Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. decembra 2012*

„Neizpolnitev obveznosti države — Okolje — Direktiva 1999/30/ES — Nadzor nad onesnaževanjem — Mejne vrednosti koncentracij PM10 v zunanjem zraku“

V zadevi C-68/11,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 16. februarja 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopata A. Alcover San Pedro in S. Mortoni, agentki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, ob sodelovanju S. Varone, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (poročevalec), sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da v več zaporednih letih ni zagotovila, da mejne vrednosti koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku v številnih območjih in aglomeracijah na celotnem italijanskem ozemlju ne presežejo mejnih vrednosti, določenih

* Jezik postopka: italijanščina.

v členu 5(1) Direktive Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 164), ki je postal člen 13(1) Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL L 152, p. 1), ni izpolnila obveznosti iz navedenega člena 5.

Pravni okvir

Direktiva 96/62/ES

2 Države članice morajo v skladu s členom 11 Direktive Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 95) predložiti letna poročila o spoštovanju mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10}.

3 Člen 8 te direktive določa:

„1. Države članice pripravijo seznam območij in strnjenih naselij, kjer so ravni enega ali več onesnaževal višje od vsote mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja.

[…]

3. Države članice za območja in strnjena naselja iz odstavka 1 sprejmejo ukrepe in tako zagotovijo, da se pripravi ali izvaja načrt ali program, s katerim se v določenem roku doseže mejna vrednost.

Omenjeni načrt ali program, ki mora biti dostopen javnosti, vsebuje najmanj informacije, naštete v Prilogi IV.

4. Države članice za območja in strnjena naselja iz odstavka 1, v katerih je raven več kot enega onesnaževala višja od mejne vrednosti, pripravijo celovit načrt za vsa ta onesnaževala.

[…]“

Direktiva 1999/30

4 Delci PM_{10} so v členu 2, točka 11, Direktive 1999/30 opredeljeni kot trdni delci, ki preidejo skozi dovod s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamičnim premerom nad 10 μm.

5 Člen 5(1) te direktive določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge III od datumov, ki so tam določeni.

[…]“

6 Člen 5(4) navedene direktive določa:

„Kadar so mejne vrednosti za PM_{10} iz oddelka I Priloge III presežene zaradi koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku, ki so posledica naravnih dogodkov, zaradi katerih koncentracije znatno presegajo normalne ravni ozadja zaradi naravnih virov, države članice obvestijo Komisijo v skladu s členom 11(1) Direktive 96/62/ES in zagotovijo potrebno utemeljitev, s katero dokažejo, da so taka

preseganja posledica naravnih dogodkov. V takih primerih morajo države članice izvajati načrte ukrepanja v skladu s členom 8(3) Direktive 96/62/ES le, kadar so mejne vrednosti iz oddelka I Priloge III presežene zaradi drugih vzrokov, ne zaradi naravnih dogodkov."

7 Za zagotovitev varovanja zdravja ljudi sta v Prilogi III k Direktivi 1999/30 določeni dve vrsti omejitev za delce PM_{10}, pri čemer je treba ločiti dve stopnji, ki se delita na dve obdobji. Za stopnjo 1, ki traja od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2009, je na eni strani določena dnevna vrednost 50 $\mu g/m^3$, ki se ne sme preseči več kakor 35-krat v koledarskem letu, na drugi strani pa se ne sme preseči letne vrednosti 40 $\mu g/m^3$. Za stopnjo 2, ki se začne 1. januarja 2010, je na eni strani določena dnevna vrednost 50 $\mu g/m^3$, ki se ne sme preseči več kakor 7-krat v koledarskem letu, na drugi strani pa je določena letna mejna vrednost 20 $\mu g/m^3$.

8 Za potrebe ocenjevanja koncentracij PM_{10} iz člena 7 te direktive je treba razlikovati med „območji" in „strnjenimi naselji [aglomeracijami]".

