153 W tym kontekście należy również oddalić w świetle powyższych rozważań argumentację Republiki Włoskiej opartą na zasadach proporcjonalności, pomocniczości i równowagi między interesami publicznymi a interesami prywatnymi, które w jej opinii pozwalają na odroczenia, nawet bardzo długie, poszanowania dopuszczalnych wartości przewidzianych w dyrektywie 2008/50. Trybunał wyjaśnił już, że zgodnie z art. 23 ust. 1 tej dyrektywy plany dotyczące jakości powietrza muszą być sporządzane na podstawie zasady równowagi między celem obniżenia ryzyka zanieczyszczenia a różnymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 106; a także z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 79].

154 O ile wspomniany art. 23 ust. 1 nie może zatem wymagać w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych przewidzianych w dyrektywie 2008/50, żeby środki przyjęte przez państwo członkowskie przy założeniu tej równowagi zapewniały natychmiastowe przestrzeganie tych wartości dopuszczalnych, aby mogły one zostać uznane za odpowiednie, o tyle nie wynika z tego jednak, by art. 23 ust. 1, interpretowany w świetle wspomnianej zasady mógł stanowić dodatkową hipotezę ogólnego przedłużenia, ewentualnie sine die, terminu na przestrzeganie tych wartości mających na celu ochronę zdrowia ludzi, ponieważ jak wskazano w pkt 81 niniejszego wyroku, art. 22 wspomnianej dyrektywy jest jedynym przepisem przewidującym możliwość przedłużenia terminu.

155 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że w świetle wymogu zapewnienia, by okres przekroczenia był jak najkrótszy, argumenty podniesione przez Republikę Włoską nie mogą jako takie uzasadniać długich terminów na położenie kresu stwierdzonym przekroczeniom wartości dopuszczalnych.

156 Wreszcie, w odniesieniu do twierdzenia Republiki Włoskiej, zgodnie z którym zarzuty podniesione przez Komisję są zbyt ogólne i brak jest indywidualnej analizy poszczególnych planów dotyczących jakości powietrza, w związku z czym instytucja ta przedstawiła zwykłe domniemania uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wystarczy stwierdzić, że z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, iż Komisja stwierdziła niezgodność z dyrektywą 2008/50 planów dotyczących jakości powietrza po uwzględnieniu różnych czynników wymienionych w pkt 138–145 niniejszego wyroku.

157 Wynika z tego, że należy uwzględnić zarzut drugi podniesiony przez Komisję.

158 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że ze względu na to, iż Republika Włoska

– przekraczała w sposób systematyczny i trwały wartości dopuszczalne dla PM_{10} i nadal je przekracza

– w odniesieniu do dobowej wartości dopuszczalnej od roku 2008 do 2017 włącznie w następujących strefach: IT1212 (dolina Sacco); IT1507 (dawna strefa IT1501, strefa rewitalizacji – Neapol i Caserta); IT0892 [Emilia-Romania, Pianura Ovest (nizina zachodnia)]; strefa IT0893 [Emilia-Romania, Pianura Est (nizina wschodnia)]; IT0306 (aglomeracja Mediolanu); IT0307 (aglomeracja Bergamo); IT0308 (aglomeracja Brescii); IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A); IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B); IT0312 (Lombardia, dolina D); IT0119 (Piemont, nizina); IT0120 (Piemont, wyżyna);

– od roku 2008 do 2016 włącznie w strefie IT1215 (aglomeracja Rzymu);

– od roku 2009 do 2017 włącznie w następujących strefach: IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso); IT0510 (dawna strefa IT0502, aglomeracja Padwy); IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy); IT0512 (dawna strefa IT0504, aglomeracja Werony); IT0513 i IT0514 (dawna strefa IT0505; strefa A1 – Wenecja Euganejska);

– od roku 2008 do 2013 i ponownie od 2015 do 2017 w strefie IT0907 (strefa Prato-Pistoia);

– od roku 2008 do 2012 i ponownie od 2014 do 2017 w strefach IT0909 (strefa Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracja Turynu);

– od roku 2008 do 2009 oraz od 2011 do 2017 w strefach IT1008 [strefa Conca Ternana (dorzecze Terni)] i IT1508 (dawna strefa IT1504, przybrzeżna strefa wyżynna Benewentu);

– w roku 2008 oraz od 2011 do 2017 w strefie IT1613 (Apulia – strefa przemysłowa) oraz od roku 2008 do 2012 oraz w 2014 i 2016 w strefie IT1911 (aglomeracja Palermo); a także

