



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. novembra 2020*

„Neizpolnitev obveznosti države – Okolje – Direktiva 2008/50/ES – Kakovost zunanjega zraka – Člen 13(1) in Priloga XI – Sistematično in trajno preseganje mejnih vrednosti za mikrodelce (PM₁₀) na nekaterih italijanskih območjih in v aglomeracijah – Člen 23(1) – Priloga XV – ‚Čim krajše‘ obdobje preseganja – Ustrezni ukrepi“

V zadevi C-644/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 13. oktobra 2018,

Evropska komisija, ki sta jo sprva zastopala G. Gattinara in K. Petersen, nato pa G. Gattinara in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republik, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj s F. De Luco in P. Gentilijem, avvocati dello Stato,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, predsednika senatov, A. Prechal, predsednica senata, N. Piçarra in A. Kumin (poročevalec), predsednika senatov, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos in P. G. Xuereb, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika
 - s tem, da je sistematično in trajno presejala mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije delcev PM₁₀ (v nadaljevanju: mejne vrednosti za PM₁₀), in s tem, da jih še naprej presega,
 - kar zadeva dnevno mejno vrednost:
 - od leta 2008 na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco); IT1215 (aglomeracija Rim); IT1507 (nekdanje območje IT1501, območje sanacije – Neapelj in Caserta); IT0892 (Emilija - Romanja, Pianura Ovest (zahodna nižina)); IT0893 (Emilija - Romanja, Pianura Est (vzhodna nižina)); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A); IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B); IT0312 (Lombardija, dno doline D); IT0119 (Piemont, nižina); območje IT0120 (Piemont, hrib);
 - od leta 2009 na teh območjih: IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso); IT0510 (nekdanje območje IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza), IT0512 (nekdanje območje IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 in IT0514 (nekdanje območje IT0505; območje A1 – pokrajina Benečije);
 - od leta 2008 do leta 2013 in nato ponovno od leta 2015 na območju IT0907 (območje Prato - Pistoia);
 - od leta 2008 do leta 2012 in nato ponovno od leta 2014 na območjih IT0909 (območje Valdarno Pisano in Piana Lucchese) in IT0118 (aglomeracija Torino);
 - od leta 2008 do leta 2009 in nato ponovno od leta 2011 na območjih IT1008 (območje Conca Ternana (kotlina Terni)) in IT1508 (nekdanje območje IT1504, hribovito obalno območje kraja Benevento);
 - od leta 2008 in nato ponovno od leta 2011 na območju IT1613 (Apulija – industrijsko območje);
 - od leta 2008 do leta 2012, leta 2014 in od leta 2016 na območju IT1911 (aglomeracija Palermo); ter
 - kar zadeva letno mejno vrednost na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco) od leta 2008 in neprekinjeno vsaj do leta 2016; IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso) leta 2009, leta 2011 in leta 2015; IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza) leta 2011, leta 2012 in leta 2015; IT0306 (aglomeracija Milano), IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A) in IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B) od leta 2008 do leta 2013 in od leta 2015; IT0118 (aglomeracija Torino) od leta 2008 do leta 2012 in od leta 2015,

ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13 Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1) v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi,

ter

- s tem, da po 11. juniju 2010 ni sprejela ustreznih ukrepov, s katerimi bi na vseh teh območjih zagotovila spoštovanje mejnih vrednosti za PM₁₀, ni izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s členom 23(1) Direktive 2008/50 in s tem členom v povezavi s Prilogo XV, oddelek A, k tej direktivi, in zlasti obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive, da je treba zagotoviti, da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.

Pravni okvir

Direktiva 96/62/ES

- 2 Člen 8 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), naslovljen „Ukrepi za območja, kjer so ravni onesnaženosti zunanjega zraka višje od mejne vrednosti“, je v odstavkih 1, 3 in 4 določal:

„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, naštetih 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/ES

- 3 Člen 5 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), naslovljen „Trdni delci“, je v odstavku 1 določal:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije PM₁₀ v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge III od datumov, ki so tam določeni.

[...]“

- 4 V Prilogi III k tej direktivi je bilo pojasnjeno, da je za trdne delce PM₁₀ datum, od katerega je treba spoštovati mejne vrednosti, 1. januar 2005.

Direktiva 2008/50

- 5 Direktiva 2008/50, ki je začela veljati 11. junija 2008, je nadomestila pet prejšnjih zakonodajnih aktov v zvezi z ocenjevanjem in upravljanjem kakovosti zunanjega zraka, med drugim Direktivo 96/62 in Direktivo 1999/30, ki sta bili z 11. junijem 2010 razveljavljeni, kot izhaja iz člena 31 Direktive 2008/50.

6 V uvodnih izjavah 17 in 18 Direktive 2008/50 je navedeno:

„(17) Vse zadevne institucije morajo prednostno in natančno preučiti ukrepe [Evropske unije], ki so potrebni za zmanjšanje emisij pri viru, zlasti ukrepe za izboljšanje učinkovitosti zakonodaje [Unije] na področju industrijskih emisij, zmanjšanje emisij izpušnih plinov iz motorjev, vgrajenih v težka tovorna vozila, nadaljnje zmanjšanje dovoljenih nacionalnih emisij ključnih onesnaževal v državah članicah in emisij, povezanih z oskrbo vozil z bencinskim motorjem na bencinskih črpalkah, ter ukrepe za znižanje deleža žvepla v gorivih, vključno z ladijskimi gorivi.

(18) Za območja in aglomeracije, znotraj katerih koncentracije onesnaževal v zunanjem zraku presegajo ustrezne ciljne vrednosti ali mejne vrednosti kakovosti zraka ali katera koli začasna sprejemljiva preseganja, bi bilo po potrebi treba oblikovati načrte za kakovost zraka. Onesnaževala zraka izhajajo iz različnih virov in dejavnosti. Za zagotovitev skladnosti med različnimi politikami bi morali biti takšni načrti za kakovost zraka po možnosti usklajeni ter povezani z načrti in programi, pripravljenimi v skladu z Direktivo 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 22)], Direktivo 2001/81/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 320)] in Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 101)]. Pri izdaji dovoljenj za industrijske dejavnosti v skladu z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja [(UL 2008, L 24, str. 8)] bodo v celoti upoštevani tudi cilji glede kakovosti zunanjega zraka, predvideni v tej direktivi.“

7 Člen 1 Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet urejanja“, v točkah od 1 do 3 določa:

„Ta direktiva določa ukrepe, katerih namen je:

1. opredelitev in določitev ciljev glede kakovosti zunanjega zraka, da bi se izognili škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje kot celoto, jih preprečili ali zmanjšali;
2. ocenjevanje kakovosti zunanjega zraka v državah članicah na podlagi skupnih metod in meril;
3. pridobivanje podatkov o kakovosti zunanjega zraka, ki bi bili v pomoč pri zmanjševanju onesnaževanja zraka in motečih vplivov ter podlaga za spremljanje dolgoročnih gibanj in izboljšanj, ki so posledica nacionalnih ukrepov in ukrepov [Unije].“

8 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točkah 5, 7, 8, 9, 16, 17 in 18 določa:

„V tej direktivi:

[...]

5. ‚mejna vrednost‘ pomeni raven, določeno na podlagi znanstvenih spoznanj, katere cilj je izogniti se škodljivim učinkom na zdravje ljudi in/ali okolje kot celoto, jih preprečiti ali zmanjšati, in ki jo je v določenem roku treba doseči, ko pa se ta doseže, se ne sme preseči;

[...]

7. ‚sprejemljivo preseganje‘ pomeni odstotek mejne vrednosti, za katerega se ta vrednost lahko preseže pod pogoji iz te direktive;

8. „načrti za kakovost zraka“ pomenijo načrte, ki določajo ukrepe za doseganje mejnih vrednosti ali ciljnih vrednosti;
9. „ciljna vrednost“ pomeni raven, določeno s ciljem izogniti se škodljivim učinkom na zdravje ljudi in/ali okolje kot celoto, jih preprečiti ali zmanjšati, in ki jo je treba, kadar je to mogoče, doseči v določenem času;

[...]

16. „območje“ pomeni del ozemlja države članice, ki ga razmeji sama zaradi ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka;
17. „aglomeracija“ pomeni območje, ki predstavlja somestje z več kot 250.000 prebivalci ali, kadar je prebivalcev 250.000 ali manj, z dano gostoto prebivalstva na km², ki jo določijo države članice;
18. „PM₁₀“ pomeni delce, ki preidejo skozi dovod, kakor je opredeljen v referenčni metodi za vzorčenje in merjenje PM₁₀, EN 12341, s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamskim premerom nad 10 µm [(mikrometrov)];

[...]“

- 9 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Mejne vrednosti in alarmne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni žveplovega dioksida, PM₁₀, svineca 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).“

- 10 Člen 20 Direktive 2008/50, naslovljen „Delež iz naravnih virov“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Za določeno leto posredujejo države članice Komisiji seznam območij in aglomeracij, kjer so preseganja mejnih vrednosti za določeno onesnaževalo povzročili naravni viri. Države članice zagotovijo informacije o koncentracijah in virih ter dokaze, da je mogoče preseganja pripisati naravnim virom.

2. Kadar je Komisija obveščena o preseganju, ki ga povzročajo naravni viri, v skladu z odstavkom 1, se navedeno preseganje v smislu te direktive ne šteje za preseganje.“

- 11 V skladu s členom 21, od (1) do (4), navedene direktive, naslovljenim „Preseganja, pripisana zimskemu posipanju in soljenju cest“, lahko države članice določijo območja ali aglomeracije, kjer so mejne vrednosti za PM₁₀ v zunanjem zraku presežene zaradi resuspenzije delcev po zimskem posipanju ali soljenju cest. Države članice predložijo potrebna dokazila, ki izkazujejo, da so vsa preseganja posledica takšne resuspenzije delcev in da so se sprejeli ustrezni ukrepi za znižanje koncentracij. Brez poseganja v člen 20 navedene direktive morajo države članice določiti načrt za kakovost zraka, določen v členu 23 te direktive, le kadar je preseganja mogoče pripisati virom PM₁₀, ki niso posledica zimskega posipanja ali soljenja cest.

12 Člen 22 te direktive, naslovljen „Odlog rokov za doseg skladnosti in oprostitev obveznosti uporabe nekaterih mejnih vrednosti“, 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.

3. Kadar država članica uporabi odstavek 1 ali 2, zagotovi, da se mejna vrednost za vsako onesnaževalo ne preseže za več, kot znaša najvišje sprejemljivo preseganje, določeno za vsako od zadevnih onesnaževal v Prilogi XI.

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 [Unije], 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 Člen 23 Direktive 2008/50, naslovljen „Načrti za kakovost zraka“, v odstavku 1 določa:

„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 prilog 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. Poleg tega lahko načrti za kakovost zraka vključujejo posebne ukrepe za zaščito občutljivih skupin prebivalstva, vključno z otroki.

Ti načrti za kakovost zraka vključujejo vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV ter lahko obsegajo ukrepe v skladu s členom 24. Navedeni načrti se nemudoma sporočijo Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.

Kadar se morajo načrti za kakovost zraka pripraviti ali izvesti ob upoštevanju več onesnaževal, države članice, kadar je to ustrezno, pripravijo in izvedejo celovite načrte za kakovost zraka, ki zajemajo vsa zadevna onesnaževala.“

14 Člen 27 te direktive, naslovljen „Zagotavljanje podatkov in poročanje“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so podatki o kakovosti zunanjega zraka dostopni Komisiji v zahtevanem časovnem okviru, kakor to določajo izvedbeni ukrepi iz člena 28(2).

2. V vsakem primeru se takšni podatki za poseben namen presoje skladnosti z mejnimi in kritičnimi vrednostmi ter doseganjem ciljnih vrednosti dajejo na voljo Komisiji najpozneje devet mesecev po koncu vsakega leta in vsebujejo:

[...]

(b) seznam območij in aglomeracij, kjer so ravni enega ali več onesnaževal višje od mejnih vrednosti, ki se jim po potrebi prišteje sprejemljivo preseganje, ali višje od ciljnih vrednosti ali kritičnih vrednosti; ter za ta območja in aglomeracije:

- (i) ocenjene ravni ter, če je to pomembno, datume in obdobja, v katerih so bile takšne ravni zabeležene;
- (ii) po potrebi presojo deleža naravnih virov in resuspenzije delcev, ki je posledica zimskega posipanja ali soljenja cest, k ocenjenim ravni, kot je posredovano Komisiji v skladu s členom 20 in 21.

3. Odstavka 1 in 2 se uporabljata za podatke, zbrane od začetka drugega koledarskega leta po začetku veljavnosti izvedbenih ukrepov iz člena 28(2) dalje.“

15 V Prilogi XI k Direktivi 2008/50, naslovljeni „Mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“, je v zvezi s PM_{10} navedeno, da je dnevna mejna vrednost $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in da ta ne sme biti presežena več kot 35-krat v koledarskem letu ter da se letna mejna vrednost, ki je določena na $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ne sme preseči.

16 Kot podatki, ki jih je treba na podlagi člena 23 te direktive vključiti v načrte za izboljšanje kakovosti zunanjega zraka, so v oddelku A Priloge XV k navedeni direktivi med drugim navedeni:

„8. Podrobnosti o ukrepih ali projektih, ki so bili sprejeti za zmanjšanje onesnaženosti po začetku veljavnosti te direktive:

- (a) seznam in opis vseh ukrepov, navedenih v projektu;
- (b) časovni raspored izvedbe;
- (c) ocena načrtovanega [i]zboljšanja kakovosti zraka in pričakovanega časa, potrebnega za doseg teh ciljev.“

Predhodni postopek

17 Komisija je po preučitvi poročil o razvoju koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku za obdobje od leta 2008 do leta 2012 na zadevnih območjih, ki jih je predložila Italijanska republika, 11. julija 2014 na to državo članico naslovila uradni opomin o kršitvi členov 13 in 23 Direktive 2008/50 zaradi trajnega preseganja mejnih vrednosti, ki so v tem obdobju veljale za te koncentracije (v nadaljevanju: prvi uradni opomin).

18 Italijanski organi so zaprosili za podaljšanje roka za odgovor na ta uradni opomin, kar jim je bilo ugodeno, in so 28. oktobra 2014 posredovali svoj odgovor, v katerem niso izpodbijali kršitve člena 13 Direktive 2008/50. Glede zatrjevane kršitve člena 23 te direktive pa so navedli, da je treba preučiti vsako zadevno območje ali aglomeracijo posebej.

- 19 Ker številna območja Padske nižine niso bila vključena v prvi uradni opomin, ker sta bili poročili iz člena 27 Direktive 2008/50 za leti 2013 in 2014 poslani prepozno in ker so bili podatki za Piemont, Sicilijo in Kalabrijo za to obdobje posredovani šele 4. februarja 2016, je Komisija po prejemu teh dodatnih podatkov 16. junija 2016 izdala dodaten uradni opomin, v katerem je zatrjevala trajno in nadaljevano kršitev mejnih vrednosti, določenih v členu 13 te direktive, in kršitev člena 23 navedene direktive.
- 20 Italijanski organi so po tem, ko je bilo njihovi prošnji za podaljšanje roka za odgovor na ta dodatni uradni opomin ugodeno, nanj odgovorili z dopisom z dne 20. septembra 2016, v katerem niso izpodbijali kršitve člena 13 Direktive 2008/50. V zvezi z zatrjevano kršitvijo člena 23 te direktive so ponovili trditve, navedene v odgovoru na prvi uradni opomin, s to razliko, da so vanj vključili nekaj posodobljenih podatkov.
- 21 Komisija je ob upoštevanju odgovorov italijanskih organov, navedenih v točki 20 te sodbe, 28. aprila 2017 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je zatrjevala, prvič, trajno in nadaljevano nespoštovanje dnevne mejne vrednosti za PM₁₀ na območjih, naštetih v tem mnenju, v letih od 2008 do 2015, in letne mejne vrednosti za PM₁₀ na nekaterih od teh območij, kar pomeni kršitev člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi. Komisija je v obrazloženem mnenju glede Sicilije pojasnila, da je kršitev teh določb trajala najmanj do 2014, saj ji podatki za leto 2015 niso bili posredovani.
- 22 Drugič, Komisija je ugotovila, da Italijanska republika, kar zadeva območja, naštetih v obrazloženem mnenju, ni izpolnila obveznosti iz člena 23 Direktive 2008/50 in iz tega člena v povezavi s Prilogo XV k tej direktivi.
- 23 Italijanska republika je na obrazloženo mnenje odgovorila 29. junija 2017. 15. septembra 2017 je predložila dodatna pojasnila v zvezi z različnimi načrti za kakovost zraka, ki so jih dežele spremenile, in o ukrepih, ki jih dežele nameravajo sprejeti za znižanje ravni koncentracij PM₁₀ v zunanjem zraku.
- 24 Komisija je menila, da Italijanska republika še vedno ni odpravila očitanih kršitev prava Unije, zato je 13. oktobra 2018 vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 25 Italijanska republika je na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

Tožba

Prvi očitek: sistematična in trajna kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi

Trditve strank

- 26 Komisija s prvim očitkom trdi, da je Italijanska republika s preseganjem dnevne mejne vrednosti za PM₁₀ od leta 2008 in vsaj do leta 2016 ter letne mejne vrednosti za PM₁₀ od leta 2008 na območjih, navedenih v točki 1 te sodbe, sistematično in trajno kršila obveznosti iz člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi.
- 27 Najprej, Komisija v zvezi z uporabo Direktive 2008/50 *ratione temporis* pojasnjuje, da zatrjuje kršitev člena 13 te direktive na nekaterih italijanskih območjih in v aglomeracijah od leta 2008, čeprav je ta direktiva začela veljati šele 11. junija 2008 ter so morale države članice v skladu s členom 33(1) navedene direktive sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 11. junija 2010.

- 28 Ta institucija s sklicevanjem na točki 43 in 45 sodbe z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), opozarja, da je Direktiva 2008/50 v skladu s svojo uvodno izjavo 3 nadomestila pet aktov Unije, med njimi Direktivo 1999/30, v kateri so bile določene mejne vrednosti za kakovost zraka, ki jih je bilo treba spoštovati od 1. januarja 2005. Sodišče naj bi v zvezi s tem zlasti poudarilo, da so se določbe člena 5 Direktive 1999/30 v povezavi z določbami Priloge III k tej direktivi, ki so se nanašale na obdobje pred izvajanjem Direktive 2008/50, ohranile z določbami člena 13(1) te direktive v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, zato naj bi bil očitek, ki se nanaša na kršitev zadnjenevidenih določb, dopusten tudi za obdobje od 1. januarja 2005 do 11. junija 2010.
- 29 Komisija trdi, da Italijanski republiki, kot je bilo opozorjeno v obrazloženem mnenju, na podlagi člena 22 Direktive 2008/50 nikakor ni bilo odobreno podaljšanje roka, določenega za doseg mejnih vrednosti za PM_{10} . Zato naj bi v zvezi s temi mejnimi vrednostmi morala brez kakršne koli izjeme ravnati v skladu z določbami te direktive.
- 30 Komisija poleg tega opozarja, da je Sodišče že ugotovilo, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti v zvezi z zagotovitvijo, da koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku v letih 2006 in 2007 ne presegajo dnevne in letne mejne vrednosti, določenih z Direktivo 1999/30, na številnih italijanskih območjih in aglomeracijah (sodba z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, točke od 55 do 58 in 67). Zato naj bi se ta tožba nanašala na trajajoče preseganje dnevne in letne mejne vrednosti za PM_{10} od leta 2008 do datuma izteka roka za uskladitev, navedenega v obrazloženem mnenju, in sicer 28. junija 2017.
- 31 Nazadnje Komisija po prejemu podatkov za leto 2017, s katerimi je bilo potrjeno trajno preseganje dnevne in letne mejne vrednosti za PM_{10} na skoraj vseh zadevnih območjih, navaja, da namerava vse te podatke predložiti med postopkom po tem, ko bodo s tehničnega vidika potrjeni, skupaj z dodatnimi elementi v zvezi z dejstvi, ki so nastala po 28. juniju 2017, ker gre za „enakovrstna“ dejstva, ki „pomenijo enako ravnanje“, kot so tista iz obrazloženega mnenja. Komisija prav tako navaja, da je predložila tudi podatke o koncentracijah PM_{10} za leto 2016, ki so ji jih italijanski organi posredovali šele 15. septembra 2017, to je po roku, določenem v obrazloženem mnenju.
- 32 Komisija opozarja, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da objektivna ugotovitev preseganja mejnih vrednosti za PM_{10} , določenih v členu 13 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, zadošča za ugotovitev kršitve teh določb.
- 33 Komisija meni, da je na podlagi preučitve letnih poročil, ki jih je Italijanska republika predložila v skladu s členom 27 Direktive 2008/50 in katerih povzetki so priloženi k njeni tožbi, mogoče skleniti, da gre za trajno preseganje dnevne in letne mejne vrednosti za PM_{10} na vsakem od 27 preverjenih geografskih območij. Ti mejni vrednosti naj se, razen v nekaterih letih, ne bi nikdar spoštovali, njuno preseganje na dan vložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pa naj bi kazalo na trajnost tega preseganja.
- 34 Iz tega naj bi izhajalo, da sta bili dnevna in letna mejna vrednost za PM_{10} sistematično in trajno preseženi, saj se je kršitev na območjih, navedenih v točki 1 te sodbe, ob vložitvi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti še vedno nadaljevala.
- 35 Italijanska republika očitano neizpolnitev obveznosti prereka.
- 36 Na prvem mestu meni, da o kršitvi člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi ni mogoče sklepati zgolj na podlagi prekoračitve povprečne dnevne ali letne mejne vrednosti za PM_{10} v določenem številu let v državi članici. V zvezi s tem trdi, da – v nasprotju s trditvami Komisije – na podlagi načel, na katera se je Sodišče sklicevalo v podobnih zadevah, ni mogoče ugotoviti, da obstaja samodejna povezava med prekoračitvijo najvišjih mejnih vrednosti koncentracije onesnaževal in kršitvijo prava Unije, saj je cilj navedene direktive zagotoviti postopno znižanje ravni izpostavljenosti škodljivim dejavnikom v z njo določenih omejitvah.

- 37 Po mnenju Italijanske republike torej ni mogoče šteti, da je bila ta direktiva kršena in da v obravnavanem primeru ni bila izpolnjena obveznost, da se koncentracije PM₁₀ znižajo pod najvišje mejne vrednosti, določene v Prilogi XI, če pregled zgodovine podatkov o koncentracijah škodljivih sestavin kaže na postopno, stalno in znatno znižanje ravni koncentracije, s katerim se bo dosegla raven, ki je blizu ravni, določeni s pravom Unije.
- 38 Italijanska republika meni, da bi bilo v skladu s pravilno razlago Direktive 2008/50 ob upoštevanju njenega besedila, sistematike in ciljev, ki jo potrjuje izjava Komisije, priložena k tej direktivi, treba člen 13 Direktive 2008/50 vedno razlagati v povezavi s členom 23(1), prvi in drugi pododstavek, te direktive, tako da bi bila edina obveznost držav članic v primeru preseganja mejnih vrednosti iz navedenega člena 13 in Priloge XI k navedeni direktivi izdelava načrtov za kakovost zraka, v katerih bi bili določeni ustrezni ukrepi za zagotovitev, da bo obdobje preseganja čim krajše. Zato naj bi za kršitev, ki se lahko sankcionira na podlagi člena 258 PDEU, šlo le, če načrti za kakovost zraka v primeru preseganja mejnih vrednosti ne bi bili izdelani, za kar pa ne gre v obravnavanem primeru. Zato naj bi bil za ugotovitev morebitne neizpolnitve obveznosti iz Direktive 2008/50 upošteven le drugi očitek Komisije.
- 39 Italijanska republika meni, da je prilagoditev kakovosti zraka predpisanim omejitvam in ciljem zapleten postopek, v katerem ukrepi držav članic ne smejo biti občasni, ampak morajo biti nujno dolgoročni. Glede na raznolikost in sovplivanje virov onesnaževanja naj bi bilo treba nacionalne ukrepe dopolniti z ukrepi iz pristojnosti Unije, zlasti tistimi, ki se nanašajo na velike kurilne naprave in industrijske obrate. Nazadnje, zagotoviti naj bi bilo treba, da se s takim svežnjem ukrepov ne bi oviral gospodarski razvoj, ampak da bi se z njim zagotovila njegova trajnost.
- 40 Na drugem mestu in podredno Italijanska republika trdi, da preseganja mejnih vrednosti iz člena 13 Direktive 2008/50 ni mogoče pripisati izključno zadevni državi članici. Možnosti posamezne države članice za ukrepanje v zvezi z viri onesnaževanja in znižanje koncentracije različnih onesnaževal, vključno z delci PM₁₀, v okvir mejnih vrednosti naj bi bile zaradi raznolikosti teh virov omejene. Namreč, kar zadeva številne vire onesnaževanja, navedene v uvodni izjavi 18 Direktive 2008/50, naj bi bila za ureditev izpustov onesnaževal pristojna Unija, ne pa države članice.
- 41 Zato Italijanska republika meni, da iz sodne prakse Sodišča sicer izhaja, da postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi, da država članica ni spoštovala svojih obveznosti, vendar je treba ugotoviti, da je to nespoštovanje mogoče objektivno pripisati ravnanju nacionalnih organov in da ne izhaja iz drugih vzročnih dejavnikov, ki ne spadajo na področje pristojnosti držav članic. Tožbi Komisije naj bi bilo mogoče ugoditi le, če bi ta institucija dokazala izključno odgovornost zadevne države članice, ne pa, če bi morebitna neskladnost s pravom Unije izhajala iz številnih dejavnikov, od katerih naj bi le nekateri spadali na področje pristojnosti te države članice.
- 42 Zato naj bi morala Komisija v obravnavanem primeru ugotoviti, prvič, neobstoj vsakršnega vpliva zunanjih naravnih vzročnih dejavnikov, ki naj jih nacionalni organi zaradi nepredvidljivosti in neizogibnosti ne bi mogli obvladovati, in drugič, neobstoj ravnanja tretjih oseb, ki bi lahko vplivalo na uresničevanje ciljev varstva, na katerih temeljijo domnevno kršene pravne določbe. V zvezi s tem Italijanska republika navaja vzročne dejavnike, nad katerimi nacionalni organi nimajo nikakršnega nadzora in ki so naravni, med drugim orografska oblikovanost nekaterih italijanskih ozemeljskih območij, povezana z vremenskimi razmerami, ki prevladujejo na teh območjih, ali dejavniki človeškega izvora in vpliv evropskih politik, ki niso odvisne od nacionalnih politik. Glede tega se sklicuje zlasti na politike Unije na področju biomase, izpustov onesnaževal – zlasti na ugodnejšo obravnavo vozil z dizelskim motorjem in določanje izpustov PM₁₀ iz vozil „Eurodiesel“ na podlagi teoretičnih modelov, ki so zelo oddaljeni od dejanskih izpustov PM₁₀ – in kmetijstva, med katerimi naj bi nekatere pri sledenju cilju zmanjšanja drugih virov onesnaževanja dejansko povečale izpuste PM₁₀, ki so obravnavani v Direktivi 2008/50, kar naj bi bilo potrjeno v poročilih, vloženi v spis.

- 43 Zato Komisija po mnenju Italijanske republike ni dokazala, da je preseganje mejnih vrednosti, določenih z Direktivo 2008/50, nastalo zaradi nezadostnosti zadevnih načrtov za kakovost zraka. Če naj tej instituciji tega ne bi bilo treba dokazati, naj bi to pomenilo, da bi bila zadevna država članica samodejno ali objektivno odgovorna, kar naj ne bi bilo sprejemljivo.
- 44 Na tretjem mestu Italijanska republika podredno trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo pri določanju najvišje sprejemljive mejne vrednosti koncentracije PM₁₀, ker šteje vrednosti 50 µg/m³ na dan in 40 µg/m³ na leto za referenčni vrednosti, vendar pa ne upošteva sprejemljivega preseganja, določenega v členih 13 in 23 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi. Iz skupnega branja teh določb naj bi izhajalo, da če so mejne vrednosti iz člena 13 Direktive 2008/50 in Priloge XI k tej direktivi presežene, je na podlagi člena 23(1) te direktive mogoče uporabiti sprejemljivo preseganje. Ker naj bi države članice imele obveznost izdelati načrte za kakovost zraka le, kadar „ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost ter katero koli sprejemljivo preseganje“, bi bilo treba mejno vrednost veljavnega sprejemljivega preseganja zvišati, da bi se preseganje najvišjih dovoljenih vrednosti nadzorovalo v okviru nacionalnega prava.
- 45 Za PM₁₀ naj bi bilo to sprejemljivo preseganje določeno na 50 % na dan in na 20 % na koledarsko leto, zato naj pravo Unije ne bi bilo kršeno, če najvišja vrednost, ki se določi z zvišanjem mejne vrednosti z uporabo koeficienta, določenega kot sprejemljivo preseganje, ne bi bila presežena. Zato naj Komisija v obravnavanem primeru ne bi smela upoštevati vrednosti 50 µg/m³ na dan in 40 µg/m³ na leto, ampak vrednosti 75 µg/m³ na dan in 48 µg/m³ na leto.
- 46 Komisija v uvodu replike najprej ugotavlja, da Italijanska republika v odgovoru na tožbo ne preka pristopa, v skladu s katerim gre v tem postopku za sistematično in trajno neizpolnjevanje nekaterih določb prava Unije ter ki se torej v nekaterih primerih nanaša na trajno preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀ v precej dolgih obdobjih. Ta ugotovitev naj bi bila potrjena z dejstvom, da se Italijanska republika sklicuje na mejne vrednosti za PM₁₀ za leto 2018.
- 47 Komisija v zvezi s trditvama, da naj bi za zagotovitev spoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2008/50, zadoščalo, da je znižanje ravni koncentracije PM₁₀, določeno z Direktivo 2008/50, postopno, čeprav te stopnje ostanejo nad mejnimi vrednostmi, ki jih ta direktiva določa za PM₁₀, in da naj bi zato države članice zaradi takega preseganja morale zgolj sprejeti načrt za kakovost zraka, trdi, da zanju niti v besedilu navedene direktive niti v sodni praksi Sodišča ni nikakršne podlage.
- 48 V zvezi s tem poudarja, da je treba mejne vrednosti razlikovati od ciljnih vrednosti, ki jih je treba v skladu z opredelitvijo iz člena 2, točka 9, Direktive 2008/50 v povezavi s členoma 16 in 17 te direktive doseči v določenem obdobju, vendar le, „kadar je to mogoče“ in če ustrezni ukrepi ne povzročajo nesorazmernih stroškov. Vendar naj se ta tožba ne bi nanašala na ta člena.
- 49 V zvezi s trditvijo, da Italijanski republiki ni mogoče pripisati odgovornosti za preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀, zlasti zaradi orografske oblikovanosti nekaterih italijanskih ozemeljskih območij ali evropskih politik, ki naj bi pomembno vplivale na nastanek zdravju škodljivih spojin, Komisija odgovarja, da je obveznost, da se navedene mejne vrednosti ne presežejo, jasna obveznost rezultata, ki jo mora država članica v skladu s členom 13 Direktive 2008/50 spoštovati. S sklicevanjem na posebne vidike v zvezi s to državo članico naj bi se zanikal obstoj navedene obveznosti.
- 50 Pojasnjuje tudi, da so bile morebitne težave pri spoštovanju mejnih vrednosti za PM₁₀ na nekaterih delih nacionalnega ozemlja v uvodni izjavi 16 Direktive 2008/50 ustrezno upoštevane, saj se ta sklicuje na območja „s posebno težkimi pogoji“, za katera je mogoče podaljšati rok, v katerem je treba doseči skladnost z mejnimi vrednostmi kakovosti zraka, če se pri Komisiji vloži prošnja v tem smislu, skupaj s celostnim načrtom za zagotovitev skladnosti do konca podaljšanega roka v skladu s členom 22(1) in (3) navedene direktive. Vendar naj Italijanska republika v tem postopku od Komisije ne bi nikdar pridobila odobritve podaljšanja navedenega roka.

