



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 10. novembra 2016¹

Zadeva C-488/15

**Evropska komisija
proti**

Republiki Bolgariji

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2008/50/ES — Kakovost zunanjega zraka —
Koncentracija finih delcev (PM₁₀) v zunanjem zraku — Preseganje mejnih vrednosti — Splošna in
vztrajna kršitev — Načrti za kakovost zraka“

I – Uvod

1. Komisija v obravnavanem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti zatrjuje kršitev standardov Unije glede kakovosti zunanjega zraka v Bolgariji. Natančneje, gre za previsoke vrednosti finih delcev velikosti do 10 µm (v nadaljevanju: PM₁₀) v skladu z Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.² Bolgarija ima, kar zadeva to onesnaževalo, glede na navedbe Evropske agencije za okolje (EEA) najslabše vrednosti med vsemi državami članicami.³

2. Onesnaženost zraka pomembno vpliva na naše zdravje. Predvsem PM₁₀ vplivajo tako na kardiovaskularni sistem kakor tudi na dihalne poti.⁴ Po navedbah Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) je bila v letu 2012 v svetovnem merilu onesnaženost zraka vzrok za 3 milijone prezgodnjih smrtnih primerov, v Evropi pa za 479.000,⁵ od tega 8634 v Bolgariji.⁶ Bolgarija je v skladu s tem v svetovnem merilu za Ukrajino in pred Belorusijo ter Kitajsko na drugem mestu po številu smrtnih primerov na prebivalca (118 na 100.000 prebivalcev), čeprav je treba na to kvoto ob upoštevanju konkretnih starostnih struktur gledati nekoliko relativno.⁷

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — UL 2008, L 152, str. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, str. 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), str. 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>, str. 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>, str. 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>, str. od 65 do 67.

3. Za PM_{10} posebej očitno ni novejših ocen, je pa EEA za leto 2005 leta 2009 navedla, da je treba v Bolgariji izhajati iz približno 1600 prezgodnjih smrtnih primerov na milijon prebivalcev in da bi bilo mogoče to število ob spoštovanju mejnih vrednosti znižati na približno 1000. Ustrezne ocene za takratnih 27 držav članic so na drugi strani znašale le približno 850 in 650 prezgodnjih smrtnih primerov na milijon prebivalcev.⁸

4. Obravnavani postopek zaradi neizpolnitve obveznosti je zato izredno pomemben za varovanje zdravja ljudi pred škodljivimi vplivi okolja. Obe stranki se strinjata, da Bolgarija mejnih vrednosti ni spoštovala od leta 2007, ko so se te začele uporabljati.

5. Kljub temu pravna presoja obravnavanega postopka ni enostavna. Temeljnega pomena je vprašanje obveznosti glede skladnosti z mejnimi vrednostmi v razmerju do tega, da je treba pri njihovem preseganju pripraviti načrte za kakovost zraka, katerih cilj ni takojšnja vzpostavitev zahtevane kakovosti zraka, ampak le to, da je obdobje preseganja čim krajše.

6. Ob tem se postavljajo številna specifična procesna vprašanja, predvsem, ali lahko Komisija doseže ugotovitev splošne in vztrajne kršitve, ali Bolgarija lahko uveljavlja začasno oprostitev od skladnosti z mejnimi vrednostmi in ali lahko Komisija iz vztrajne kršitve mejnih vrednosti sklepa, da so načrti za kakovost zraka pomanjkljivi.

II – Pravni okvir

7. V skladu s členom 2 Protokola o pogojih in načinu sprejema Republike Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo⁹ so z dnem pristopa – torej s 1. januarjem 2007 – predvsem določbe aktov, ki so jih institucije sprejele pred pristopom, za Bolgarijo in Romunijo zavezujoče in se v njej uporabljajo pod pogoji, ki jih določajo Pogodbi in ta protokol. Glede določb o kakovosti zunanjega zraka ni bila dogovorjena izjema.

8. V členu 2, točka 18, Direktive 2008/50 so opredeljeni fini delci, ki so predmet obravnavanega spora:

„ PM_{10} ‘ pomeni delce, ki preidejo skozi dovod, kakor je opredeljen v referenčni metodi za vzorčenje in merjenje PM_{10} , EN 12341, s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamskim premerom nad $10\ \mu m$ “.

9. V členu 13(1) Direktive 2008/50 je določena obveznost, da je treba doseči skladnost z mejnimi vrednostmi PM_{10} :

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

10. V Prilogi XI Direktive 2008/50 je za PM_{10} določena letna srednja vrednost $40\ \mu g/m^3$ ter dnevna mejna vrednost $50\ \mu g/m^3$, ki ne sme biti presežena več kot 35 dni v letu.

11. V skladu s členom 5(1) in Prilogo III, stopnja 1, Direktive Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svineca v zunanjem zraku¹⁰ je enaka obveznost veljala že od 1. januarja 2005.

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

9 — UL 2005, L 157, str. 29.

10 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 164.

12. V členu 22 Direktive 2008/50 je določen postopek, v skladu s katerim lahko države članice pod določenimi pogoji zaprosijo za začasno oprostitev med drugim od obveznosti uporabe mejnih vrednosti PM_{10} do 11. junija 2011:

„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.

3. [...]

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.“

13. V skladu s členom 23(1) Direktive 2008/50 morajo države članice v primeru preseganja mejnih vrednosti pripraviti načrte za kakovost zraka:

„Kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost ter katero koli sprejemljivo preseganje, ki velja za posamični primer, države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost iz priloge XI in XIV.

V primeru preseganj teh mejnih vrednosti, za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, se v načrtih za kakovost zraka predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše. [...]

Ti načrti za kakovost zraka vključujejo vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV [...] Navedeni načrti se nemudoma sporočijo Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.

[...]“

14. Podobna obveznost je bila določena že v členu 7(3), prvi stavek, Direktive Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka:¹¹

„Države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava.“

15. V Prilogi XV, oddelek A, Direktive 2008/50 so določene zahteve, ki se nanašajo na te načrte. V točki 6 se zahtevajo podatki glede analize stanja:

„(a) podrobnosti o tistih dejavnikih, ki so odgovorni za preseganje (npr. promet, vključno s čezmejnimi prevozi, nastajanje sekundarnih onesnaževal v ozračju);

(b) podrobnosti o možnih ukrepih za izboljšanje kakovosti zraka.“

16. V točki 8 je določeno, da načrti za kakovost zraka vsebujejo podrobnosti o ukrepih ali projektih, ki so bili sprejeti za zmanjšanje onesnaženosti:

„(a) seznam in opis vseh ukrepov, navedenih v projektu;

(b) časovni raspored izvedbe;

(c) ocena načrtovanega izboljšanja kakovosti zraka in pričakovanega časa, potrebnega za doseg teh ciljev“.

17. Direktivo 2008/50 je bilo treba v skladu s členom 33 prenesti v nacionalno zakonodajo do 11. junija 2010.

18. V členu 31 Direktive 2008/50 je določena razveljavitev Direktive 96/62 in Direktive 99/30:

„Direktive 96/62/ES, 1999/30/ES, 2000/69/ES in 2002/3/ES se razveljavijo z 11. junijem 2010, brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos ali uporabo navedenih direktiv.

[...]“

III – Dejansko stanje, predhodni postopek in tožbeni predlog

19. Med strankama ni sporno, da so bile od leta 2007 do vsaj leta 2015 na vseh območjih in v vseh aglomeracijah v Bolgariji presežene tako dnevne mejne vrednosti kakor tudi letne mejne vrednosti PM₁₀. Le na območju BG0003 Varna v letu 2009 ni bila presežena letna mejna vrednost.

20. Bolgarija si je zaradi teh preseganj mejnih vrednosti pri Komisiji prizadevala za odlog rokov za doseg skladnosti z mejnimi vrednostmi (točka A), medtem ko je Komisija sprožila obravnavani postopek zaradi neizpolnitve obveznosti (točka B).

A – Prizadevanja za odlog roka

21. Komisija je 14. aprila 2009 prejela uradno obvestilo Bolgarije, da v šestih aglomeracijah v državi ni mogoče spoštovati mejnih vrednosti PM₁₀. Zato je ta država članica odložila rok za doseg skladnosti z mejnimi vrednostmi v skladu s členom 22 Direktive 2008/50.

¹¹ — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 95.

22. Komisija pa je 11. decembra 2009 odločila, da bo temu uradnemu obvestilu nasprotovala.

23. Bolgarija je 9. junija 2011 Komisiji ponovno poslala uradno obvestilo s ciljem odloga roka. Komisija pa je to obvestilo zavrnila, saj naj bi bilo mogoče rok odložiti največ do 11. junija 2011, člen 22(4), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 pa naj bi ji za presojo določal rok devetih mesecev.

B – Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti

24. Medtem je Komisija Bolgarijo 1. oktobra 2010 pozvala, naj poda stališče glede kršitve člena 13 Direktive 2008/50. Komisija je ta poziv dopolnila 25. januarja 2013 z očitkom, da niso bili pripravljene ustrezni načrti v skladu s členom 23. Komisija se je pri tem sklicevala na leta od 2007 do 2011.

25. Bolgarija kršitve mejnih vrednosti ni zanikala, menila pa je, da preseganja upadajo.

26. Komisija je vztrajala pri svojih očitkih in 11. julija 2014 izdala ustrezno obrazloženo mnenje, v katerem se je sedaj dodatno sklicevala še na podatke za leto 2012 in Bolgariji določila zadnji rok dveh mesecev.

27. Bolgarija se je v odgovorih še naprej sklicevala na to, da se stanje postopno izboljšuje. Preseganja naj bi bila večinoma posledica uporabe določenih goriv za ogrevanje stanovanj v zimskem času.

28. Ker je Komisija menila, da ti odgovori niso zadostni, je 14. septembra 2015 vložila to tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj:

- v zvezi s sistematičnim in od leta 2007 do najmanj vključno leta 2013 trajajočim obdobjem preseganja letnih in dnevni mejnih vrednosti za PM_{10} na naslednjih [območjih] in aglomeracijah: BG0001 aglomeracija Sofija, BG0002 aglomeracija Plovdiv, BG0004 Severna Bolgarija, BG0005 Jugozahodna Bolgarija in BG0006 Jugovzhodna Bolgarija;
- in v zvezi s sistematičnim in od leta 2007 do najmanj vključno leta 2013 trajajočim obdobjem preseganja dnevni mejnih vrednosti za PM_{10} in obdobjem preseganja letni mejni vrednosti za PM_{10} v letih 2007, 2008 in od leta 2010 do najmanj vključno leta 2013 na [območju] BG0003 Varna;
- zaradi pomanjkanja dodatnih informacij, ki bi dokazovale, da se je kaj spremenilo glede teh okoliščin preseganja dnevni in letni vrednosti za PM_{10} na zgoraj navedeni [območjih] in aglomeracijah;
- ugotovi, da Bolgarija še vedno ne izpolnjuje obveznosti iz člena 13(1) v povezavi s Prilogo XI Direktive 2008/50;
- glede na to, da preseganja tako letni kot tudi dnevni vrednosti za PM_{10} – kot se vidi iz zadnjega letnega poročila o kakovosti zraka za leto 2013 – na vseh zgoraj navedeni [območjih] in aglomeracijah še vedno obstajajo, dalje ugotovi, da Republika Bolgarija ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, zlasti pa obveznosti, da je obdobje preseganja čim krajše, to neizpolnjevanje pa še vedno obstaja;
- Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov.

29. Republika Bolgarija Sodišču predlaga, naj tožbo zavrže kot nedopustno oziroma zavrne kot neutemeljeno ter naj Komisiji naloži plačilo stroškov.

30. Stranki sta podali pisna stališča in na obravnavi 29. septembra 2016 tudi ustna stališča. V podporo predlogom Bolgarije se je te obravnave kot intervenientka udeležila Republika Poljska.

IV – Pravna presoja

31. Komisija Bolgariji očita, da ni izpolnila dveh obveznosti iz Direktive 2008/50, in sicer na eni strani obveznosti spoštovanja mejnih vrednosti PM_{10} (točka A) in na drugi obveznost priprave načrtov za kakovost zraka zaradi preseganja mejnih vrednosti, da bi lahko bilo obdobje preseganja čim krajše (točka B).

A – Člen 13 Direktive 2008/50 – kršitev mejnih vrednosti

32. Prvi tožbeni razlog zadeva preseganje mejnih vrednosti PM_{10} v skladu s členom 13 in Prilogo XI Direktive 2008/50. Tam sta določeni dve vrsti mejnih vrednosti PM_{10} , in sicer 24-urna mejna vrednost $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki ne sme biti presežena več kot 35-krat v letu, ter letna mejna vrednost $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki sploh ne sme biti presežena.

33. Nesporno se je od pristopa Bolgarije le na območju BG0003 Varna v samo enem letu, to je letu 2009, spoštovala ena teh mejnih vrednosti, in sicer letna mejna vrednost. Sicer pa sta bili obe mejni vrednosti neprekinjeno preseženi. Zadnji podatki, navedeni v pisnem postopku, zadevajo leto 2015.

34. S tem sicer preseganje mejnih vrednosti ni sporno, vendar pa se pri natančni določitvi predmeta postopka v tej točki pojavijo težave, na katere tudi Bolgarija opira svoje ugovore proti dopustnosti tožbe (točka 1). Poleg tega je treba pojasniti, ali Bolgarija lahko uveljavlja začasno oprostitev od skladnosti z mejnimi vrednostmi (točka 2(a)) in ali je obveznost skladnosti z mejnimi vrednostmi obveznost rezultata ali pa obsega samo prizadevanje za doseg skladnosti (točka 2(b)).

1. Predmet postopka in dopustnost navedb Komisije

35. Na prvi pogled bi lahko izhajali iz tega, da si Komisija prizadeva za ugotovitev preseganja mejnih vrednosti v navedenih letih na zadevnih območjih in v zadevnih aglomeracijah. Kot pa izhaja iz ugovorov Bolgarije, tak tožbeni predlog vsaj deloma očitno ne bi bil dopusten.

36. Predmet tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, je namreč omejen s predhodnim postopkom, določenim v tej določbi. Tožba torej ne more temeljiti na drugih očitkih, kot so ti, navedeni v predhodnem postopku. Cilj predhodnega postopka je ta, da zadevna država članica dobi možnost, da izpolni svoje obveznosti, ki izvirajo iz prava Unije, in da zoper očitke Komisije učinkovito uveljavi svoja obrambna sredstva.¹²

37. Komisija teh načel ne bi spoštovala, če bi v tožbi uveljavljala ugotovitevne zahtevke za leto 2013, v repliki celo za leto 2014, čeprav je v obrazloženem mnenju kot zadnje leto navedeno leto 2012. Tudi obrazloženo mnenje že za eno leto presega dopolnjen poziv za predložitev stališč.

38. Kljub temu menim, da so te navedbe načeloma dopustne.

12 — Glej na primer sodbi z dne 22. septembra 2005, Komisija/Belgija (C-221/03, EU:C:2005:573, točki 36 in 38), in z dne 15. marca 2012, Komisija/Ciper (C-340/10, EU:C:2012:143, točka 21).

39. Predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti je namreč lahko tudi upravna praksa, če je v neki meri ustaljena in splošna,¹³ oziroma splošna in vztrajna neizpolnitev obveznosti.¹⁴

40. V tem smislu razumem tožbeni predlog Komisije v delu, v katerem v zvezi s „sistematičnim“ in „trajajočim“ preseganjem mejnih vrednosti predlaga ugotovitev, da Bolgarija „še vedno“ ne izpolnjuje obveznosti iz člena 13 in Priloge XI Direktive 2008/50.

41. Tako je mogoče razložiti tudi sklicevanje Komisije na preseganje mejnih vrednosti v letih, ki še niso bila predmet predhodnega postopka ali tožbe. Z novjšimi podatki je namreč mogoče podkrepiti splošno in vztrajno naravo zatrjevane kršitve v fazi postopka pred Sodiščem.¹⁵

42. Ne gre za nedopustno razširitev predmeta tožbe, saj gre še vedno za očitek, da Bolgarija vztrajno ne spoštuje mejnih vrednosti PM₁₀.

43. Z omejitvijo s predhodnim postopkom pa je tudi povezano, da se mora obstoj neizpolnitve obveznosti presojati na podlagi položaja države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Sodišče pa ne more upoštevati poznejših sprememb.¹⁶ V obravnavanem postopku se je ta rok iztekel septembra 2014.

44. Sodišče lahko torej sprejme le ugotovitve, ki se nanašajo na čas pred iztekom tega roka. Trditve Komisije, ki se nanašajo na obdobje po izteku roka, so upoštevne le v tem smislu, da omogočajo sklepe na stanje pred tem.

45. Bolgarski očitek nejasne opredelitve tožbe, torej kršitve člena 120(c) Poslovnika, temelji v bistvenem na tem, da je Bolgarija spregledala možnost ugotovitve splošne in vztrajne neizpolnitve obveznosti.

46. Bilo bi sicer zaželeno, da bi Komisija predmet svojega očitka jasneje izrazila, na primer s sklicevanjem na zadevno sodno prakso Sodišča, vendar pa ni mogoče ugotoviti, da predmeta spora ne bi bilo mogoče razpoznati.

47. Omeniti je še treba, da so mejne vrednosti v letih od 2007 do 2010 temeljile na členu 5 in Prilogi III, stopnja 1, Direktive 1999/30, medtem ko se Komisija opira izključno na Direktivo 2008/50, ki takrat še ni veljala.

48. Glede na ustaljeno sodno prakso pa lahko Komisija v postopku v skladu s členom 258 PDEU predlaga ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prvotne različice pozneje spremenjenega ali razveljavljenega akta Unije in ki so bile ohranjene v novih določbah.¹⁷

49. To velja tudi v obravnavanem primeru, saj člen 13 in Priloga XI Direktive 2008/50 za PM₁₀ določata enake mejne vrednosti kot člen 5 in Priloga III, stopnja 1, Direktive 1999/30 za čas pred začetkom veljavnosti prve navedene direktive. To je potrjeno v členu 31(3) Direktive 2008/50, v katerem je določeno, da se sklicevanja na razveljavljene direktive, torej predvsem na Direktivo 1999/30, štejejo za sklicevanja na novo direktivo.

13 — Sodbi z dne 29. aprila 2004, Komisija/Nemčija (C-387/99, EU:C:2004:235, točka 42), in z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 28).

14 — Sodbe z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točke 170, 171, 184 in 193); z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, točka 45), in z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 33).

15 — Sodbi z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 37), in z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 33).

16 — Glej na primer sodbi z dne 6. novembra 2014, Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347, točka 39), in z dne 28. januarja 2016, Komisija/Portugalska (C-398/14, EU:C:2016:61, točka 49).

17 — Sodbe z dne 9. novembra 1999, Komisija/Italija („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, točka 36); z dne 17. junija 2010, Komisija/Francija (C-492/08, EU:C:2010:348, točka 31), in z dne 19. decembra 2013, Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, točka 37).

50. Zato tudi ni potrebno, da Komisija v svojem tožbenem predlogu izrecno navaja prejšnjo ureditev.¹⁸ Zadošča, da je v obrazložitvi tožbe jasno navedla neprekinjeno veljavnost mejnih vrednosti in njihovo konkretno pravno podlago.

51. Tožbeni razlog glede kršitve mejnih vrednosti in navedbe Komisije glede kršitev do izteka roka iz obrazloženega mnenja septembra 2014 so torej dopustni.

2. Obrazložitev prvega tožbenega predloga

52. Očitek Komisije je vsaj glede let od 2007 do 2013, navedenih v tožbenem predlogu, tudi utemeljen.

53. V Bolgariji so bile mejne vrednosti PM₁₀ v tem obdobju z eno izjemo v enem letu presežene v vseh aglomeracijah in na vseh območjih, torej od tedaj, odkar te mejne vrednosti v Bolgariji veljajo v skladu s Protokolom o pristopu. Kršitev je s tem torej tako splošna kot tudi vztrajna.

54. Kar na drugi strani zadeva leto 2014, dodatno navedeno v predlogu v repliki, se je rok iz obrazloženega mnenja iztekel že v septembru tega leta. Mejne vrednosti pa se nanašajo na celotno leto, namreč na število preseganj dnevni mejnih vrednosti med letom in na letno srednjo vrednost. Komisija ne navaja, ali je mogoče že na podlagi podatkov, izmerjenih do tega trenutka, ugotoviti kršitev mejnih vrednosti. Tudi če bi bilo mogoče mejne vrednosti preračunati na obdobje do izteka roka, bi Komisija vendarle morala podati ustrezne navedbe glede tega vprašanja. Tega pa ni storila. Kršitve za leto 2014 tako ni mogoče ugotoviti, zato je treba tožbo v tem delu zavrnila.

a) Predlogi za začasno oprostitev

55. Očitek Komisije pa v pretežnem delu ne bi imel podlage, če bi Bolgarija uspešno v skladu s členom 22 Direktive 2008/50 dosegla začasno oprostitev od obveznosti skladnosti z mejnimi vrednostmi PM₁₀ do 11. junija 2011. V tem primeru bi bila namreč nepomembna vsa preseganja mejnih vrednosti, do katerih je prišlo do trenutka dopolnjenega poziva za predložitev stališč.¹⁹

56. Ni sporno, da predlog Bolgarije iz leta 2009 ni mogel biti podlaga za oprostitev. Komisija je namreč predlogu pravočasno nasprotovala, tako da bi Bolgarija morala v skladu s členom 22(4), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 vložiti spremenjen predlog.

57. Bolgarija pa zastopa stališče, da je bil njen predlog z dne 9. junija 2011 tak spremenjen predlog, ki mu Komisija ni veljavno nasprotovala.

58. Komisija sicer ni izdala uradne odločbe, s katero bi nasprotovala predlogu, vendar pa je v dopisu z dne 11. julija 2011 nedvomno navedla, da je bil predlog po njenem mnenju prepozen.

59. Ta dopis vsebuje zavrnitev, ki je Bolgarija ni izpodbijala. Bolgarija tudi pravilno ne uveljavlja neobstoja te odločitve, saj je ugotovitev neobstoja zaradi pravne varnosti mogoča le v zelo izjemnih primerih.²⁰ Obravnavani primer tudi ponazarja tveganja za pravno varnost, ki bi bila povezana z ugotovitvijo neobstoja. Bolgarija mora torej v obravnavanem postopku sprejeti veljavnost zavrnitve njenega obvestila. Že zato oprostitev v skladu s členom 22 Direktive 2008/50 ne pride v poštev.

18 — Sodba z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija („Kaliakra“, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 83). Glede predloga za sprejetje predhodne odločbe glej sodbo z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točke od 26 do 28).

19 — Glede posledic za dopustnost tožbe glej sodbi z dne 27. oktobra 2005, Komisija/Luksemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, točka 7), in z dne 21. julija 2016, Komisija/Romunija (C-104/15, EU:C:2016:581, točka 35, pa tudi točki 36 in 37).

20 — Sodbi z dne 5. oktobra 2004, Komisija/Grčija (C-475/01, EU:C:2004:585, točka 20), in z dne 18. oktobra 2012, Komisija/Češka republika (C-37/11, EU:C:2012:640, točka 49).

60. Iz istega razloga v obravnavanem primeru ni treba odločiti, ali je Komisija kršila svojo obveznost lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, s tem ko predloga z dne 9. junija 2011 ni vsebinsko preučila. Na podlagi te navedbe Bolgarije bi bilo morebiti sicer mogoče podvomiti v zakonitost dopisa z dne 11. julija 2011. Ker pa Bolgarija tega obvestila ni izpodbijala, ta država članica ni smela izhajati iz tega, da je oproščena obveznosti zagotavljanja skladnosti z mejnimi vrednostmi.²¹

61. Če se Sodišče ne bo strinjalo s tem stališčem, bi bilo treba preučiti, ali je Komisija predlog pravilno zavrgla kot prepoznega.

62. Komisija meni, da je zavrnitev upravičena, saj ne more za nazaj legalizirati stanja, ki je v nasprotju z zadevno direktivo.

63. Člen 22 Direktive 2008/50 pa oprostitev za nazaj ne izključuje. Nasprotno, ta določba prav za PM_{10} učinkuje za nazaj. Ustrezne mejne vrednosti namreč veljajo od leta 2005, možnost oprostitve pa je bila priznana šele v letu 2008. Poleg tega legitimnega interesa glede oprostitve za nazaj ni mogoče izključiti na primer z namenom, da bi se odzela podlaga odškodninskim zahtevkom.