– w odniesieniu do rocznej wartości dopuszczalnej w strefach: IT1212 (dolina Sacco) od roku 2008 do 2016 włącznie; IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso) w latach 2009, 2011 i 2015; IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy) w latach 2011, 2012 i 2015; IT0306 (aglomeracja Mediolanu) od roku 2008 do 2013 i w 2015; IT0308 (aglomeracja Brescii), IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A) i IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B) od roku 2008 do 2013 oraz w 2015 i 2017; IT0118 (aglomeracja Turynu) od roku 2008 do 2012 oraz w 2015 i 2017,

uchybiła zobowiązaniu spoczywającemu na niej na mocy art. 13 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej,

oraz

ze względu na to, że nie przyjęła od dnia 11 czerwca 2010 r. odpowiednich działań w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych dla PM_{10} na wszystkich tych obszarach, uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, interpretowanego indywidualnie i w związku z sekcją A załącznika XV do tej dyrektywy, a w szczególności przewidzianemu w art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy zobowiązaniu do zapewnienia, by plany dotyczące jakości powietrza przewidywały odpowiednie środki, tak by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy.

W przedmiocie kosztów

159 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej, a ta sprawę przegrała, należy ją obciążyć kosztami postępowania.

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

1) **Ze względu na to, że Republika Włoska przekraczała w sposób systematyczny i trwały wartości dopuszczalne mające zastosowanie dla stężeń pyłu PM_{10} i nadal je przekracza**

   – **w odniesieniu do dobowej wartości dopuszczalnej**

      – **od roku 2008 do roku 2017 włącznie w następujących strefach: IT1212 (dolina Sacco); IT1507 (dawna strefa IT1501, strefa rewitalizacji – Neapol i Caserta); IT0892 [Emilia-Romania, Pianura Ovest (nizina zachodnia)]; strefa IT0893 [Emilia-Romania, Pianura Est (nizina wschodnia)]; IT0306 (aglomeracja Mediolanu); IT0307 (aglomeracja Bergamo); IT0308 (aglomeracja Brescii); IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A); IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B); IT0312 (Lombardia, dolina D); IT0119 (Piemont, nizina); IT0120 (Piemont, wyżyna);**

      – **od roku 2008 do roku 2016 włącznie w strefie IT1215 (aglomeracja Rzymu);**

      – **od roku 2009 do roku 2017 włącznie w następujących strefach: IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso); IT0510 (dawna strefa IT0502, aglomeracja Padwy); IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy); IT0512 (dawna strefa IT0504, aglomeracja Werony); IT0513 i IT0514 (dawna strefa IT0505; strefa A1 – Wenecja Euganejska);**

      – **od roku 2008 do 2013 i ponownie od 2015 do 2017 w strefie IT0907 (strefa Prato-Pistoia);**

      – **od roku 2008 do 2012 i ponownie od 2014 do 2017 w strefach IT0909 (strefa Valdarno Pisano i Piana Lucchese) i IT0118 (aglomeracja Turynu);**

      – **od roku 2008 do 2009 oraz od 2011 do 2017 w strefach IT1008 [strefa Conca Ternana (dorzecze Terni)] i IT1508 (dawna strefa IT1504, przybrzeżna strefa wyżynna Benewentu);**

      – **w roku 2008 oraz od roku 2011 do 2017 w strefie IT1613 (Apulia – strefa przemysłowa) oraz od roku 2008 do 2012 oraz w 2014 i 2016 w strefie IT1911 (aglomeracja Palermo); a także**

   – **w odniesieniu do rocznej wartości dopuszczalnej w strefach: IT1212 (dolina Sacco) od roku 2008 do 2016 włącznie; IT0508 i IT0509 (dawna strefa IT0501, aglomeracja Wenecja-Treviso) w latach 2009, 2011 i 2015; IT0511 (dawna strefa IT0503, aglomeracja Vicenzy) w latach 2011, 2012 i 2015; IT0306 (aglomeracja Mediolanu) od roku 2008 do 2013 i w roku 2015; IT0308 (aglomeracja Brescii), IT0309 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji A) i IT0310 (Lombardia, nizina o wysokim stopniu urbanizacji B) od roku 2008 do 2013 oraz w 2015 i 2017; IT0118 (aglomeracja Turynu) od roku 2008 do 2012 oraz w 2015 i 2017**

   uchybiła zobowiązaniu spoczywającemu na niej na mocy art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy w związku z załącznikiem XI do niej

   oraz

ze względu na to, że nie przyjęła od dnia 11 czerwca 2010 r. odpowiednich działań w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych dla stężeń pyłu PM_{10} na wszystkich tych obszarach, uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50, interpretowanego indywidualnie i w związku z sekcją A załącznika XV do tej dyrektywy, a w szczególności przewidzianemu w art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy zobowiązaniu do zapewnienia, by plany dotyczące jakości powietrza przewidywały odpowiednie środki, tak by okres przekroczenia wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy