



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
prednesené 10. novembra 2016<sup>1</sup>

**Vec C-488/15**

**Európska komisia  
proti**

**Bulharskej republike**

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Smernica 2008/50/ES — Kvalita okolitého ovzdušia — Koncentrácia jemných tuhých častíc (PM<sub>10</sub>) v okolitom ovzduší — Prekročenie limitných hodnôt — Všeobecné a pokračujúce porušovanie — Plány kvality ovzdušia“

### I – Úvod

1. V prejednávacom konaní o nesplnenie povinnosti Komisia napadla porušenie noriem Únie vzťahujúcich sa na kvalitu okolitého ovzdušia v Bulharsku. Presnejšie povedané, ide o príliš vysoké hodnoty jemných tuhých častíc až do 10 µm (ďalej len „PM<sub>10</sub>“) podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe<sup>2</sup>. Pokiaľ ide o túto znečisťujúcu látku, má Bulharsko podľa Európskej environmentálnej agentúry (EEA) najhoršie hodnoty zo všetkých členských štátov.<sup>3</sup>

2. Znečistenie ovzdušia vážne poškodzuje naše zdravie. Najmä pri PM<sub>10</sub> trpí tak kardiovaskulárny systém, ako aj dýchacie cesty.<sup>4</sup> Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) bolo v roku 2012 zaznamenaných celosvetovo 3 milióny predčasných úmrtí spôsobených znečistením ovzdušia a v Európe 479 000,<sup>5</sup> z toho 8 634 v Bulharsku.<sup>6</sup> Bulharsko ďalej vykazuje po Ukrajine a pred Bieloruskom, ako aj Čínou druhý najväčší podiel úmrtí v pomere k obyvateľstvu (118 na 100 000 obyvateľov), hoci tento podiel sa pri zohľadnení danej vekovej štruktúry do určitej miery relativizuje.<sup>7</sup>

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1.

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

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

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

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

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 65 až 67.

3. Zdá sa, že konkrétne pri  $PM_{10}$  neexistujú nijaké novšie odhady, ale pre rok 2005 vychádzala EEA v roku 2009 z toho, že na jeden milión obyvateľov možno v Bulharsku predpokladať približne 1 600 predčasných úmrtí, a že toto číslo môže pri zohľadnení limitných hodnôt klesnúť na približne 1 000. Príslušné odhady vzťahujúce sa na 27 vtedajších členských štátov boli naproti tomu iba približne 850 a 650 predčasných úmrtí na jeden milión obyvateľov.<sup>8</sup>

4. Prejednávané konanie o nesplnenie povinnosti má tak veľký význam z hľadiska ochrany ľudského zdravia proti nepriaznivým vplyvom životného prostredia. Obaja účastníci konania sa zhodujú v tom, že Bulharsko nerešpektovalo limitné hodnoty od roku 2007, čiže od začiatku ich uplatniteľnosti.

5. Právne posúdenie prejednávaného konania jednako nie je jednoduché. Zásadný význam má otázka, aký je vzťah povinnosti rešpektovať limitné hodnoty k skutočnosti, že pri ich prekročení musia byť vypracované plány kvality ovzdušia, ktorých cieľom nie je okamžité vytvorenie požadovanej kvality ovzdušia, ale to, aby sa obdobie prekročenia čo najviac skrátilo.

6. Okrem toho vzniká mnoho otázok procesného charakteru, najmä či Komisia môže vymôcť určenie všeobecného a pokračujúceho porušovania, či Bulharsko môže uplatniť dočasné oslobodenie od limitných hodnôt a či Komisia môže z pokračujúceho porušovania limitných hodnôt odvodiť, že plány kvality ovzdušia sú nedostatočné.

## II – Právny rámec

7. Podľa článku 2 Protokolu o podmienkach a spôsobe prijatia Bulharskej republiky a Rumunska do Európskej únie<sup>9</sup> odo dňa pristúpenia – teda od 1. januára 2007 – sú pre Bulharsko a Rumunsko záväzné najmä právne akty prijaté inštitúciami pred pristúpením a v týchto štátoch platia za podmienok stanovených v Zmluvách, ako aj v tomto Protokole. Pre právnu úpravu kvality okolitého ovzdušia nebola dohodnutá výnimka.

8. Článok 2 bod 18 smernice 2008/50 vymedzuje jemné tuhé častice, ktoré sú predmetom sporu, takto:

„ $PM_{10}$ “ sú suspendované častice, ktoré prejdú zariadením so vstupným otvorom definovaným v referenčnej metóde na vzorkovanie a meranie  $PM_{10}$ , EN 12341, selektujúcim častice s aerodynamickým priemerom  $10\ \mu\text{m}$  s 50 % účinnosťou“.

9. Článok 13 ods. 1 smernice 2008/50 ukladá povinnosť dodržiavať limitné hodnoty  $PM_{10}$ :

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého,  $PM_{10}$ , olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.“

10. Príloha XI smernice 2008/50 obsahuje pre  $PM_{10}$  ročný priemer vo výške  $40\ \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ako aj dennú limitnú hodnotu vo výške  $50\ \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ktorú možno prekročiť nanajvyš počas 35 dní v roku.

11. Podľa článku 5 ods. 1 a fázy I prílohy III smernice Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší<sup>10</sup> rovnaká povinnosť platila už od 1. januára 2005.

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

9 — Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 29.

10 — Ú. v. ES L 163, 1999, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164.

12. Článok 22 smernice 2008/50 upravuje konanie, podľa ktorého môžu členské štáty za určitých podmienok požiadať o dočasné oslobodenie okrem iného od povinnosti rešpektovať limitné hodnoty  $PM_{10}$  až do 11. júna 2011:

„1. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nie je možné dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre oxid dusičitý alebo benzén v lehotách určených v prílohe XI, členský štát môže tieto lehoty pre danú zónu alebo aglomeráciu predĺžiť maximálne o päť rokov za podmienky, že pre zónu alebo aglomeráciu, na ktorú by sa malo predĺženie vzťahovať, sa v súlade s článkom 23 vypracuje plán kvality ovzdušia; takýto plán kvality ovzdušia sa doplní o informácie uvedené v oddiele B prílohy XV, ktoré sa týkajú príslušných znečisťujúcich látok, a preukáže, ako sa dosiahne súlad s limitnými hodnotami v rámci novej lehoty.

2. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nemožno z dôvodu rozptylových charakteristík špecifických pre príslušné miesto, nepriaznivých klimatických podmienok alebo cezhraničných príspevkov dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre  $PM_{10}$  určenými v prílohe XI, je členský štát oslobodený od povinnosti uplatňovať uvedené limitné hodnoty do 11. júna 2011 za predpokladu, že sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a že členský štát preukáže, že na celonárodnej, regionálnej a miestnej úrovni boli prijaté všetky primerané opatrenia na dodržanie lehôt.