64. Drži pa, da je oprostitev mogoča, le če so izpolnjeni njeni pogoji. Člen 22(1) Direktive 2008/50 pa zahteva, da država članica pripravi načrt za kakovost zraka, ki prikazuje, kako se bo pred iztekom novega roka, za PM_{10} najpozneje 11. junija 2011, dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi.²²

65. Iz predloga z dne 9. junija 2011 bi moralo torej izhajati, da se bo skladnost z mejnimi vrednostmi dosegla najpozneje dva dneva pozneje. Ta rezultat je treba na podlagi dejanskih sporočenih vrednosti izključiti. Na območjih in v aglomeracijah Bolgarije so bile namreč mejne vrednosti pred in po predlogu skoraj neprekinjeno presežene. Edino doseganje letne mejne vrednosti na območju Varna nekaj let pred tem je spremljalo preveč preseganj dnevne mejne vrednosti.

66. Zato je izključeno, da je predlog Bolgarije izpolnjeval pogoje za oprostitev. Komisija bi torej tudi v primeru obsežne presoje upravičeno nasprotovala predlogu Bolgarije.

67. Tudi če bi Bolgarija vendarle vložila uradno obvestilo, s katerim bi predlagala oprostitev in napovedala skladnost z mejnimi vrednostmi od 11. junija 2011 naprej, bi sklicevanje te države članice dandanes nanj, glede na njena vztrajna preseganja, pomenilo zlorabo prava.

68. Skupno je torej treba ugotoviti, da Bolgarija do 11. junija 2011 ni bila oproščena obveznosti glede skladnosti z mejnimi vrednostmi PM_{10} .

b) Narava obveznosti glede skladnosti z mejnimi vrednostmi

69. Dalje, Bolgarija poskuša očitek Komisije ovreči z njenimi prizadevanji za izboljšanje kakovosti zraka in njenim domnevnim izboljšanjem ter z gospodarskim položajem države.

21 — Tako razumem predvsem sodbo z dne 1. junija 1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, točka 36), ki jo je navedla Bolgarija. Glej tudi sodbo z dne 15. decembra 2011, Komisija/Španija (C-560/08, EU:C:2011:835, točka 75).

22 — Glej sodbo z dne 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, točki 45 in 47).

70. Ti argumenti ne morejo vzbuditi dvoma glede ugotovitve splošnega in vztrajnega nespoštovanja mejnih vrednosti. Sodišče je namreč večkrat ugotovilo, da že zgolj preseganje mejnih vrednosti krši člen 13 in Prilogo XI Direktive 2008/50,²³ če ni dokazana višja sila.²⁴ Gre torej za obveznost rezultata (*obligation de résultat*) in ne za obveznost, ki bi terjala le prizadevanje glede doseganja skladnosti z mejnimi vrednostmi.

71. Izhodišču obveznosti rezultata tudi ne nasprotuje, da države članice v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 niso zavezane sprejeti ukrepe za preprečitev vsakega preseganja mejnih vrednosti ali njegovo takojšnje prenehanje, ampak morajo poskrbeti le, da je obdobje preseganja čim krajše.

72. Če bi se člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 razumelo tako, da ta obveznost priprave načrtov za kakovost zraka določa edino pravno posledico kršitve standardov kakovosti zraka, bi obstajal dvom glede obveznosti rezultata. To bi namreč pomenilo omilitev v razmerju do splošne obveznosti prava Unije, da je treba s kršitvami prava Unije prenehati, kakor hitro je mogoče in pod določenimi pogoji nadomestiti škodo.²⁵ Tudi pomen trajanja kršitve bi bil relativiziran. Obveznost načrtovanja namreč predpostavlja, da s kršitvijo praviloma ni mogoče prenehati takoj, ampak šele po poteku določenega obdobja. Tako razumevanje je smiselno zaradi težav pri uresničevanju standardov kakovosti zraka, ki so zaznamovale tudi posodobitev Direktive o kakovosti zraka.

73. Le člen 22(1) Direktive 2008/50 pa izrecno določa možnost, kot je Sodišče pravilno ugotovilo, da država članica odloži rok iz Priloge XI k tej direktivi za to, da doseže skladnost z mejnimi vrednostmi iz te priloge.²⁶ Protislovno bi bilo, če bi se obveznost priprave načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, interpretirala tako, da poleg tega izrecno določenega odloga roka, za katerega veljajo strogi pogoji in omejitve,²⁷ obstaja tudi nadaljnja, le nakazana, ampak časovno neomejena²⁸ izjema. To bi ogrozilo polni učinek standardov kakovosti zraka,²⁹ na kar že zaradi njihovega velikega pomena za zdravje ljudi ni mogoče pristati.

74. Direktiva 2008/50 sicer vsebuje tudi cilje glede kakovosti zunanjega zraka, ki jasno niso določeni kot obveznost rezultata. Države članice v skladu s členom 15(1) in členom 16(1) namreč sprejmejo le potrebne ukrepe, ki ne zahtevajo nesorazmernih stroškov, za doseg skladnosti s cilji izpostavljenosti PM_{2,5}, torej še manjšim delcem. Če bi zakonodajalec želel, da se mejne vrednosti PM₁₀ ne določijo kot obveznost rezultata, bi se odločil za podobno opredelitev.

75. Direktiva 2008/50 torej v zvezi s PM₁₀ utemeljuje dve med seboj povezani, vendar različni obveznosti: preventivno in nepogojno obveznost rezultata glede doseganja skladnosti z mejnimi vrednostmi na eni strani in naknadne obveznosti v primeru preseganja na drugi.

23 — Sodbe z dne 24. marca 2011, Komisija/Slovenija (C-365/10, EU:C:2011:183, točka 24); z dne 10. maja 2011, Komisija/Švedska (C-479/10, EU:C:2011:287, točke od 13 do 16), in z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska (C-34/11, EU:C:2012:712, točka 52). Glej tudi sodbo Sodišča EFTA z dne 2. oktobra 2015, Nadzorni organ EFTA/Norveška (E-7/15, *EFTA Court Reports* 2015, str. 568, točke od 33 do 36).

24 — Sodba z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija (C-68/11, EU:C:2012:815, točke 41 in od 59 do 66).

25 — Glej sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 35); z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 31), in z dne 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, točka 45).

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

27 — Sodba z dne 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, točki 44 in 45).