9 V skladu s členom 2, točka 8, Direktive 1999/30 območje pomeni „del ozemlja držav članic, ki ga same razmejijo".

10 Člen 2, točka 9, te direktive aglomeracijo opredeljuje kot „območje, poseljeno z več kakor 250.000 prebivalci, kadar je prebivalcev 250.000 ali manj, pa območje, kjer je gostota prebivalstva na km^2 taka, da države članice upravičeno potrebujejo ocenjevanje onesnaženosti in upravljanje kakovosti zraka".

11 V skladu s členom 12 navedene direktive so morale države članice sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 19. julija 2001.

Direktiva 2008/50

12 S členom 31 Direktive 2008/50, ki je začela veljati 11. junija 2008, sta bili z 11. junijem 2010 razveljavljeni direktivi 96/62 in 1999/30, brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos in uporabe navedenih direktiv.

13 V odstavku 1 člena 13 Direktive 2008/50, naslovljenega „Mejne vrednosti in alarmne vrednosti za varovanje zdravja ljudi", je določeno:

„Države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni žveplovega dioksida, PM_{10}, svinca in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI.

[…]

Spoštovanje teh zahtev se ocenjuje v skladu s Prilogo III.

Sprejemljivo preseganje iz Priloge XI se uporablja v skladu s členom 22(3) in členom 23(1)."

14 Ugotoviti je treba, da mejne vrednosti za PM_{10}, določene v Prilogi III k Direktivi 1999/30 za fazo 1, v prilogi XI k Direktivi 2008/50 niso bile spremenjene.

15 Vendar pa člen 22 Direktive 2008/50 določa pravila o odlogu rokov, ki so določeni za dosego mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10}, in med drugim pogoje za oprostitev obveznosti uporabe teh vrednosti.

16 Člen 22 te direktive določa:

„1. Kadar na določenem območju ali v aglomeraciji ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid ali benzen v rokih iz Priloge XI, lahko država članica za zadevno območje ali aglomeracijo navedene roke odloži za največ pet let pod pogojem, da je načrt za kakovost zraka oblikovan v skladu s členom 23 za območje ali aglomeracijo, za katerega/-o bi veljal odlog; tak načrt za kakovost zraka se dopolni s podatki iz oddelka B Priloge XV, povezanimi z zadevnimi onesnaževali, ter prikazuje, kako se bo pred iztekom novega roka dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi.

2. Kadar se zaradi disperzijskih značilnosti določenega mesta, neugodnih podnebnih pogojev ali deleža onesnaževal, ki se prenašajo prek meja, na določenem območju ali v aglomeraciji ne da doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za PM_{10}, kakor so določene v Prilogi XI, je država članica oproščena obveznosti uporabe navedenih mejnih vrednosti do 11. junija 2011, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 in če država članica dokaže, da so bili na nacionalni, regionalni in lokalni ravni sprejeti vsi primerni ukrepi, da bi bil rok izpolnjen.

[…]

4. Države članice uradno obvestijo Komisijo, kadar po njihovem mnenju zanje velja odstavek 1 ali 2, ter ji pošljejo načrt za kakovost zraka iz odstavka 1, vključno z vsemi ustreznimi podatki, ki jih Komisija potrebuje, da presodi, ali so ustrezni pogoji izpolnjeni. Komisija pri presoji upošteva predvidene učinke ukrepov, ki so jih sprejele države članice, na kakovost zunanjega zraka v teh državah, tako v sedanjosti kot v prihodnosti, pa tudi predvidene učinke sedanjih in načrtovanih ukrepov Skupnosti, ki jih predlaga Komisija, na kakovost zunanjega zraka.

Kadar Komisija temu ne nasprotuje v roku devetih mesecev po prejemu navedenega uradnega obvestila, se šteje, da so ustrezni pogoji za uporabo odstavka 1 ali 2 izpolnjeni.

V primeru nasprotovanja, lahko Komisija od držav članic zahteva, da prilagodijo ali predložijo nove načrte za kakovost zraka.“

Dejansko stanje in predhodni postopek

17 Italijanska republika je v skladu s členom 11 Direktive 96/62 Komisiji predložila poročila v zvezi s spoštovanjem mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku za leta od 2005 do 2007.