3. ...

4. Členské štáty oznámia Komisii prípady, v ktorých sa podľa ich názoru môžu uplatňovať odseky 1 alebo 2, a oznámia plán kvality ovzdušia uvedený v odseku 1 vrátane všetkých príslušných informácií, ktoré potrebuje Komisia na zhodnotenie toho, či sú alebo nie sú splnené príslušné podmienky. Komisia pri hodnotení zohľadní odhadované účinky opatrení, ktoré prijali členské štáty, na kvalitu okolitého ovzdušia v členských štátoch v súčasnosti a v budúcnosti, ako aj odhadované účinky súčasných opatrení Spoločenstva na kvalitu okolitého ovzdušia a plánované opatrenia Spoločenstva, ktoré Komisia navrhne.

Ak Komisia nevznesie žiadne námietky do deviatich mesiacov od doručenia uvedeného oznámenia, príslušné podmienky na uplatňovanie odsekov 1 alebo 2 sa považujú za splnené.

Ak sú vznesené námietky, Komisia môže od členských štátov vyžadovať úpravu alebo poskytnutie nových plánov kvality ovzdušia.“

13. Podľa článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 členské štáty musia v prípade prekročenia limitných hodnôt vypracovať plány kvality ovzdušia:

„Ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úroveň znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu vrátane akejkoľvek príslušnej medze tolerancie, zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu určenú v prílohách XI a XIV.

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanovujú plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. ...

Uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV... Tieto plány sa bezodkladne oznámia Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

...“

14. Podobná povinnosť bola obsiahnutá už v článku 7 ods. 3 prvej vete smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia<sup>11</sup>:

„Členské štáty zostavia akčné plány označujúce opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť v krátkom čase tam, kde je riziko prekročenia limitných hodnôt a/alebo hraničných prahov, na účel/na účely/s cieľom zníženia tohto rizika a limitovania trvania takýchto prípadov.“

15. Oddiel A prílohy XV smernice 2008/50 obsahuje požiadavky na tieto plány. Bod 6 vyžaduje údaje na účely analýzy situácie:

„a) podrobnosti o faktoroch zodpovedných za prekročenie (napr. doprava vrátane cezhraničnej dopravy, tvorba sekundárnych znečisťujúcich látok v atmosfére);

b) podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia.“

16. Bod 8 stanovuje, že plány kvality ovzdušia obsahujú údaje o týchto opatreniach alebo projektoch prijatých s cieľom znížiť znečistenie:

„a) zoznam a opis všetkých opatrení stanovených v projekte;

b) časový harmonogram vykonávania;

c) odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov.“

17. Podľa článku 33 smernice 2008/50 sa táto smernica mala prebrať najneskôr do 11. júna 2010.

18. Článok 31 smernice 2008/50 upravuje zrušenie smerníc 96/62 a 99/30:

„Smernice 96/62/ES, 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES sa zrušujú od 11. júna 2010 bez toho, aby boli dotknuté povinnosti členských štátov týkajúce sa lehôt na transpozíciu alebo uplatňovanie týchto smerníc.

...“

### III – Skutkový stav, konanie pred podaním žaloby a žaloba

19. Medzi účastníkmi konania nie je sporné, že od roku 2007 minimálne do roku 2015 boli vo všetkých zónach a aglomeráciách Bulharska prekročené tak denné limitné hodnoty, ako aj ročné limitné hodnoty PM<sub>10</sub>. Iba v zóne BG0003 Varna nebola v roku 2009 dosiahnutá ročná limitná hodnota.

20. Pre toto prekročenie limitných hodnôt sa Bulharsko snažilo dosiahnuť u Komisie predĺženie lehôt na dodržanie hraničných hodnôt (pozri k tomu časť A), zatiaľ čo Komisia iniciovala prejednávané konanie o nesplnenie povinnosti (pozri k tomu časť B).

#### A – O snahe o predĺženie lehôt

21. Komisii bolo 14. apríla 2009 doručené oznámenie Bulharska, podľa ktorého v šiestich aglomeráciách krajiny nemohli byť dodržané limitné hodnoty PM<sub>10</sub>. Tento členský štát preto predĺžil lehotu na dodržanie limitných hodnôt podľa článku 22 smernice 2008/50.

11 — Ú. v. ES L 296, 1996, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95.

22. Komisia sa však 11. decembra 2009 predsa rozhodla, že proti tomuto oznámeniu podá námietky.

23. Dňa 9. júna 2011 poslalo Bulharsko Komisii opäť jedno oznámenie s cieľom predĺžiť lehoty. Komisia však toto oznámenie odmietla, pretože lehotu bolo možné predĺžiť nanajvýš do 11. júna 2011 a článok 22 ods. 4 druhý pododsek smernice 2008/50 jej ponechával deväťmesačnú lehotu na preskúmanie.

#### *B – O konaní o nesplnenie povinnosti*

24. Komisia medzitým 1. októbra 2010 vyzvala Bulharsko, aby zaujalo stanovisko k porušeniu článku 13 smernice 2008/50. Komisia túto výzvu 25. januára 2013 doplnila o výhradu, že neboli stanovené nijaké primerané plány podľa článku 23. Komisia sa pritom odvolávala na roky 2007 až 2011.

25. Bulharsko nepopiera porušenie limitných hodnôt, zastáva však názor, že prekročenia ubúdajú.

26. Komisia trvala na svojich výhradách a 11. júla 2014 vydala v tomto duchu odôvodnené stanovisko, v ktorom sa teraz doplňujúco opiera o čísla pre rok 2012 a Bulharsku stanovila poslednú dvojmesačnú lehotu.

27. Bulharsko sa vo svojich odpovediach ďalej odvolávalo na to, že situácia sa postupne zlepšuje. Prekročenia spočívali hlavne v používaní určitých palív na vykurovanie bytov v zime.

28. Keďže Komisia považuje tieto odpovede za nedostatočné, podala 14. septembra 2015 predmetnú žalobu a navrhuje rozhodnúť,

- v súvislosti so systematickým a od roku 2007 minimálne do roku 2013 nedodržiavaním tak ročných, ako aj denných limitných hodnôt  $PM_{10}$  v nasledujúcich zónach a aglomeráciách: BG0001 aglomerácia Sofia, BG0002 aglomerácia Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko,
- ako aj v súvislosti so systematickým nedodržiavaním dennej limitnej hodnoty  $PM_{10}$  od roku 2007 minimálne do roku 2013 vrátane nedodržiavania ročnej limitnej hodnoty  $PM_{10}$  v rokoch 2007, 2008 a od roku 2010 minimálne do roku 2013 vrátane v zóne BG0003 Varna,
- ako aj vzhľadom na chýbajúce doplňujúce informácie, ktoré by preukazovali, že prišlo k zmene situácie týkajúcej sa nedodržiavania denných a ročných limitných hodnôt  $PM_{10}$  vo vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, že Bulharsko naďalej porušuje svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50,
- že Bulharská republika si nesplnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, najmä povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, tým, že podľa poslednej výročnej správy o kvalite ovzdušia za rok 2013 sa naďalej prekračujú ročné a aj denné limitné hodnoty  $PM_{10}$  vo vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, pričom naďalej dochádza k porušovaniu,
- že Bulharská republika je povinná nahradiť trovy konania.