- 51 Komisija meni, da prav tako niso upoštevne trditve Italijanske republike, da so med drugim evropske politike na področju prometa, energetike in kmetijstva prispevale k prekoračitvi mejnih vrednosti za PM₁₀. Komisija v zvezi s tem trdi, da je treba v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU ugotoviti le, ali je država članica spoštovala obveznost, določeno v neki določbi prava Unije, ne pa, ali obstajajo okoliščine, ki so lahko vplivale na zadevno neizpolnitev obveznosti.
- 52 V zvezi s sklicevanjem Italijanske republike na „sprejemljivo preseganje“ iz členov 13, 22 in 23 Direktive 2008/50 in Priloge XI k tej direktivi Komisija izpodbija razlago teh določb, ki jo je podala Italijanska republika, v skladu s katero, prvič, naj bi se moralo pri ugotavljanju spoštovanja mejnih vrednosti kakovosti zraka vedno upoštevati tako sprejemljivo preseganje in, drugič, naj bi bilo to upoštevanje potrjeno s sklicevanjem na to sprejemljivo preseganje v navedenih določbah, zato naj bi bila navedena direktiva kršena le, če se ugotovi, da preseganje mejnih vrednosti presega tudi navedeno sprejemljivo preseganje.
- 53 Komisija v zvezi s tem trdi, da je treba navedene določbe razlagati tako, da uporaba sprejemljivega preseganja velja le v dveh primerih iz odstavkov 1 in 2 člena 22 Direktive 2008/50, kot je izrecno navedeno v odstavku 3 tega člena.
- 54 Ta razlaga naj bi bila potrjena z besedilom člena 23(1) Direktive 2008/50, v katerem je navedeno, da se mejne vrednosti koncentracij zvišajo za „katero koli sprejemljivo preseganje, ki velja za posamični primer“, torej ne preseganje, ki ga je določil zakonodajalec Unije, ampak preseganje, ki ga je v skladu s členom 22(3) navedene direktive na zahtevo zadevne države članice določila Komisija.
- 55 Zato naj sprejemljivega preseganja brez izrecnega dovoljenja Komisije na podlagi člena 22 Direktive 2008/50 ne bi bilo mogoče uporabiti. Poleg tega naj bi bilo navedeno sprejemljivo preseganje v zvezi s koncentracijami PM₁₀ vsekakor prehodni ukrep, ki ga je bilo mogoče uporabiti le do 11. junija 2011, kot naj bi bilo razvidno iz besedila člena 22(2) te direktive. Ta določba naj torej ne bi imela več nobenega pravnega učinka. Poleg tega naj Italijanski republiki na podlagi člena 22(3) in (4) navedene direktive ne bi bilo odobreno nikakršno sprejemljivo preseganje.
- 56 Komisija v zvezi z utemeljenostjo prvega očitka glede na upoštevne podatke trdi, da Italijanska republika zlasti navaja le višino vsakega od presežkov, kot so bili ugotovljeni na različnih merilnih postajah. Komisija v zvezi s tem navaja, da morajo države članice v skladu s členom 27(1) Direktive 2008/50 predložiti podatke o preseganju mejnih vrednosti za PM₁₀, pri čemer morajo navesti geografska območja, na katerih so bili zabeleženi presežki. Dejstvo, da na istem območju obstajajo razlike med različnimi merilnimi postajami, naj ne bi bilo nikakor pomembno, saj morajo države članice zbiranje podatkov vsekakor organizirati in upravljati tako, da spoštujejo obveznost iz navedene določbe, torej tako, da zahtevane podatke pravočasno posredujejo Komisiji. Italijanska republika naj torej po tem, ko je te podatke posredovala, njihove vsebine ne bi več mogla prerokati.
- 57 Poleg tega, ker Italijanska republika trdi, da je preseganje nekaterih mejnih vrednosti za PM₁₀ posledica naravnih dejavnikov, bi morala o tem v skladu s členom 20(1) Direktive 2008/50 obvestiti Komisijo.
- 58 Komisija opozarja, da je Italijanska republika večkrat vztrajala pri domnevnem izboljšanju in verjetni težnji znižanja ravni koncentracije PM₁₀ na različnih zadevnih območjih. Vendar s sklicevanjem na sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94, točka 65), navaja, da z morebitno delno težnjo znižanja, ki naj bi izhajala iz zbranih podatkov, ki pa ne vodi do tega, da bi zadevna država članica izpolnila zahteve v zvezi z mejnimi vrednostmi, ki jih mora spoštovati, ni mogoče ovreči ugotovitve o neizpolnitvi obveznosti, za katero je odgovorna.
- 59 Poleg tega Komisija glede dnevne mejne vrednosti za PM₁₀ prilaga posodobljene podatke za leto 2017, da bi dokazala, da kljub spoštovanju navedene mejne vrednosti za PM₁₀ na območju IT1911 (Palermo) in na območju IT1215 (aglomeracija Rim) ti podatki ne omajajo utemeljenosti očitkov iz tožbenih predlogov. Namreč, ker naj bi se za prvo območje očitala neizpolnitev obveznosti „od

leta 2016“, to je – ne glede na podatke za leto 2017 – vsaj med letom 2016, za drugo območje pa „od leta 2008“, naj bi bili namreč predlogi iz njene tožbe še vedno utemeljeni. Komisija poleg tega ugotavlja, da iz teh podatkov izhaja, da je bila leta 2017 dnevna mejna vrednost za PM₁₀ presežena na 25 drugih območjih, na katere se nanaša njena tožba.

- 60 Komisija v zvezi z letno mejno vrednostjo za PM₁₀ priznava, da je bila ta mejna vrednost v letu 2017 spoštovana na območjih IT1212 (dolina Sacco), IT0508 in IT0509 (aglomeracija Benetke - Treviso), IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza) in IT0306 (aglomeracija Milano). Vendar naj s to ugotovitvijo ne bi bilo mogoče omajati njenih očitkov. Ker naj bi se namreč za prvo območje očitala neizpolnitev obveznosti „vsaj do leta 2016“, za preostala tri območja pa vsekakor „od leta 2015“, naj bi bili namreč tožbeni predlogi utemeljeni. Komisija poleg tega ugotavlja, da iz podatkov za to leto izhaja, da je bila v tem letu letna mejna vrednost za PM₁₀ presežena na drugih štirih območjih, na katera se nanaša njena tožba, in sicer na območjih IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A), IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B) in IT0118 (aglomeracija Torino).
- 61 Italijanska republika v dupliki najprej izpodbija, da bi bilo mogoče sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), zaradi razlik v dejanskih okoliščinah, zlasti zadevnih načrtih in rokih za prilagoditev, uporabiti za obravnavani primer. Prereka tudi trditve Komisije, da naj bi vztrajala na pristopu, osredotočenem na sistematično in trajno kršitev določb Direktive 2008/50. Poleg tega pojasnjuje, da se prav tako ne strinja s trditvijo Komisije glede obsega uporabe sprejemljivega preseganja.
- 62 Dalje, Italijanska republika kljub temu meni – čeprav poudarja, da ne zanika obstoja obveznosti rezultata, ki jo nalagata člena 13 in 23 Direktive 2008/50 – da bi bilo treba to obveznost presojati z upoštevanjem postopnega zniževanja ravni koncentracije PM₁₀ v zunanjem zraku. Poleg tega pojasnjuje, da Komisija ne izpodbija njenih trditev o odločilnem vzročnem vplivu evropskih politik s področja kmetijstva, energetike in prometa ter zelo posebnih okoliščin oblikovanosti in reliefa nacionalnega ozemlja na uresničevanje ciljev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka.
- 63 Nazadnje Italijanska republika trdi, da je to, da območja, na katera se nanaša ta tožba, predstavljajo le 17 % celotnega nacionalnega ozemlja, pomembno ponazorilo, da večina italijanskega ozemlja ni predmet očitkov Komisije, kar naj bi dokazovalo dobro kakovost zraka v okolju te države članice in zato *per se* izključevalo kršitev člena 13 Direktive 2008/50, za katero naj bi šlo le, če so mejne vrednosti za PM₁₀ presežene na celotnem nacionalnem ozemlju.
- 64 Italijanska republika v zvezi s tem zlasti trdi, da so razlike v vrednostih, zabeleženih na različnih merilnih postajah, na istem območju – v nasprotju s trditvami Komisije – upoštevne in da naj bi številna očitana preseganja vsekakor spadala pod „sprejemljivo preseganje“, ki je dovoljeno na podlagi člena 23 Direktive 2008/50, ali pa naj bi dokazovala vsaj trend nižanja z blagim nihanjem.