18 Komisija je na podlagi proučitve teh poročil ugotovila, da so bile dalj časa na številnih območjih italijanskega ozemlja prekoračene mejne vrednosti, določene v točki I Priloge III k Direktivi 1999/30.

19 Komisija je z dopisom z dne 30. junija 2008 Italijansko republiko obvestila o nameri, da bo v primeru, da najpozneje do 31. oktobra 2008 ne prejme prošnje za oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50, uvedla postopek iz člena 226 ES.

20 Italijanska republika je z dopisoma z dne 3. in 16. oktobra 2008 Komisiji sporočila ukrepe, ki jih je štirinajst dežel in dve avtonomni pokrajini sprejelo, da bi se na območjih v njihovi pristojnosti izognili prekoračitvi mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}.

21 Ker Komisija do 14. januarja 2009 od te države članice ni prejela nobene prošnje za oprostitev, je menila, da se člen 22 Direktive 2008/50 ne uporabi.

22 Komisija je zato, ker je menila, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 5(1) Direktive 1999/30, 2. februarja 2009 tej državi članici poslala uradni opomin. Opominu je bil priložen seznam 55 italijanskih območij in aglomeracij, v katerih so bile v letih 2006 in 2007 presežene dnevne in/ali letne mejne vrednosti za koncentracije PM_{10}.

23 Italijanska republika je z dopisi z dne 1. in 30. aprila, 22. oktobra in 11. novembra 2009 Komisiji odgovorila, da ji je 27. januarja in 5. maja 2009 poslala dve prošnji za oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50, ki sta se nanašali, prvič, na 67 območij, ki ležijo v 12 deželah in 2 avtonomnih pokrajinah, in drugič, na 12 območij, ki ležijo v 3 drugih deželah.

24 Komisija je po preučitvi teh dveh prošenj 28. septembra 2009 sprejela odločbo, 1. februarja 2010 pa sklep, ki sta se nanašala na navedeni prošnji.

25 Komisija je v odločbi z dne 28. septembra 2009 podala ugovor na prošnjo, ki jo je Italijanska republika vložila 27. januarja 2009, v zvezi z 62 od 67 območij, ki jih je navedla Italijanska republika in ki ležijo v deželah Emilija - Romanja, Furlanija - Julijska krajina, Lacij, Ligurija, Lombardija, Marke, Umbrija, Piemont, Toskana in Benečija ter v avtonomni pokrajini Trento.

26 Komisija je v sklepu z dne 1. februarja 2010 podala ugovor na prošnjo, ki jo je Italijanska republika vložila 5. maja 2009, v zvezi z enajstimi od dvanajstih območij, ki jih je navedla Italijanska republika in ki ležijo v deželah Kampanija, Apulija in Sicilija.

27 Ta država članica pozneje ni vložila nove prošnje za oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50.

28 Glede na to, da je Italijanska republika v več zaporednih letih presegla mejne vrednosti koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku na številnih območjih italijanskega ozemlja, je Komisija 7. maja 2010 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti iz člena 5(1) Direktive 1999/30. Komisija je zato to državo članico pozvala, naj v roku dveh mesecev od vročitve tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s temi obveznostmi.

29 Italijanska republika je v odgovoru z dne 6. julija 2010 trdila, da je izdelala nacionalno strategijo, v skladu s katero bi morala sprejeti zakonske in druge potrebne ukrepe na nacionalni ravni ter smernice, ki se nanašajo na sektorje, ki so najbolj odgovorni za izpuste PM_{10} in onesnaževala, ki se lahko spremenijo v PM_{10}. Italijanska republika je poleg tega zaprosila za sestanek s službami Komisije, da bi razpravljala o navedenih zakonskih in drugih ukrepih. Ta sestanek je 26. julija 2010 potekal v Bruslju (Belgija).