29. Bulharská republika navrhuje žalobu zamietnuť buď ako neprípustnú, alebo nedôvodnú, ako aj zaviazat Komisiu na náhradu trov konania.

30. Účastníci konania predložili svoje písomné pripomienky a boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 29. septembra 2016. Na tomto pojednávaní Poľská republika ako vedľajší účastník konania podporila Bulharsko.

#### IV – Právne posúdenie

31. Komisia Bulharsku vytýka, že porušilo dve povinnosti vyplývajúce zo smernice 2008/50, konkrétne jednak povinnosť dodržania limitných hodnôt  $PM_{10}$  (k tomu pozri časť A) a jednak povinnosť vypracovať z dôvodu prekročenia limitných hodnôt plány na ochranu čistoty ovzdušia, ktoré obdobie prekročenia čo najviac skrátiť (k tomu pozri časť B).

##### A – O článku 13 smernice 2008/50 – Porušenie limitných hodnôt

32. Prvý žalobný dôvod sa týka prekročenia limitných hodnôt  $PM_{10}$  podľa článku 13 a prílohy XI smernice 2008/50. Sú tam upravené dva druhy limitných hodnôt  $PM_{10}$ , jednak 24-hodinová limitná hodnota vo výške  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ktorú nemožno prekročiť viac ako 35-krát za rok, a jednak ročná limitná hodnota vo výške  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ktorú vôbec nemožno prekročiť.

33. Je nesporné, že od pristúpenia Bulharska bola len v zóne BG003 Varna iba v jednom jedinom roku, a to v roku 2009, dodržaná jedna z týchto limitných hodnôt, konkrétne ročná limitná hodnota. V ostatných prípadoch boli obe limitné hodnoty neustále prekračované. Ostatné čísla uvedené v písomnej časti konania sa týkajú roku 2015.

34. Prekročenie limitných hodnôt je síce nesporné, no presné určenie predmetu konania spôsobuje predsa len v tomto bode problémy, z ktorých vychádzajú aj námietky Bulharska proti prípustnosti žaloby (pozri k tomu bod 1). Okrem toho treba vysvetliť, či si Bulharsko môže uplatniť dočasné oslobodenie od limitných hodnôt [pozri k tomu bod 2 písm. a)] a či povinnosť dodržiavať limitné hodnoty je povinnosťou dosiahnuť výsledok alebo zahŕňa iba snahu o dodržanie [pozri k tomu bod 2 písm. b)].

##### 1. O predmete konania a o prípustnosti tvrdenia Komisie

35. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že Komisia sa domáha určenia prekročenia limitných hodnôt počas daných rokov v dotknutých zónach a aglomeráciách. Z námietok Bulharska však vyplýva, že takýto žalobný návrh by bol prinajmenšom čiastočne zjavne neprípustný.

36. Predmet žaloby je totiž podľa článku 258 ZFEÚ vymedzený konaním pred začatím súdneho konania upraveným v tomto ustanovení. Žaloba sa preto nemôže opierať o iné výhrady než výhrady uvedené v konaní pred podaním žaloby. Účelom konania pred podaním žaloby je totiž poskytnúť dotknutému členskému štátu príležitosť, aby si jednak splnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a aby sa jednak mohol účinne brániť proti výhradám vzneseným Komisiou.<sup>12</sup>

37. Komisia by tieto zásady nerešpektovala, ak by v žalobe navrhovala určenia týkajúce sa roku 2013, v replike dokonca pre rok 2014, napriek tomu, že v odôvodnenom stanovisku je ako posledný uvedený rok 2012. Už aj odôvodnené stanovisko prekračuje o jeden rok doplňujúcu výzvu na zaujatie stanoviska.

38. Toto tvrdenie jednako považujem v zásade za prípustné.

12 — Pozri napríklad rozsudky z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, EU:C:2005:573, body 36 a 38), a z 15. marca 2012, Komisia/Cyprus (C-340/10, EU:C:2012:143, bod 21).

39. Správna prax totiž môže byť predmetom žaloby o nesplnenie povinnosti, ak vykazuje určitý stupeň ustálenosti a všeobecnosti,<sup>13</sup> resp. všeobecné a trvalé neplnenie si povinností.<sup>14</sup>
40. Takto chápem žalobný návrh Komisie, pokiaľ vo vzťahu k „systematickému“ a „trvalému“ prekračovaniu limitných hodnôt navrhuje určenie toho, že Bulharsko „naďalej“ porušuje článok 13 a prílohu XI smernice 2008/50.
41. A takto možno vysvetliť aj odvolávanie sa Komisie na prekročenie limitných hodnôt v rokoch, ktoré ešte neboli predmetom konania pred podaním žaloby, ani predmetom žaloby. Novšie informácie sú totiž spôsobilé podporiť všeobecný a trvalý charakter údajného porušenia vo fáze konania pred Súdny dvorom.<sup>15</sup>
42. Nejde teda o neprípustné rozšírenie predmetu žaloby, pretože stále ide o výhradu, že Bulharsko nepretržite nerešpektuje limitné hodnoty PM<sub>10</sub>.
43. S vymedzením prostredníctvom konania pred podaním žaloby je však spojené aj to, že existencia nesplnenia povinnosti sa musí posudzovať podľa situácie v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a Súdny dvor nemôže prihliadať na neskoršie zmeny.<sup>16</sup> Táto lehota v prejednávacom konaní uplynula v septembri 2014.
44. Konštatovania Súdneho dvora sa tak môžu týkať len toho, čo spadá do obdobia pred uplynutím tejto lehoty. Tvrdenie Komisie, ktoré sa vzťahuje na obdobie po uplynutí lehoty, je relevantné len v rozsahu, v akom umožňuje vyvodiť závery týkajúce sa predchádzajúceho stavu.
45. Výhrada Bulharska voči nezrozumiteľnej formulácii žaloby, a teda porušeniu článku 120 písm. c) rokovacieho poriadku, spočíva v podstate v tom, že Bulharsko neberie do úvahy možnosť určenia všeobecného a trvalého nesplnenia povinnosti.
46. Bolo by síce žiaduce, keby Komisia jasnejšie vyjadrila predmet svojej výhrady, napríklad odkazom na príslušnú judikatúru Súdneho dvora, avšak nemožno povedať, že by predmet sporu nebol rozpoznateľný.
47. Napokon treba spomenúť, že limitné hodnoty v rokoch 2007 až 2010 sa zakladali na článku 5 a fáze I prílohy III smernice 1999/30, zatiaľ čo Komisia vychádza výlučne zo smernice 2008/50, ktorá v tom čase ešte nebola účinná.
48. V konaní podľa článku 258 ZFEÚ je však Komisia podľa ustálenej judikatúry oprávnená domáhať sa určenia nesplnenia si povinností vyplývajúcich z pôvodného znenia aktu Únie, následne zmeneného alebo zrušeného, ktoré boli zachované v nových ustanoveniach.<sup>17</sup>

13 — Rozsudky z 29. apríla 2004, Komisia/Nemecko (C-387/99, EU:C:2004:235, bod 42), a z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 28).