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

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

76. Kljub temu je treba izhajati iz tega, da na pravne posledice kršitve mejnih vrednosti vplivajo načrti za kakovost zraka. Predvsem veliko govori za to, da načrt za kakovost zraka, ki zadosti zahtevam Direktive 2008/50, in njegovo skrbno izvajanje lahko zmanjšata težo kršitve. Tak načrt bi morebiti lahko celo utemeljil, da se ne bi naložila denarna kazen v postopku v skladu s členom 260 PDEU, ali izključil odškodninsko-pravno opredelitev³⁰ kršitve mejnih vrednosti. V obravnavanem postopku o teh vprašanih sicer še ni treba odločiti, vendar pa ima v tem kontekstu drugi tožbeni razlog Komisije dodatno težo.

77. Razlaga obveznosti glede skladnosti z mejnimi vrednostmi kot obveznosti rezultata tudi ni sporna zaradi nekoliko nejasne opredelitve v sodbi ClientEarth. Sodišče je v njej poudarilo, da kar zadeva žveplov dioksid, PM₁₀, svinec in ogljikov monoksid, člen 13(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da države članice „zagotovijo“, da njihove mejne vrednosti niso presežene, drugi pododstavek tega člena pa določa, da mejne vrednosti dušikovega dioksida in benzena „ne smejo biti presežene“ po predpisanih datumih, kar pomeni obveznost rezultata.³¹

78. Navedeno razumem tako, da Sodišče s tem ni želelo ustvariti nasprotja med obveznostmi v zvezi z žveplovim dioksidom, PM₁₀, svincem in ogljikovim monoksidom na eni strani ter dušikovim dioksidom in benzenom na drugi. Nasprotno, gre za nekoliko nejasno potrditev dosedanje sodne prakse. Obe opredelitvi z različnimi besedami izražata enako obveznost.³²

79. Poleg tega ugotovitev splošne in vztrajne kršitve mejnih vrednosti tudi ni vprašljiva s tem, da na enem od šestih območij, območju Varna, v letu 2009 ena od obeh mejnih vrednosti ni bila presežena. Očitno je namreč, da gre za netipičen primer, ki ga je mogoče razložiti le s posebnimi okoliščinami. Po tem je bila ta mejna vrednost tudi na tem območju ponovno presežena. Poleg tega je bila dnevna mejna vrednost tudi tam v letu 2009 prevečkrat presežena.

3. Vmesni sklep

80. Ugotoviti je torej treba, da Bolgarija, kar zadeva PM₁₀, od leta 2007 do leta 2013 splošno in vztrajno v vseh aglomeracijah in na vseh območjih države ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 13(1) v povezavi s Prilogo XI Direktive 2008/50 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.

B – Člen 23 Direktive 2008/50 – Načrti za kakovost zraka

81. Drugi tožbeni razlog Komisije zadeva obveznost priprave načrtov za kakovost zraka v skladu s členom 23 Direktive 2008/50.

82. Kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost, države članice v skladu s členom 23(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50 zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost. V skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, prvi stavek, se v načrtih za kakovost zraka v primeru preseganja teh mejnih vrednosti, za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, določijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše. V členu 23(1), tretji pododstavek, prvi stavek, je določeno, da ti načrti za kakovost zraka vključujejo vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV.

30 — Glej na primer sodbo z dne 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, točki 51 in 52).

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

32 — Tako v sklepu tudi sodba Sodišča EFTA z dne 2. oktobra 2015, Nadzorni organ EFTA/Norveška (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, str. 568, točka 36).

83. Bolgarija je zato od preseganja mejnih vrednosti naprej torej v skladu s členom 23(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50 zavezana pripraviti načrte za kakovost zraka. Ker niso bili izpolnjeni pogoji za oprostitev od obveznosti glede skladnosti, so morali biti v teh načrtih v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, prvi stavek, določeni ustrezni ukrepi, tako da bi lahko bilo obdobje preseganja čim krajše.

84. Stranki se strinjata, da Bolgarija je pripravila načrte za kakovost zraka.

85. Komisija pa iz vztrajnega preseganja mejnih vrednosti sklepa, da Bolgarija ni uspela doseči, da bi bilo obdobje preseganja čim krajše. Bolgarija naj ne bi sprejela vseh potrebnih in z znanstvenega vidika mogočih ukrepov, da bi se preseganje mejnih vrednosti končalo. Komisija poleg tega očita, da določeni ukrepi še niso bili izvedeni in da bolgarski načrti ne vsebujejo določenih podatkov.

86. Tudi v zvezi s tem tožbenim razlogom je treba najprej natančneje opredeliti predmet postopka (točka 1), nato pa je treba preučiti dokazne navedbe Komisije (točka 2) in kakovost bolgarskih načrtov za kakovost zraka (točka 3).

1. Predmet tožbenega predloga in dopustnost trditev Komisije

87. Za dopustnost tega tožbenega razloga načeloma velja enako kakor za dopustnost prvega tožbenega razloga. Komisija sicer svojih trditev ne omejuje na informacije, ki so bile že predmet poziva za predložitev stališč in obrazloženega mnenja, vendar pa so poznejše okoliščine le dodatni dokazi za vztrajno in splošno prakso pri pripravi in izvedbi načrtov za kakovost zraka.

88. Tudi dopustni predmet tega tožbenega razloga pa je časovno omejen z rokom iz obrazloženega mnenja, to je 11. septembrom 2014.

89. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali tudi ta tožbeni predlog vključuje kršitev obveznosti, veljavnih pred Direktivo 2008/50. Te obveznosti so izhajale iz Direktive 96/62 v povezavi z Direktivo 99/30.

90. V tem pogledu je položaj drugačen kakor pri mejnih vrednostih. Tu lahko ostane odprto, ali so prejšnje določbe vsebovale zahteve, podobne tistim, ki so danes določene v členu 23(1) in Prilogi XV, oddelek A, Direktive 2008/50. Kajti tudi Komisija zastopa stališče, da je člen 23(1) Direktive 2008/50 strožji od Direktive 96/62. Zadnja navedena direktiva naj bi zahtevala le, da je treba mejne vrednosti doseči v razumnem roku, v skladu s prvo navedeno direktivo pa naj bi ta rok moral biti čim krajši. Zaostritev zahtev pa izključuje kontinuiteto.

91. Komisija se zato ne more sklicevati na neprekinjeno veljavnost obveznosti načrtovanja iz Direktive 96/62. Kršitev člena 23(1) Direktive 2008/50 je nasprotno mogoče ugotoviti šele z iztekom roka za prenos te zadnje navedene direktive v nacionalno zakonodajo, torej ne prej kot z 11. junijem 2010.