30 Italijanska republika je z dopisom z dne 25. avgusta 2010 priznala, da so bile ob izteku roka, ki je bil določen za odgovor na obrazloženo mnenje, mejne vrednosti koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku še vedno presežene v več italijanskih območjih in aglomeracijah. Da bi ji bila priznana oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50, je ta država članica Komisiji predložila druge podatke v zvezi z nacionalnimi ukrepi, ki bi morali biti sprejeti jeseni 2010 in sporočeni pred novembrom 2010 ter ki jim je bila priložena ocena vpliva v zvezi z območji in aglomeracijami, v katerih so bile te vrednosti še vedno presežene.

31 Komisija pozneje ni bila obveščena o sprejetju navedenih nacionalnih ukrepov. Prav tako ni prejela ocene vpliva v zvezi z zadevnimi območji in aglomeracijami niti nove prošnje za oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50.

32 Komisija je v teh okoliščinah vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

33 Komisija v tožbi trdi, da poročila, ki jih je Italijanska republika v skladu s členom 11 Direktive 96/62 predložila za leto 2005 in naslednja leta, kažejo, da so bile mejne vrednosti koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku dalj časa presežene na številnih območjih italijanskega ozemlja.

34 Poleg tega naj bi bile v skladu s podatki, ki jih je ta država članica predložila za leto 2009, te vrednosti še naprej presežene v 70 območjih, ki ležijo v deželah Kampanija, Emilija - Romanja, Furlanija - Julijska krajina, Lacij, Ligurija, Lombardija, Marke, Umbrija, Piemont, Apulija, Sicilija, Toskana in Benečija ter v avtonomni pokrajini Trento.

35 Vendar pa Italijanska republika ni sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev spoštovanja mejnih vrednosti koncentracij PM_{10}, in ni vložila nove prošnje za oprostitev iz člena 22 Direktive 2008/50.

36 Italijanska republika trdi, da emisije PM_{10} izvirajo tudi iz antropogenih virov, kot je ogrevanje, in iz naravnih virov, kot so vulkani, ter iz kemijskih reakcij, ki v ozračju nastanejo med onesnaževalci, imenovanimi „predhodne sestavine“. Dalje naj bi na koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku vplivali vremenski pogoji in obseg dviga delcev s tal.

37 Ker je bilo preseganje mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} ugotovljeno od leta 2001, naj bi italijanske dežele izdelale načrte iz člena 8 Direktive 96/62 za zmanjšanje emisij teh delcev. Ti načrti naj bi se primarno nanašali na transportni sektor. Nato naj bi bili po letu 2006 postopno sprejeti ukrepi v zvezi s civilnim, poljedelskim in živinorejskim sektorjem.

38 Na nacionalni ravni naj bi pristojni organi za zmanjšanje koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku prav tako sprejeli ukrepe v civilnem, industrijskem, pridelovalnem in transportnem sektorju.

39 Vsi ti predpisi naj bi prispevali k bistvenemu izboljšanju kakovosti zraka v letih od 1990 do 2009 z zmanjšanjem števila dni, v katerih so mejne dnevne vrednosti PM_{10} presežene. Vendar pa to izboljšanje ni zadostovalo za zagotovitev spoštovanja mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} v predpisanih rokih.

40 Po mnenju Italijanske republike je bilo namreč ta cilj nemogoče doseči. Za njegovo dosego bi bilo treba sprejeti drastične ukrepe na gospodarski in socialni ravni ter kršiti temeljne pravice in svoboščine, kakršne so prosti pretok blaga in oseb, zasebna gospodarska pobuda in pravica državljanov do storitev javnih služb.