14 — Rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, body 170, 171, 184 a 193); z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko (C-135/05, EU:C:2007:250, bod 45), a z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 33).

15 — Rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 37), a z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 33).

16 — Pozri napríklad rozsudky zo 6. novembra 2014, Komisia/Belgicko (C-395/13, EU:C:2014:2347, bod 39), a z 28. januára 2016, Komisia/Portugalsko (C-398/14, EU:C:2016:61, bod 49).

17 — Rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko (nazývaný „San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 36); zo 17. júna 2010, Komisia/Francúzsko (C-492/08, EU:C:2010:348, bod 31), a z 19. decembra 2013, Komisia/Polsko (C-281/11, EU:C:2013:855, bod 37).

49. Platí to aj v prejednávacom prípade, pretože článok 13 a príloha XI smernice 2008/50 obsahujú pre  $PM_{10}$  rovnaké limitné hodnoty ako článok 5 a fáza I prílohy III smernice 1999/30 pre obdobie pred účinnosťou prvej z uvedených smerníc. Potvrďuje to článok 31 ods. 3 smernice 2008/50, podľa ktorého odkazy na zrušené smernice, teda najmä na smernicu 1999/30, platia ako odkazy na novú smernicu.

50. Nie je preto potrebné ani to, aby Komisia vo svojom žalobnom návrhu výslovne uviedla predchádzajúcu právnu úpravu.<sup>18</sup> Stačí, keď v odôvodnení žaloby jasne vyjadrí nepretržitú platnosť limitných hodnôt a ich príslušný právny základ.

51. Žalobný dôvod týkajúci sa porušenia limitných hodnôt a tvrdenia Komisie týkajúce sa porušení do uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku v septembri 2014 sú preto prípustné.

## 2. O odôvodnenosti prvého žalobného návrhu

52. Výhrada Komisie je v každom prípade odôvodnená aj pokiaľ ide o roky 2007 až 2013 uvedené v žalobnom návrhu.

53. V Bulharsku boli v tomto období s výnimkou jedného roku prekročené limitné hodnoty  $PM_{10}$  vo všetkých aglomeráciách a zónach, teda od obdobia, keď tieto limitné hodnoty platia v Bulharsku podľa protokolu o prístupí. Porušenie je preto tak všeobecné, ako aj pokračujúce.

54. Naproti tomu, pokiaľ ide rok 2014, dodatočne uvedený v duplike, lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku už uplynula v septembri daného roku. Limitné hodnoty sa však vzťahujú na celý rok, konkrétne na počet prekročení dennej limitnej hodnoty počas roka, a na ročný priemer. Komisia neuvádza, či už na základe merných údajov existujúcich do tohto momentu možno konštatovať porušenie limitných hodnôt. Aj keby bolo možné prepočítať limitné hodnoty na obdobie do uplynutia lehoty, vyžadovalo by to príslušné tvrdenie Komisie k tejto otázke. To však chýba. Nemožno preto určiť porušenie pre rok 2014 a žalobu treba v tomto rozsahu zamietnuť.

### a) O návrhoch na dočasné oslobodenie

55. Výhrada Komisie by však bola vo veľkom rozsahu neopodstatnená, ak by Bulharsko podľa článku 22 smernice 2008/50 dosiahlo dočasné oslobodenie od povinnosti dodržať limitné hodnoty  $PM_{10}$  do 11. júna 2011. Všetky prekročenia limitných hodnôt, ktoré vznikli do času dodatočnej žiadosti o stanovisko, by sa tým totiž stali bezvýznamné.<sup>19</sup>

56. Je nesporné, že návrh Bulharska z roku 2009 nemohol spôsobiť oslobodenie. Komisia totiž včas podala proti návrhu námietku, takže Bulharsko malo podľa článku 22 ods. 4 tretieho pododseku smernice 2008/50 podať zmenený návrh.

57. Bulharsko však zastáva názor, že jeho návrh z 9. júna 2011 bol takýmto zmeneným návrhom, proti ktorému Komisia nepodala účinne námietky.

58. Komisia síce neprijala nijaké formálne rozhodnutie, ktorým by namietala proti návrhu, ale svojím písomným vyjadrením z 11. júla 2011 jednoznačne oznámila, že návrh bol podľa nej oneskorený.

18 — Rozsudok zo 14. januára 2016, Komisia/Bulharsko (nazývaný „Kaliakra“, C-141/14, EU:C:2016:8, bod 83). V súvislosti s návrhom na začatie prejudiciálneho konania pozri rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 26 až 28).

19 — Pozri v súvislosti s dôsledkami prípustnosti žaloby rozsudky z 27. októbra 2005, Komisia/Luxembursko (C-23/05, EU:C:2005:660, bod 7), a z 21. júla 2016, Komisia/Rumunsko (C-104/15, EU:C:2016:581, bod 35, pozri tiež body 36 a 37).



59. Táto písomnosť obsahuje odmietnutie, ktoré Bulharsko nenapadlo. Bulharsko ani správne nenamieta ničotnosť tohto rozhodnutia, keďže konštatovanie ničotnosti je z dôvodov právnej istoty vyhradené pre skutočne výnimočné prípady.<sup>20</sup> Prejednávaný prípad okrem toho ilustruje riziká pre právnu istotu, ktoré by boli s určením ničotnosti spojené. Bulharsko preto musí v prejednávanom prípade akceptovať, že sa voči nemu uplatňuje odmietnutie jeho oznámenia. Už len z toho dôvodu treba vylúčiť oslobodenie podľa článku 22 smernice 2008/50.

60. Z toho istého dôvodu v prejednávanom prípade nie je nutné rozhodnúť o tom, či Komisia porušila svoju povinnosť lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ tým, že návrh z 9. júna 2011 nepreskúmala z hľadiska obsahu. Je pravda, že toto tvrdenie Bulharska by bolo eventuálne spôsobilé spochybniť zákonnosť písomnosti z 11. júla 2011. Keďže ale Bulharsko toto oznámenie nenapadlo, tento členský štát nemohol vychádzať z toho, že je oslobodený od povinnosti rešpektovať limitné hodnoty.<sup>21</sup>

61. Ak by sa Súdny dvor nepriklonil k tomuto názoru, potom treba preskúmať, či Komisia správne odmietla návrh ako oneskorený.