92. Trditve Komisije so torej dopustne le v tem obsegu.

2. Trajanje preseganja mejnih vrednosti

93. Sklepanje Komisije s trajanja preseganja na neuspeh, da bi bilo obdobje tega preseganja čim krajše, kaže na to, da se mora preseganje končati znotraj določenega obdobja. Tako določeno obdobje pa ni niti izrecno določeno v Direktivi 2008/50 niti ga iz nje ni mogoče izpeljati.

94. Nasprotno, Sodišče je do sedaj v zvezi z načrti za kakovost zraka le ugotovilo, da imajo države članice v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 neko polje proste presoje glede tega, katere ukrepe bodo sprejele, vendar pa morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.³³

95. To ugotovitev je treba razumeti v luči starejše sodbe Janecek glede kratkoročnih načrtov ukrepanja, ki jih je treba sprejeti zaradi grozečega preseganja mejnih vrednosti v skladu s členom 7(3) Direktive 96/62. Sodišče je ugotovilo, da iz strukture direktive, katere cilj je integrirano zmanjšanje onesnaženosti zraka, izhaja, da morajo države članice sprejeti ukrepe, ki lahko zmanjšajo nevarnost preseganja in njegovo trajanje na najmanjšo možno mero, ob upoštevanju vseh takratnih okoliščin in obstoječih interesov.³⁴ Sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da morajo države članice pri izvajanju proste presoje poleg cilja zmanjšanja preseganja na najmanjšo možno mero upoštevati tudi ravnovesje, ki ga je treba zagotoviti med tem ciljem in različnimi zadevnimi javnimi in zasebnimi interesi.³⁵

96. Tudi načrte za kakovost zraka v skladu s členom 23(1) Direktive 2008/50 je mogoče sprejeti le na podlagi takega ravnovesja med interesi. Velik pomen kakovosti zraka za varstvo življenja in zdravja sicer pušča zelo malo prostora za upoštevanje drugih interesov. Zato je potrebna tudi stroga kontrola opravljenega tehtanja.³⁶ Nesporno pa obstajajo prevladujoči interesi, ki lahko nasprotujejo določenim ustreznim ukrepom.

97. Tako Bolgarija navaja, da je ogrevanje stanovanj pozimi s trdimi gorivi, predvsem lesom in premogom, glavni vzrok za preseganje mejnih vrednosti. Zato bi bila prepoved takšnega ogrevanja primerna za zagotovitev skladnosti z mejnimi vrednostmi. Takega ukrepa pa ni mogoče sprejeti toliko časa, dokler ne bodo na razpolago drugi načini ogrevanja, kajti brez ogrevanja bi bilo mogoče pričakovati še hujše posledice za zdravje ljudi.

98. Bolgarija zato pravilno poudarja, da je ugotovitev, katero časovno obdobje je „čim krajše“, mogoče sprejeti le na podlagi presoje v posameznem primeru. Zgolj trajanje preseganja za to ne zadošča, kajti le na njegovi podlagi ni mogoče sklepati, ali je bilo ravnovesje z drugimi interesi vzpostavljeno ali ne.

99. Zato osrednji argument Komisije ni neposredno utemeljen. Ali so bile mejne vrednosti presežene določeno število let, pa naj bo to sedem, osem ali devet let, ne more biti odločilno za to, ali je to časovno obdobje še zadostilo merilu, da je bilo „čim krajše“.

100. Iz tega pa ne izhaja, da ta trditev Komisije ni pomembna.

101. Sodišče bi se moralo namreč ravnati po svoji sodni praksi glede zakonodaje o odpadkih. Na tem področju danes velja splošno razširjena obveznost držav članic, določena v členu 13 Direktive o odpadkih,³⁷ da zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja tako, da ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju. Ohranitev dejanskega stanja, ki ni združljivo s tem ciljem, na primer nezakonito odlagališče odpadkov, kaže na kršitev teh obveznosti, zlasti če brez intervencije pristojnih organov povzroči pomembno poslabšanje okolja v daljšem obdobju.³⁸

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

34 — Sodba z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 45).

35 — Sodba z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 46).

36 — Glej v tem smislu glede kontrole resnih posegov v zasebno življenje in pravico do varstva osebnih podatkov sodbi z dne z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 48), in z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 78).

37 — Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, UL 2008, L 312, str. 3.

38 — Glej na primer sodbe z dne 9. novembra 1999, Komisija/Italija („San Rocco“, C-365/97, EU:C:1999:544, točka 68); z dne 18. novembra 2004, Komisija/Grčija (C-420/02, EU:C:2004:727, točka 22); z dne 4. marca 2010, Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115, točka 97); z dne 11. decembra 2014, Komisija/Grčija (C-677/13, EU:C:2014:2433, točka 78); z dne 16. julija 2015, Komisija/Slovenija (C-140/14, EU:C:2015:501, točka 69), in z dne 21. julija 2016, Komisija/Romunija (C-104/15, EU:C:2016:581, točka 81).

102. To velja tudi v obravnavanem postopku. V Bolgariji so mejne vrednosti PM₁₀ že dlje časa kršene, kar ima resne posledice za zdravje bolgarskega prebivalstva. To je pomemben indic za to, da Bolgarija ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50.

103. Bolgarija sicer zastopa stališče, da preseganje mejnih vrednosti ne more hkrati utemeljevati kršitve členov 13(1) in 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, saj naj bi kršitev prve navedene obveznosti šele sprožila drugo navedeno obveznost.

104. V okviru te navedbe pa se ne upošteva, da kršitev mejnih vrednosti ne utemeljuje kršitve člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, ampak je le indic za to, da načrti za kakovost zraka ne zadostijo zahtevam. Tega sicer ni mogoče izpeljati iz prvega preseganja, vendar pa dlje kot ta preseganja trajajo, bolj kažejo na to, kako učinkoviti – ali neučinkoviti – so že sprejeti ukrepi za izboljšanje kakovosti zraka.

105. Pri tehtanju tega indica so poleg tega pomembne tudi nesporne kršitve po izteku roka iz obrazloženega mnenja, to pomeni v letih 2014 in 2015. Potrjujejo, da načrti za kakovost zraka, obstoječi pred iztekom tega roka, niso niti enkrat zadoščali za poznejšo dosego skladnosti z mejnimi vrednostmi.