41 Italijanska republika meni, da obstaja vsaj pet razlogov, iz katerih mejne vrednosti koncentracij PM_{10} niso bile spoštovane v predpisanem roku, in sicer, prvič, zapletenost pojava nastanka PM_{10}, drugič, vpliv vremena na koncentracije PM_{10} v ozračju, tretjič, nezadostno tehnično poznavanje pojava nastanka PM_{10}, ki je vodilo do določitve prekratkih rokov za spoštovanje mejnih vrednosti, četrtič, dejstvo, da različne politike Evropske unije za zmanjšanje predhodnih sestavin PM_{10} niso prinesle pričakovanih rezultatov, in petič, neobstoj povezave med politiko Unije, ki se nanaša na kakovost zraka, in – med drugim – politiko zmanjšanja toplogrednih plinov.

42 Komisija v repliki trdi, da se lahko v okviru direktiv 92/62, 1999/30 in 2008/50 za nadzor nad spoštovanjem mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} opre le na podatke, ki jih predloži zadevna država članica, ki določi območja meritve koncentracij PM_{10} in se zaveže, da bo te meritve opravljala. V teh okoliščinah bi moralo biti Italijanski republiki povsem poznano dejstvo, da so bile te mejne vrednosti presežene v več zaporednih letih in v številnih območjih.

43 Komisija v zvezi s trditvijo, da Italijanska republika ni mogla spoštovati mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} v predpisanih rokih zaradi obstoja splošnih razlogov, opozarja, da člen 22 Direktive 2008/50 pod nekaterimi pogoji določa oprostitev obveznosti uporabe teh mejnih vrednosti. Toda Italijanska republika po prejemu ugovorov, ki ju je Komisija podala v odločbi z dne 28. septembra 2009 in v sklepu z dne 1. februarja 2010, ni vložila nobene nove prošnje za oprostitev.

44 Komisija naj bi poleg tega v odločbi z dne 28. septembra 2009 navedla, da je mogoče trditev, ki se nanaša na izpuste PM_{10} na svetovni in celinski ravni, upoštevati le v nekaterih posebnih primerih, in ne na splošno. Glede Padske nižine naj bi poudarila, da „ocenjenega prispevka k deležu onesnaževal, ki se prenaša čez meje, v Padski nižini, ni mogoče šteti za reprezentativnega, zaradi posebnega geografskega položaja tega območja, saj ga obkrožajo gore in morje. Komisija ugotavlja, da je delež onesnaževal, ki se prenaša čez meje, na tem območju vsekakor omejen.“

45 Komisija je poleg tega v odločbi z dne 28. septembra 2009 in v sklepu z dne 1. februarja 2010 opozorila, da ji Italijanska republika v skladu s členom 20 Direktive 2008/50 ni predložila podatkov o deležu onesnaževal naravnih virov pri preseganju mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na zadevnih območjih. Poleg tega, čeprav je Italijanska republika Komisiji predložila nekaj regionalnih načrtov, pa ji še vedno ni predložila nacionalnega načrta za kakovost zraka.

46 Komisija v zvezi s trditvijo, ki se nanaša na obveznost sprejetja drastičnih ukrepov na gospodarski in socialni ravni ter kršitev temeljnih pravic, navaja, da nobena država članica zoper direktivi 1999/30 in 2008/50 ni vložila ničnostne tožbe.

47 Komisija dodaja, da je Italijanska republika v odgovoru na tožbo priznala, da mejne vrednosti koncentracij PM_{10} niso vedno spoštovane, in da tega položaja kratkoročno ali srednjeročno ne bo mogoče rešiti. Komisija iz tega sklepa, da je bilo preseganje teh mejnih vrednosti stalno in sistematično.

48 Če bi se Sodišče omejilo na ugotovitev neizpolnitve obveznosti za leta od 2005 do 2007, taka sodba ne bi imela nobenega polnega učinka. Ker se neizpolnitev obveznosti še nadaljuje, bi morala Komisija vložiti novo tožbo za leta od 2008 do 2010 in tako dalje. Komisija tako Sodišču predlaga, naj odloči tudi o zdajšnjem položaju, saj se tožba nanaša na trajno spoštovanje direktiv 1999/30 in 2008/50.