62. Podľa Komisie je odmietnutie odôvodnené, pretože nemôže spätne legalizovať stav, ktorý je v rozpore so smernicou.

63. Článok 22 smernice 2008/50 však nevylučuje spätné oslobodenie. Práve naopak, cieľom tohto ustanovenia je práve spätný účinok vzhľadom na PM<sub>10</sub>. Príslušné limitné hodnoty totiž platia od roku 2005, ale možnosť oslobodenia bola poskytnutá až v roku 2008. Okrem toho nemožno vylúčiť oprávnený záujem na spätnom oslobodení napríklad s cieľom odobratia právneho základu nárokom na náhradu škody.

64. Je však správne, že oslobodenie je možné len vtedy, ak sú splnené jeho predpoklady. Článok 22 ods. 1 smernice 2008/50 ale vyžaduje, aby členský štát podal plán kvality ovzdušia, ktorý preukazuje, ako sa dosiahne dodržanie limitných hodnôt pred uplynutím novej lehoty, pokiaľ ide o PM<sub>10</sub>, najneskôr 11. júna 2011.<sup>22</sup>

65. V návrhu z 9. júna 2011 teda malo byť uvedené, že limitné hodnoty budú dodržané najneskôr o dva dni neskôr. Tento záver treba na základe skutočne oznámených hodnôt vylúčiť. V skutočnosti boli limitné hodnoty pred a po podaní návrhu v zónach a aglomeráciách Bulharska takmer bez výnimky prekročené. A jediný prípad, keď nebola prekročená ročná limitná hodnota v zóne Varna pred niekoľkými rokmi, bol sprevádzaný príliš mnohými prekročeniami dennej limitnej hodnoty.

66. Treba preto vylúčiť, že návrh Bulharska spĺňal predpoklady oslobodenia. Komisia by tak správne namietala proti návrhu Bulharska aj v prípade rozsiahleho preskúmania.

67. Aj keby však Bulharsko podalo oznámenie o oslobodení s vyhlásením dodržania limitných hodnôt od 11. júna 2011, išlo by o zneužitie práva, ak by sa na to tento členský štát teraz, s prihliadnutím na svoje pokračujúce prekročenie, odvolával.

68. Celkovo sa teda dá povedať, že Bulharsko nebolo oslobodené od povinnosti dodržať limitné hodnoty PM<sub>10</sub> do 11. júna 2011.

20 — Rozsudky z 5. októbra 2004, Komisia/Grécko (C-475/01, EU:C:2004:585, bod 20), a z 18. októbra 2012, Komisia/Česká republika (C-37/11, EU:C:2012:640, bod 49).

21 — Takto chápem najmä rozsudok, ktorý citovalo Bulharsko, z 1. júna 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, bod 36). Pozri tiež rozsudok z 15. decembra 2011, Komisia/Španielsko (C-560/08, EU:C:2011:835, bod 75).

22 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 45 a 47).

b) O povahe povinnosti dodržať limitné hodnoty

69. Bulharsko sa ďalej pokúša oslabiť výhradu Komisie svojou snahou o zlepšenie kvality ovzdušia a jej údajným zlepšením, ako aj hospodárskou situáciou krajiny.

70. Tieto argumenty nemôžu spochybníť zistenie všeobecného a pokračujúceho nerešpektovania limitných hodnôt. Súdny dvor totiž opakovane konštatoval, že už len samotné prekročenie limitných hodnôt porušuje článok 13 a prílohu XI smernice 2008/50,<sup>23</sup> pokiaľ sa nepreukáže, že ide o prípad vyššej moci.<sup>24</sup> Ide teda o povinnosť dosiahnuť výsledok („obligation de résultat“) a nie iba o povinnosť snažiť sa dodržiavať limitné hodnoty.

71. Predpokladu, že ide o povinnosť dosiahnuť výsledok, neodporuje ani skutočnosť, že členské štáty podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 nie sú povinné prijať opatrenia na zabránenie každého prekročenia limitných hodnôt alebo jeho okamžitého skončenia, iba ho čo najviac skrátiať.

72. Ak by sa mal článok 23 ods. 1 druhý pododsek smernice 2008/50 chápať v tom zmysle, že táto povinnosť vypracovať plány kvality ovzdušia stanovuje jediný právny následok porušenia noriem kvality ovzdušia, potom by bolo možné spochybníť povinnosť dosiahnuť výsledok. Išlo by totiž o zmiernenie v porovnaní so všeobecnou povinnosťou vyplývajúcou z práva Únie, aby sa porušenie práva Únie čo najrýchlejšie skončilo a aby sa za určitých podmienok nahradili škody.<sup>25</sup> Relativizoval by sa aj význam trvania porušenia. Povinnosť vypracovať plány totiž implikuje, že porušenie spravidla nemožno skončiť okamžite, ale len v určitom období. Takýto výklad je pochopiteľný pre ťažkosti pri presadení noriem kvality ovzdušia, ktoré charakterizovali aj novelizáciu smernice o kvalite ovzdušia.

73. Ako však Súdny dvor správne konštatoval, iba samotný článok 22 ods. 1 smernice 2008/50 výslovne stanovuje možnosť členského štátu predĺžiť lehotu uvedenú v prílohe XI tejto smernice na dosiahnutie limitných hodnôt podľa tejto prílohy.<sup>26</sup> Bolo by rozporuplné, ak by popri tomto výslovne stanovenom predĺžení lehoty, ktoré podlieha prísnyim podmienkam a hraniciam,<sup>27</sup> vznikla do povinnosti vypracovať plány kvality ovzdušia podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku ďalšia, iba implikovaná, ale časovo neobmedzená<sup>28</sup> výnimka. Ovplyvnilo by to potrebný účinok noriem kvality ovzdušia,<sup>29</sup> čo nemožno akceptovať už len z dôvodu ich veľkého významu pre ľudské zdravie.

74. Smernica 2008/50 mimochodom obsahuje aj ciele pre kvalitu ovzdušia, ktoré nie sú výslovne formované ako povinnosť dosiahnuť výsledok. Podľa článku 15 ods. 1 a článku 16 ods. 1 totiž členské štáty iba prijímajú potrebné opatrenia, ktoré v záujme dosiahnutia dodržania expozičných cieľov vzhľadom na PM<sub>2,5</sub>, čiže ešte menšie suspendované častice, neprinášajú neprimerané náklady. Ak by normotvorca nechcel limitné hodnoty PM<sub>10</sub> stanoviť ako povinnosť dosiahnuť výsledok, zvolil by podobnú formuláciu.