106. Pomena trajanja preseganja tudi ne zmanjšuje dejstvo, da je predmet postopka le obveznost, obstoječa od 11. junija 2010. Bolgarija namreč ni bila prvič od tega trenutka zavezana ukrepati proti onesnaženosti zraka, ampak že od pristopa v januarju 2007, ko se je začel uporabljati člen 7(3) Direktive 96/62. Učinkovitost ukrepov, sprejetih med 11. junijem 2010 in 11. septembrom 2014, je treba torej presojati v kontekstu več kot triletnih prejšnjih prizadevanj za izboljšanje kakovosti zraka. Ker ti naporji niso zadoščali, je bilo torej še toliko bolj potrebno, da se po 11. juniju 2010 sprejmejo učinkoviti ukrepi.

107. Bolgarija mora torej ovreči ta indic, ki izhaja iz vztrajnega preseganja mejnih vrednosti. Za to bi morala ta država članica predvsem prikazati, da njeni načrti za kakovost zraka zadostijo zahtevam iz člena 23(1) in Priloge XV, oddelek A, Direktive 2008/50.

3. Kakovost bolgarskih načrtov za kakovost zraka

108. Glede na navedbe Bolgarije in Komisije pa so dosedanji načrti pomanjkljivi.

109. Ni sporno, da so ti načrti sicer vsebovali različne ciljne datume za dosego skladnosti z mejnimi vrednostmi, vendar pa ti cilji niso bili doseženi. Komisija tudi navaja, ne da bi ji Bolgarija ugovarjala, da se v razmislek ni vzela celotna paleta možnih ukrepov, na primer strožje zahteve glede kakovosti trdih goriv za ogrevanje stanovanj ali omejitve v cestnem prometu.

110. Bolgarski načrti imajo poleg tega strukturne pomanjkljivosti.

111. Komisija namreč poleg tega navaja, da Bolgarija ni podala navedb glede točnega krajevnega področja uporabe načrtov, časovnega poteka njihovega uresničevanja, izboljšanj kakovosti zraka, pričakovanih na podlagi načrtovanih ukrepov, ter trenutka dosege skladnosti z mejnimi vrednostmi.

112. Komisija se s tem navezuje na podatke, potrebne v skladu s Prilogo XV, oddelek A, Direktive 2008/50. Predvsem je treba v skladu s točko 6(b) tega oddelka navesti podrobnosti o možnih ukrepih za izboljšanje kakovosti zraka. V točki 8 se poleg tega zahtevajo seznam in opis vseh ukrepov, navedenih v projektu (točka a), časovni raspored izvedbe (točka b) in ocena načrtovanega izboljšanja kakovosti zraka in pričakovanega časa, potrebne za dosego teh ciljev (točka c).

113. Ti podatki so osrednjega pomena, kajti šele na njihovi podlagi je mogoče presoditi, ali načrti za kakovost zraka dejansko zagotavljajo, da je obdobje neskladnosti z mejnimi vrednostmi čim krajše. Na podlagi teh podatkov je mogoče preučiti, ali je država članica identificirala vse ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka in katere je izbrala. Hkrati je s tem mogoče oceniti, kako močno in v kolikšnem času so bo kakovost zraka izboljšala. Na koncu iz tega tudi izhaja, ali in do kdaj se bodo v skladu s temi načrti lahko spoštovale mejne vrednosti.

114. Bolgarija sicer opisuje veliko ukrepov in načrtov, vendar pa ne zanika, da zgoraj navedeni podatki v bistvenem manjkajo.

115. Bolgarija pa prikazuje protislovje v trditvah Komisije. Komisija namreč na eni strani trdi, da Bolgarija ni navedla, kdaj je mogoče računati s skladnostjo z mejnimi vrednostmi, na drugi pa graja, da so nekateri načrti te roke določali, vendar pa so se iztekli, ne bi bila dosežena skladnost z mejnimi vrednostmi.

116. To protislovje pa ni odločilnega pomena, saj je napoved spoštovanja skladnosti z mejnimi vrednostmi, ki se ne uresniči, le dodatni dokaz za to, da je načrt za kakovost zraka pomanjkljiv.

117. Zato načrti za kakovost zraka, ki jih je pripravila Bolgarija z namenom zmanjšanja onesnaženosti zraka s PM_{10} , ne zadostijo zahtevam iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 in predvsem ne vsebujejo vseh podatkov, potrebnih v skladu s Prilogo XV, oddelek A, Direktive 2008/50.

118. Bolgarija s tem tudi ni uspela prikazati, da je kljub vztrajnemu preseganju mejnih vrednosti sprejela potrebne ukrepe, da bi bilo obdobje tega preseganja čim krajše.

4. Vmesni sklep

119. Skupno je glede drugega tožbenega razloga mogoče ugotoviti, da Bolgarija s tem, da ni pripravila in izvedla načrtov za kakovost zraka v skladu s Prilogo XV, oddelek A, Direktive 2008/50 za zmanjšanje onesnaženosti zraka s PM_{10} , z namenom, da bi bilo lahko obdobje preseganja mejnih vrednosti v skladu s členom 13(1) in Prilogo XI čim krajše, od 11. junija 2010 do 11. septembra 2014 splošno in vztrajno v vseh aglomeracijah in na vseh območjih države ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.

V – Stroški

120. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je s svojimi predlogi v bistvenem uspela Komisija, se stroški naložijo Bolgariji.

121. V skladu s členom 140(1) Poslovnika pa države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zato Poljska nosi svoje stroške.

VI – Predlog

122. Sodišču zato predlagam, naj odloči tako:

1. Republika Bolgarija, kar zadeva PM_{10} , od leta 2007 do leta 2013 splošno in vztrajno v vseh aglomeracijah in na vseh območjih države ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 13(1) v povezavi s Prilogo XI Direktive 2008/50 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo.

2. Republika Bolgarija s tem, da ni pripravila in izvedla načrtov za kakovost zraka v skladu s Prilogo XV, oddelek A, Direktive 2008/50 za zmanjšanje onesnaženosti zraka s PM_{10} , z namenom, da bi bilo lahko obdobje preseganja mejnih vrednosti v skladu s členom 13(1) in Prilogo XI čim krajše, od 11. junija 2010 do 11. septembra 2014 splošno in vztrajno v vseh aglomeracijah in na vseh območjih države ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.
3. Tožba se v preostalem zavrne.
4. Republika Bolgarija nosi stroške, razen stroškov Republike Poljske, ki te nosi sama.