Presoja Sodišča

49 Najprej je treba ugotoviti, da čeprav Italijanska republika ni ugovarjala nedopustnosti te tožbe, lahko Sodišče po uradni dolžnosti preuči, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 258 PDEU za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej zlasti sodbe z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Italiji, C-362/90, Recueil, str. I-2353, točka 8; z dne 26. januarja 2012 v zadevi Komisija proti Sloveniji, C-185/11, točka 28, in z dne 15. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-34/11, točka 42).

50 V okviru tega je treba preveriti, ali so očitki v obrazloženem mnenju in v tožbi predstavljeni skladno in natančno, da bi lahko Sodišče natančno razumelo obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj, da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. februarja 2007 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-199/04, ZOdl., str. I-1221, točki 20 in 21, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 43).

51 Kot je namreč razvidno zlasti iz člena 38(1)(c) Poslovnika Sodišča v različici, ki je veljala v času vložitve tožbe, in iz sodne prakse v zvezi s to določbo, je treba v vsaki tožbi navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov, te navedbe pa morajo biti dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe in Sodišču nadzor. Iz tega izhaja, da morajo temeljni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo izhajati iz besedila same tožbe in da morajo

biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 44 in navedena sodna praksa).

52 Vendar Komisija ne v tožbenih predlogih ne v obrazložitvi tožbe ni natančno navedla, za katera leta se očita neizpolnitev obveznosti. Navaja le to, da je Italijanska republika presegla mejne vrednostni koncentracij PM_{10} „v več zaporednih letih“. Zatrjuje, da gre za trenutno neizpolnjevanje obveznosti in da se mora odločitev Sodišča nanašati na sedanjost, in ne na preteklost, brez opredelitve zadevnega obdobja.

53 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da neobstoj navedbe bistvenega elementa tožbe, kot je obdobje, v katerem naj bi Italijanska republika po navedbah Komisije kršila pravo Unije, ne ustreza zahtevam skladnosti, jasnosti in natančnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 47).

54 Poleg tega Komisija ni natančno navedla obdobja, na katero se nanaša očitana neizpolnitev obveznosti, in tudi ni predložila upoštevnih dokazov, pri čemer je lakonično poudarila, da v tej zadevi nima pravnega interesa za to, da Sodišče odloči o preteklih dogodkih, saj od sodbe o ugotovitvi preteklega stanja ne bi imela nobene koristi. Zato ta institucija ni le očitno kršila obveznosti, ki zanjo in za Sodišče izhajajo iz sodne prakse, navedene v točkah 50 in 51 te sodbe, temveč je Sodišču tudi onemogočila, da bi preizkusilo to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

55 Vendar je treba kljub temu ugotoviti, da je pregled letnih poročil za leta od 2005 do 2007, ki jih je predložila Italijanska republika, pokazal, da so bile dnevne mejne vrednosti PM_{10} presežene v več območjih in aglomeracijah. Na podlagi teh poročil je Komisija menila, da Italijanska republika ni spoštovala obveznosti iz člena 5(1) Direktive 1999/30, ker so bile v 55 italijanskih območjih in aglomeracijah, navedenih v prilogi k uradnemu opominu, v letih 2006 in 2007 presežene dnevne in/ali letne mejne vrednosti za koncentracije PM_{10}.

56 Na podlagi tega je mogoče sklepati, da neizpolnitev obveznosti iz člena 5(1) Direktive 1999/30 vsekakor zajema obdobje med letoma 2006 in 2007 in se nanaša na 55 italijanskih območij in aglomeracij.

57 V teh okoliščinah se lahko ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti v tako določenih mejah razglasi za dopustno. V delu, v katerem pa se nanaša na leto 2005 in obdobje po letu 2007, pa je treba tožbo zavreči kot nedopustno.

58 Glede utemeljenosti te tožbe je treba spomniti, da Italijanska republika v svojih stališčih priznava preseganje mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} v mejah, navedenih v točki 56 te sodbe.