75. Smernica 2008/50 teda zakladá vo vzťahu k PM<sub>10</sub> dve navzájom súvisiace, ale rozdielne povinnosti: na jednej strane preventívna a bezpodmienečná povinnosť dodržať limitné hodnoty a na druhej strane následné povinnosti pre prípad prekročenia.

23 — Rozsudky z 24. marca 2011, Komisia/Slovensko (C-365/10, EU:C:2011:183, bod 24); z 10. mája 2011, Komisia/Švédsko (C-479/10, EU:C:2011:287, body 13 až 16), a z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, bod 52). Pozri tiež rozsudok Súdneho dvora EZVO z 2. októbra 2015, Dozorný orgán EZVO/Nórsko (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, 568, body 33 až 36).

24 — Rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Taliano (C-68/11, EU:C:2012:815, body 41 a 59 až 66).

25 — Pozri rozsudky z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 35); z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 31), a z 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, bod 45).

26 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 43).

27 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 44 a 45).

28 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 48).

29 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 44).

76. Jednako treba predpokladať, že právne následky porušenia limitných hodnôt sú dotknuté plánmi kvality ovzdušia. Veľa skutočností svedčí najmä o tom, že plán kvality ovzdušia spĺňajúci požiadavky smernice 2008/50 a jeho verné presadenie môže znížiť mieru porušenia. Takýto plán by dokonca mohol odôvodňovať aj upustenie od uloženia pokuty v konaní podľa článku 260 ZFEÚ alebo vylúčenie dostatočnej závažnosti porušenia<sup>30</sup> limitných hodnôt na účely nároku na náhradu škody. V prejednávacom konaní sa síce ešte nemusí rozhodnúť o týchto otázkach, ale za týchto okolností to pridáva na váhe druhého žalobného dôvodu Komisie.

77. Výklad povinnosti dodržať limitné hodnoty ako povinnosť dosiahnuť výsledok nespochybňuje ani do určitej miery nejasná formulácia rozsudku ClientEarth. Súdny dvor zdôraznil, že pokiaľ ide o oxid siričitý, PM<sub>10</sub>, olovo a oxid uhoľnatý, článok 13 ods. 1 prvý pododsek smernice 2008/50 stanovuje, že členské štáty „zabezpečia“, aby úrovne limitných hodnôt neboli prekročené, ďalej podľa druhého pododseku tohto ustanovenia, čo sa týka oxidu dusičitého a benzénu, „sa nesmú prekročiť“ limitné hodnoty po stanovenej lehote, čo zodpovedá povinnosti dosiahnuť výsledok.<sup>31</sup>

78. Rozumiem tomu tak, že Súdny dvor tým nechcel vytvoriť opak medzi povinnosťami týkajúcimi sa oxidu siričitého, PM<sub>10</sub>, olova a oxidu uhoľnatého na jednej strane a oxidu dusičitého a benzénu na strane druhej. Ide skôr o do určitej miery nezrozumiteľné potvrdenie doterajšej judikatúry. Obe formulácie vyjadrujú rovnakú povinnosť inými slovami.<sup>32</sup>

79. Vo zvyšnej časti nie je určenie všeobecného a pokračujúceho porušenia limitných hodnôt spochybnené ani skutočnosťou, že v jednej zo šiestich zón, konkrétne v zóne Varna v roku 2009, nebola prekročená jedna z dvoch limitných hodnôt. Zjavne ide skôr o atypický prípad, ktorý možno vysvetliť len mimoriadnymi okolnosťami. Následne bola v tejto zóne napokon prekročená aj táto limitná hodnota. A denná limitná hodnota tam bola aj v roku 2009 príliš často prekročená.

### 3. Predbežný záver

80. V dôsledku toho treba konštatovať, že Bulharsko vo vzťahu k PM<sub>10</sub> od roku 2007 do roku 2013 všeobecne a pokračujúco vo všetkých aglomeráciách a zónach krajiny porušovalo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.

#### B – O článku 23 smernice 2008/50 – plány kvality ovzdušia

81. Druhý žalobný dôvod Komisie sa týka povinnosti vypracovať plány kvality ovzdušia podľa článku 23 smernice 2008/50.

82. Ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu, podľa článku 23 ods. 1 prvého pododseku smernice 2008/50 členské štáty zabezpečia vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu. Podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku prvej vety plány kvality ovzdušia stanovujú v prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Článok 23 ods. 1 tretí pododsek prvej vety stanovuje, že uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV.

30 — Pozri napríklad rozsudok z 25. novembra 2010, Fuß C-429/09, (EU:C:2010:717, body 51 a 52).

31 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 30).

32 — Taký záver možno nájsť aj v rozsudku Súdneho dvora EZVO z 2. októbra 2015, Dozorný orgán EZVO/Nórsko (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, bod 36).

83. Od prekročenia limitných hodnôt je teda Bulharsko podľa článku 23 ods. 1 prvého pododseku smernice 2008/50 povinné vypracovať plány kvality ovzdušia. Z dôvodu neexistencie oslobodenia od povinnosti dodržania museli tieto plány podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku prvej vety obsahovať vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

84. Účastníci konania sa zhodujú v tom, že Bulharsko plány kvality ovzdušia vypracovalo.

85. Komisia však z pokračujúceho porušovania limitných hodnôt vyvodzuje, že Bulharsko nezabezpečilo, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Bulharsko neprijalo všetky potrebné a vedecky možné opatrenia na účely skončenia prekročenia limitných hodnôt. Komisia okrem toho namieta, že stanovené opatrenia ešte neboli realizované a že bulharské plány neobsahujú určité údaje.

86. Aj vo vzťahu k tomuto žalobnému dôvodu treba najprv spresniť predmet konania (pozri k tomu bod 1) predtým, než sa preskúmajú dôkazy predložené Komisiou (pozri k tomu bod 2) a kvalita bulharských plánov kvality ovzdušia (pozri k tomu bod 3).

#### 1. O predmete žalobného návrhu a o prípustnosti tvrdenia Komisie

87. Pre prípustnosť tohto žalobného dôvodu platí v zásade to isté, čo pre prípustnosť prvého žalobného dôvodu. Komisia síce neobmedzuje svoje tvrdenia na informácie, ktoré už boli predmetom výzvy na zaujatie stanoviska a odôvodneného stanoviska, ale neskoršie okolnosti sú iba ďalšími dôkazmi pokračujúcej a všeobecnej praxe pri vypracovaní a vykonaní plánov kvality ovzdušia.

88. Aj prípustný predmet tohto žalobného dôvodu je však časovo ohraničený lehotou stanovenou v odôvodnenom stanovisku, 11. septembrom 2014.

89. Okrem toho vzniká otázka, či aj tento žalobný návrh zahŕňa porušenie povinností platných pred smernicou 2008/50. Tieto povinnosti vyplývali zo smernice 96/62 v spojení so smernicou 99/30.