Presoja Sodišča

- 65 Najprej je treba ugotoviti, prvič, da Komisija Italijanski republiki očita, da od 1. januarja 2008 do datuma izteka roka, navedenega v obrazloženem mnenju, to je do 28. junija 2017, sistematično in trajno ni izpolnjevala obveznosti iz določb člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi na območjih in v aglomeracijah, na katere se nanaša ta tožba. Ker pa je del tega obdobja pred datumom, do katerega so bile države članice zavezane sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z navedeno direktivo, ki je bil določen na 11. junij 2010, in celo pred datumom začetka veljavnosti te direktive, to je 11. junij 2008, je treba poudariti, da je Sodišče že pojasnilo, da so očitki, ki se nanašajo na te določbe, dopustni tudi za obdobje od 1. januarja 2005 do 11. junija 2010, ker obveznosti, določene z navedenimi določbami, izhajajo iz Direktive 1999/30, ki je

bila nadomeščena z Direktivo 2008/50, zlasti iz določb člena 5 Direktive 1999/30 v povezavi z določbami Priloge III k tej direktivi (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točke od 50 do 55).

- 66 Drugič, ugotoviti je treba, da se Komisija v utemeljitev splošnosti in trajnosti očitane neizpolnitve obveznosti v tožbi opira na podatke o kakovosti zraka za leto 2016, ki ji jih je Italijanska republika predložila 15. septembra 2017, v repliki pa na podatke za leto 2017. Čeprav ti podatki pomenijo dejstva, ki so nastala po izteku roka, navedenega v obrazloženem mnenju, pa so enakovrstni in pomenijo enako ravnanje kot dejstva, navedena v obrazloženem mnenju, zato se lahko predmet te tožbe razteza tudi nanje (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točke od 42 do 47 in navedena sodna praksa).
- 67 Tretjič, Komisija je v repliki ob upoštevanju podatkov o kakovosti zraka za leto 2017 pojasnila nekatere od svojih očitkov in v skladu s popravkom, priloženim k repliki, prilagodila nekatere od svojih predlogov. Zato Komisija v navedeni repliki v povezavi s popravkom, kar zadeva predloge v zvezi z ugotovitvami o prekoračitvi letne mejne vrednosti za PM_{10} , navaja, da so bila presejanja na območjih IT0508 in IT0509 (aglomeracija Benetke - Treviso) zabeležena v letih 2009, 2011 in 2015, na območju IT1212 (dolina Sacco) od leta 2008 do leta 2016, na območju IT0306 (aglomeracija Milano) od leta 2008 do leta 2013 in leta 2015, na območju IT0511 (aglomeracija Vicenza) pa v letih 2011, 2012 in 2015. Ob upoštevanju teh posodobljenih podatkov v zvezi s to mejno vrednostjo dodaja tudi, da je bila na območjih IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A) in IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B) presežena od leta 2008 do leta 2013 ter v letih 2015 in 2017, na območju IT0118 (aglomeracija Torino) pa od leta 2008 do leta 2012 ter v letih 2015 in 2017.
- 68 Komisija zvezi z dnevno mejno vrednostjo za PM_{10} navaja, da je njeno presejanje mogoče ugotoviti na območju IT1911 (aglomeracija Palermo) od leta 2008 do leta 2012 ter v letih 2014 in 2016 ter na območju IT1215 (aglomeracija Rim) od leta 2008 do vključno leta 2016. Zato je treba utemeljenost prvega tožbenega razloga preizkusiti ob upoštevanju teh navedb, saj so te namenjene le pojasnitvi očitka, ki ga je Komisija splošneje že navedla v tožbi, in se torej z njimi ne spreminja predmet zatrjevane neizpolnitve obveznosti ter se tudi nikakor ne spreminja obseg spora (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2015, Komisija/Poljska, C-678/13, neobjavljena, EU:C:2015:358, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 69 Po teh uvodnih pojasnilih je treba opozoriti, da Direktiva 2008/50 v skladu s svojim členom 1, točka 1, določa ukrepe, katerih namen je opredelitev in določitev ciljev glede kakovosti zunanjega zraka, da bi se izognili škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje kot celoto, jih preprečili ali zmanjšali. V tem okviru člen 13(1), prvi pododstavek, te direktive določa, da države članice zagotovijo, da na vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni med drugim PM_{10} v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI k navedeni direktivi.
- 70 Spomniti je treba, da je treba očitek, ki se nanaša na kršitev obveznosti iz člena 13(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50, presojati ob upoštevanju ustaljene sodne prakse, v skladu s katero postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi, da država članica ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Pogodbe DEU ali akta sekundarne zakonodaje (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 68, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Presejanje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, EU:C:2020:334, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 71 Sodišče je tako že večkrat poudarilo, da presejanje mejnih vrednosti za PM_{10} v zunanjem zraku samo po sebi zadostuje za ugotovitev neizpolnitve obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 69, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Presejanje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 68 in navedena sodna praksa).