59 Italijanska republika dodaja, da teh mejnih vrednosti ni bilo mogoče spoštovati v rokih, ki jih določa Direktiva 1999/30, iz najmanj petih razlogov, navedenih v točki 41 te sodbe. V teh okoliščinah naj bi zagotovitev spoštovanja navedenih mejnih vrednosti zajemala sprejetje drastičnih ukrepov na gospodarski in socialni ravni ter kršitev temeljnih pravic in svoboščin, kakršne so prosti pretok blaga in oseb, zasebna gospodarska pobuda in pravica državljanov do storitev javnih služb.

60 V zvezi s tem je treba poudariti, da ker zakonodajalec Unije ni spremenil direktive tako, da se podaljšajo roki za izvedbo, morajo države članice spoštovati roke, ki so bili prvotno določeni.

61 Poleg tega je treba ugotoviti, da Italijanska republika ne trdi, da je zaprosila – med drugim – za uporabo člena 5(4) Direktive 1999/30, ki se nanaša na položaj, v katerem so mejne vrednosti koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku presežene zaradi naravnih dogodkov, zaradi katerih pride do koncentracij, ki bistveno presegajo običajne osnovne ravni, ki izvirajo iz naravnih virov.

62 Toda postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi neizpolnitve obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba DEU ali sekundarna zakonodaja (glej sodbi z dne 1. marca 1983 v zadevi Komisija proti Belgiji, 301/81, Recueil, str. 467, točka 8, in z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Italiji, C-297/08, ZOdl., str. I-1749, točka 81).

63 Kadar je taka ugotovitev dokazana, kot je v obravnavani zadevi, ni pomembno, da je neizpolnitev posledica volje države članice, ki se ji ta neizpolnitev pripisuje, njene malomarnosti ali celo tehničnih težav, s katerimi se je srečala (sodba z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Španiji, C-71/97, Recueil, str. I-5991, točka 15, in zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji z dne 4. marca 2010, točka 82).

64 Vsekakor se država članica, ki naleti na težave, ki jih v tistem trenutku ni mogoče odpraviti in ki ji preprečujejo, da bi izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s pravom Unije, na obstoj višje sile lahko sklicuje le za obdobje, ki je potrebno za odpravo teh težav (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, C-1/00, Recueil, str. I-9989, točka 131).

65 Vendar pa so v obravnavanem primeru trditve, ki jih navaja Italijanska republika, preveč splošne, da bi lahko pomenile višjo silo, ki bi upravičevala nespoštovanje mejnih vrednosti koncentracije PM_{10} v 55 italijanskih območjih in aglomeracijah, ki jih je navedla Komisija.

66 Zato je treba tožbi v okviru meja, navedenih v točki 56 te sodbe, ugoditi.

67 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da v letih 2006 in 2007 ni zagotovila, da koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku v 55 italijanskih območjih in aglomeracijah, navedenih v uradnem opominu Komisije z dne 2. februarja 2009, ne presežejo mejnih vrednosti, določenih v členu 5(1) Direktive 1999/30, ni izpolnila obveznosti iz te določbe.

Stroški

68 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Člen 138(3), prvi stavek, Poslovnika določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške.

69 V tem sporu je treba upoštevati, da je bil očitek Komisije o nespoštovanju obveznosti iz člena 5 Direktive 1999/30, ki je postal člen 13 Direktive 2008/50, v delu, ki se nanaša na leto 2005 in na obdobje po letu 2007, razglašen za nedopusten.

70 Zato je treba Komisiji in Italijanski republiki naložiti, da nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da v letih 2006 in 2007 ni zagotovila, da koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku v 55 italijanskih območjih in aglomeracijah, navedenih v uradnem opominu Komisije z dne 2. februarja 2009, ne presežejo mejnih vrednosti, določenih v členu 5(1) Direktive Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku, ni izpolnila obveznosti iz te določbe.**

2. **V preostalem se tožba zavrže.**

3. **Evropska komisija in Italijanska republika nosita svoje stroške.**

Podpisi