90. V tejto súvislosti ide o inú situáciu ako pri limitných hodnotách. Netreba zodpovedať otázku, či predchádzajúca právna úprava obsahovala podobné požiadavky, aké sú dnes zakotvené v článku 23 ods. 1 a oddiele A prílohy XV smernice 2008/50. Sama Komisia totiž zastáva názor, že článok 23 ods. 1 smernice 2008/50 je prísnejší ako smernica 96/62. Druhá z uvedených smerníc vyžaduje iba dodržanie limitných hodnôt v rámci rozumnej lehoty, kým podľa prvej sa musí táto lehota čo najviac skrátiť. Sprísnenie požiadaviek však vylučuje kontinuitu.

91. Komisia sa preto nemôže odvolávať na kontinuálne trvanie povinností plánovania stanovených v smernici 96/62. V skutočnosti možno porušenie článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 konštatovať až po uplynutí povinnosti prebratia druhej z uvedených smerníc, čiže najskôr od 11. júna 2010.

92. Tvrdenie Komisie je preto prípustné len v tomto rozsahu.

#### 2. O trvaní prekročenia limitných hodnôt

93. Komisia z trvania prekročenia vyvodila omeškanie povinnosti čo najviac ho skrátiť, čo implikuje, že prekročenie sa má skončiť v rámci určitého obdobia. Takéto určité obdobie však v smernici 2008/50 nie je stanovené, ani ho z nej nemožno odvodiť.

94. Súdny dvor doposiaľ v súvislosti s plánmi kvality ovzdušia konštatoval skôr iba to, že podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, ak členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy na určenie opatrení, ktoré je potrebné prijať, musia umožniť, aby sa v každom prípade obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.<sup>33</sup>

95. Toto konštatovanie treba chápať vo svetle skoršieho rozsudku Janecek týkajúceho sa akčných plánov, ktoré mali byť vypracované v krátkej dobe z dôvodu hroziaceho prekročenia limitných hodnôt podľa článku 7 ods. 3 smernice 96/62. Súdny dvor konštatoval, že zo systému uvedenej smernice, ktorej cieľom je integrované zníženie znečistenia, vyplýva, že členským štátom prináleží, aby prijali opatrenia, ktoré sú spôsobilé znížiť riziko prekročenia, ako aj jeho trvanie na minimum, berúc pritom do úvahy všetky okolnosti vyplývajúce z daného času a dotknutých záujmov.<sup>34</sup> A v tejto súvislosti Súdny dvor uznal, že členské štáty pri výkone svojej voľnej úvahy musia okrem cieľa znížiť prekročenia brať do úvahy aj rovnováhu, ktorá sa musí medzi týmto cieľom a rôznymi dotknutými verejnými a súkromnými záujmami zabezpečiť.<sup>35</sup>

96. Aj plány kvality ovzdušia podľa článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 možno vypracovať len na základe takejto rovnováhy záujmov. Je pravda, že veľký význam kvality ovzdušia pre život a zdravie ponecháva iba malý priestor pre zohľadnenie iných záujmov. Vyžaduje preto aj prísne preskúmanie prijatej úvahy.<sup>36</sup> Nesporne však existujú prevažujúce záujmy, ktoré môžu odporovať určitým vhodným opatreniam.

97. Podľa tvrdení Bulharska je tak hlavným dôvodom prekročenia limitných hodnôt zimné vykurovanie bytov tuhými palivami, najmä drevom a uhlím. Zdá sa teda, že zákaz takýchto kúrení je spôsobilý dosiahnuť dodržanie limitných hodnôt. Toto opatrenie je však zakázané dovtedy, kým nie sú k dispozícii iné spôsoby vykurovania, pretože bez kúrenia by sa očakávali ešte závažnejšie vplyvy na ľudské zdravie.

98. Bulharsko preto správne zdôrazňuje, že len na základe individuálneho preskúmania prípadu možno určiť, o akom období je možné povedať, že sa „čo najviac skrátilo“. Trvanie prekročenia samo osebe na to nestačí, pretože z neho nemožno vyvodiť záver, či rovnováha s inými záujmami bola chybná.

99. Ústredné tvrdenie Komisie sa bezprostredne nepresadí. Skutočnosť, či boli limitné hodnoty prekročené v určitom počte rokov, či už to bolo sedem, osem alebo deväť rokov, sama osebe nemôže byť rozhodujúcim faktorom na účely zistenia, či sa toto obdobie „čo najviac skrátilo“.

100. Z toho však nevyplýva, že toto tvrdenie Komisie je irelevantné.

101. Súdny dvor by mal skôr vychádzať zo svojej judikatúry týkajúcej sa odpadového práva. V tejto oblasti platí dominujúca povinnosť členských štátov zakotvená v článku 13 smernice o odpadoch<sup>37</sup>, aby zabezpečili, že sa nakladanie s odpadom vykoná bez ohrozovania zdravia ľudí alebo poškodzovania životného prostredia. Pretrvávanie skutkového stavu, ktorý je nezlučiteľný s týmto cieľom, napríklad existencie nezákonnej skládky odpadov, poukazuje na porušenie týchto povinností, najmä ak dlhodobo značne poškodzuje životné prostredie bez toho, aby zasiahli príslušné orgány.<sup>38</sup>

33 — Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 57).

34 — Rozsudok z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 45).

35 — Rozsudok z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46).

36 — Pozri v tomto zmysle v súvislosti s preskúmaním závažných zásahov do súkromnej sféry a právom na ochranu osobných údajov rozsudky z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 48), a zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 78).

37 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3).

38 — Pozri napríklad rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko (nazývaný „San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, bod 68); z 18. novembra 2004, Komisia/Grécko (C-420/02, EU:C:2004:727, bod 22); zo 4. marca 2010, Komisia/Taliansko (C-297/08, EU:C:2010:115, bod 97); z 11. decembra 2014, Komisia/Grécko (C-677/13, EU:C:2014:2433, bod 78); zo 16. júla 2015, Komisia/Slovensko (C-140/14, EU:C:2015:501, bod 69), a z 21. júla 2016, Komisia/Rumunsko (C-104/15, EU:C:2016:581, bod 81).

102. To isté platí v prejednávacom konaní. V Bulharsku sú už dlhší čas porušované limitné hodnoty  $PM_{10}$ , čo má závažné následky na zdravie bulharského obyvateľstva. V tom spočíva závažná indícia o tom, že Bulharsko si nespĺnilo svoju povinnosť podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50.

103. Je pravda, že Bulharsko zastáva názor, že prekročenie limitných hodnôt nemôže zároveň zakladať porušenie článku 13 ods. 1 a článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, pretože až porušenie prvej z uvedených povinností spôsobuje vznik druhej povinnosti.

104. Toto tvrdenie však neberie do úvahy, že toto porušenie limitných hodnôt nezakladá porušenie článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, ale je len indíciou o tom, že plány kvality ovzdušia nespĺňajú požiadavky. Nemožno to síce odvodiť z prvého prekročenia, ale čím dlhšie prekročenia trvajú, tým viac svedčia o tom, aké účinné – alebo neúčinné – boli už prijaté opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia.

105. Pri posúdení tejto indície sú mimochodom relevantné aj nesporné porušenia po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, t. j. v rokoch 2014 a 2015. Potvrdzujú, že plány kvality ovzdušia existujúce pred uplynutím lehoty neboli dostatočné ani len na to, aby vyhovelí limitným hodnotám k neskoršiemu momentu.

106. Význam trvania prekročenia neznižuje ani skutočnosť, že predmetom konania je iba povinnosť existujúca od 11. júna 2010. Bulharsko totiž nebolo prvýkrát od tohto momentu povinné postupovať proti znečisteniu ovzdušia, ale už od pristúpenia v januári 2007, keď sa stal uplatniteľným článok 7 ods. 3 smernice 96/62. Účinnosť opatrení prijatých medzi 11. júnom 2010 a 11. septembrom 2014 treba preto posúdiť vo svetle viac ako trojročného predchádzajúceho úsilia o zlepšenie kvality ovzdušia. Keďže tieto snahy neboli dostatočné, o to viac to potvrdzuje potrebu prijať účinné opatrenia po 11. júni 2010.

107. Je teda úlohou Bulharska, aby oslabilo túto indíciu založenú na pokračujúcom prekračovaní. Na tieto účely by musel členský štát najmä preukázať, že jeho plány kvality ovzdušia spĺňajú požiadavky článku 23 ods. 1 a oddielu a prílohy XV smernice 2008/50.

### 3. O kvalite bulharských plánov kvality ovzdušia

108. Podľa tvrdenia Bulharska a Komisie sú však doterajšie plány nedostatočné.

109. Je nesporné, že tieto plány síce obsahovali rôzne cieľové dátumy s prihliadnutím na dodržanie limitných hodnôt, ale tieto ciele neboli dosiahnuté. Komisia uvádza aj to, že nebola zohľadnená celá škála možných opatrení, napríklad prísnejšie pravidlá používania tuhých palív na účely vykurovania bytov alebo obmedzenia v cestnej doprave.

110. Bulharské plány majú okrem toho aj štrukturálne nedostatky.

111. Komisia totiž okrem toho uvádza, že Bulharsko neposkytlo informácie o presnej miestnej pôsobnosti plánov, o časovom priebehu ich uskutočnenia, o očakávaných zlepšeniach na základe plánovaných opatrení, ako aj o momente dodržania limitných hodnôt.

112. Komisia tým poukazuje na informácie potrebné podľa oddielu A prílohy XV smernice 2008/50. Podľa bodu 6 písm. b) tohto oddielu treba uviesť predovšetkým podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia. Bod 8 vyžaduje aj zoznam a opis všetkých opatrení stanovených v projekte (písm. a)], časový harmonogram vykonávania [písm. b)] odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov [písm. c)].

113. Tieto informácie majú ústredný význam, pretože len oni umožňujú vysvetliť, či tieto plány kvality ovzdušia skutočne zabezpečujú, aby sa obdobie prekročenia čo najviac skrátilo. Na základe týchto informácií možno preskúmať, či členský štát identifikoval všetky opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia a ktoré vybral. Zároveň potom možno odhadnúť, do akej miery a v akom období sa zlepšila kvalita ovzdušia. V konečnom dôsledku z toho vyplýva, či na základe týchto plánov možno dodržať limitné hodnoty a ak áno, dokedy.

114. Bulharsko síce opisuje veľa opatrení a plánov, avšak nespochybňuje, že vyššie uvedené informácie v podstate chýbajú.

115. Bulharsko jednako poukazuje na rozpor v tvrdení Komisie. Komisia totiž na jednej strane tvrdí, že Bulharsko neuviedlo, kedy možno počítať s dodržaním limitných hodnôt, na druhej strane však kritizuje, že niektoré plány obsahujú dátumy, ktoré uplynuli bez toho, aby boli dodržané limitné hodnoty.

116. Tento rozpor však nemá rozhodujúci význam, keďže oznámenie dodržania limitných hodnôt, ktoré nebolo splnené, je len ďalším dôkazom deficitov plánu kvality ovzdušia.

117. Plány kvality ovzdušia na zníženie znečistenia ovzdušia z dôvodu  $PM_{10}$ , ktoré vypracovalo Bulharsko, preto nespĺňajú požiadavky článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 a najmä neobsahujú všetky potrebné informácie podľa oddielu A prílohy XV smernice 2008/50.

118. Bulharsko tak nemohlo preukázať ani to, že napriek pokračujúcemu prekračovaniu limitných hodnôt prijalo potrebné opatrenia, aby sa obdobie prekročenia čo najviac skrátilo.

#### 4. Predbežný záver

119. V súvislosti s druhým žalobným dôvodom sa teda celkovo dá povedať, že Bulharsko si od 11. júna 2010 do 11. septembra 2014 všeobecne a pokračujúco vo všetkých aglomeráciách a zónach krajiny neplnilo svoju povinnosť vyplývajúcu z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 vypracovať a vykonať plány kvality ovzdušia podľa oddielu A prílohy XV na zníženie znečistenia ovzdušia z dôvodu  $PM_{10}$ , aby sa obdobie nedodržania limitných hodnôt podľa článku 13 ods. 1 a prílohy XI čo najviac skrátilo.

#### V – Trovy

120. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia mala vo veci v zásade úspech, Bulharsko treba zaviazat' na náhradu trov konania.

121. Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku však členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Poľsko teda znáša svoje vlastné trovy konania.

#### VI – Návrh

122. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Bulharská republika vo vzťahu k  $PM_{10}$  od roku 2007 do roku 2013 všeobecne a pokračujúco vo všetkých aglomeráciách a zónach krajiny porušovala svoje povinnosti vyplývajúce z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.

2. Bulharská republika si od 11. júna 2010 do 11. septembra 2014 všeobecne a pokračujúco vo všetkých aglomeráciách a zónach krajiny neplnila svoju povinnosť vyplývajúcu z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 vypracovať a vykonať plány kvality ovzdušia podľa oddielu A prílohy XV na zníženie znečistenia ovzdušia z dôvodu  $PM_{10}$ , aby sa obdobie nedodržania limitných hodnôt podľa článku 13 ods. 1 a prílohy XI čo najviac skrátilo.
3. Vo zvyšnej časti sa žaloba zamieta.
4. Bulharská republika znáša svoje vlastné trovy konania s výnimkou trov konania vzniknutých Poľskej republike, ktoré znáša Poľská republika.