- 72 V obravnavanem primeru pa podatki iz letnih poročil o kakovosti zraka, ki jih je Italijanska republika predložila na podlagi člena 27 Direktive 2008/50, kažejo, da sta bili dnevna in letna mejna vrednost za PM_{10} na območjih, navedenih v točki 1 te sodbe, od leta 2008 do vključno leta 2017 zelo pogosto preseženi.
- 73 Natančneje, kar zadeva število preseganj dnevne mejne vrednosti za PM_{10} , iz teh podatkov izhaja, da jena skoraj vseh 27 območjih in v aglomeracijah, na katere se nanaša ta tožba, leto, v katerem je bilo morda doseženo spoštovanje najvišjega števila 35 preseganj te mejne vrednosti, sistematično predhodilo in mu sledilo leto ali več let s prekomernimi preseganji navedene mejne vrednosti. Na nekaterih območjih je lahko število preseganj po nekem letu, v katerem dnevna vrednost za PM_{10} ni bila presežena za več kot 35-krat, doseglo dvakratno število preseganj, ugotovljenih v zadnjem letu, v katerem so bila zabeležena prekomerna preseganja. Prav tako, kar zadeva preseganja letne mejne vrednosti vrednost za PM_{10} , so leta, v katerih je mogoče ugotoviti spoštovanje te vrednosti, prekinjena z leti preseganj, pri čemer je bila včasih koncentracija PM_{10} po letu, v katerem je bilo ugotovljeno tako spoštovanje, na več zadevnih območjih celo višja kot v zadnjem letu, v katerem je bilo mogoče zabeležiti tako preseganje.
- 74 Poleg tega je iz podatkov o kakovosti zraka na območjih, na katera se nanaša ta tožba, za leto 2017 razvidno, da je bila dnevna mejna vrednost za PM_{10} v tem letu – razen na dveh od 27 zadevnih območij in aglomeracij – bodisi ponovno bodisi še vedno presežena za več kot 35-krat, na štirih od devetih območij, na katera se nanaša ta tožba, pa je bila letna mejna vrednost za PM_{10} v tem letu ponovno presežena.
- 75 V teh okoliščinah za to, da bi se preprečila ugotovitev sistematične in trajne kršitve določb člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, ne zadošča, da mejne vrednosti iz teh določb v nekaterih letih v obdobju, na katero se nanaša tožba, niso bile presežene. Kot namreč izhaja iz same opredelitve „mejne vrednosti“ iz člena 2, točka 5, Direktive 2008/50, mora biti ta, da se izogne škodljivim učinkom na zdravje ljudi in/ali okolje kot celoto, se jih prepreči ali zmanjša, v določenem roku dosežena in se, ko se doseže, ne sme več preseči. Kar zadeva to tožbo, bi morala Italijanska republika mejne vrednosti, določene s temi določbami, spoštovati od 1. januarja 2008.
- 76 Iz tega izhaja, da je treba tako ugotovljena preseganja šteti za trajna in sistematična, ne da bi bilo treba Komisiji v zvezi s tem predložiti dodatne dokaze.
- 77 Prav tako je lahko kršitev – v nasprotju s trditvami Italijanske republike – sistematična in trajna kljub morebitni delni težnji zmanjševanja, ki izhaja iz zbranih podatkov, ne pomeni pa, da je ta država članica zagotovila uskladitev z mejnimi vrednostmi, ki jih je dolžna spoštovati (sodbi z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 65, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10} , C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 70), za kar gre v obravnavanem primeru.
- 78 Zavrnuti je treba tudi trditev Italijanske republike, da naj bi Direktiva 2008/50 določala le obveznost postopnega zmanjševanja ravni koncentracije PM_{10} , zato naj bi bil edini učinek preseganja mejnih vrednosti, ki so s to direktivo določene za PM_{10} , ta, da morajo države članice sprejeti načrt za kakovost zraka.
- 79 Ta trditev namreč nima podlage niti v besedilu te direktive niti v sodni praksi Sodišča, navedeni v točki 71 te sodbe, s katero je potrjeno, da morajo države članice doseči rezultat iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 in določb Priloge XI k tej direktivi, in sicer ne smejo presežati mejnih vrednosti, določenih s temi določbami.

- 80 S tako razlago bi poleg tega bila uresničitev cilja varovanja zdravja ljudi, na katerega se sklicuje člen 1, točka 1, Direktive 2008/50, popolnoma v diskreciji držav članic, kar je v nasprotju z nameni zakonodajalca Unije, kot izhajajo iz same opredelitve pojma „mejna vrednost“, navedene v točki 75 te sodbe, s katero se zahteva, da se spoštovanje te mejne vrednosti doseže v določenem roku in se nato ohrani.
- 81 Če bi se ta trditev sprejela, bi se državi članici poleg tega dopustilo, da se obveznosti spoštovanja roka, določenega v določbah člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi za spoštovanje mejnih vrednosti za PM₁₀, izogne pod manj strogimi pogoji, kot so tisti iz člena 22 navedene direktive, ki edini izrecno določa možnost, da se država članica odveže od spoštovanja roka, s čimer bi se ogrozil polni učinek navedenih določb (glej po analogiji sodbo z dne 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, točke od 42 do 44).
- 82 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve Italijanske republike, da preseganja mejnih vrednosti za PM₁₀ ni mogoče pripisati izključno zadevni državi članici, ker, na eni strani, naj bi bile zaradi raznolikosti virov onesnaževanja zraka, od katerih naj bi bili nekateri naravni, drugi pa naj bi bili urejeni s politikami Unije, zlasti na področjih prometa, energetike in kmetijstva, možnosti posamezne države članice, da vpliva na te vire in doseže spoštovanje mejnih vrednosti za PM₁₀, omejene ter, na drugi strani, ker naj bi bile za zadevna območja in aglomeracije značilne posebno neugodne topografske in klimatske posebnosti za razpršitev onesnaževal. Ta država članica meni, da neizpolnitve obveznosti ni mogoče ugotoviti, če Komisija ne dokaže, da je za očitano kršitev izključno odgovorna zadevna država članica.
- 83 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU Komisija dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti in torej predložiti dokaz, da država članica ni spoštovala obveznosti, določene s pravom Unije, pri čemer se ne more opreti na domneve (glej zlasti sodbo z dne 5. septembra 2019, Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 84 Glede zatrjevane neizpolnitve obveznosti v obravnavanem primeru je namreč treba poudariti, da je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodnih izjav 17 in 18 Direktive 2008/50, mejne vrednosti v tej direktivi določil, da bi zavaroval zdravje ljudi in okolja, pri čemer je v celoti upošteval dejstvi, da onesnaževala zraka nastajajo iz različnih virov in dejavnosti ter da lahko na to vplivajo različne nacionalne politike in politike Unije.
- 85 Poleg tega je v tej direktivi, prvič, v njenih členih 21 in 22 določena možnost, da država članica kot vir onesnaževanja, zaradi katerega pride do očitane presegevanja mejnih vrednosti, določi naravne vire in zimsko posipanje ali soljenje cest. Drugič, člen 22(2) navedene direktive določa pogoje, pod katerimi se lahko zaradi posebnega položaja območja ali aglomeracije ob upoštevanju disperzijskih značilnosti določenega mesta ali neugodnih podnebnih pogojev – po pregledu, pri katerem se, kot izhaja iz odstavka 4 tega člena, upoštevajo tudi predvideni učinki sedanjih in načrtovanih nacionalnih ukrepov in ukrepov Unije – odobri začasna izjema od obveznosti spoštovanja navedenih vrednosti.
- 86 Iz tega sledi, da če Komisija predloži dokaze, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti presegevanje dnevne in letne mejne vrednosti, določenih s členom 13 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, na območjih in v aglomeracijah ter v obdobjih, na katera se nanaša njena tožba, se država članica, če ji ni bilo odobreno odstopanje na podlagi določb, navedenih v prejšnji točki, in pod pogoji, določenimi v teh določbah, na te okoliščine ne more sklicevati, da bi izpodbijala odgovornost za očitano neizpolnitev obveznosti in bila tako oproščena spoštovanja jasnih obveznosti, ki jih mora najprej v skladu s členom 5 Direktive 1999/30 in Prilogo III k tej direktivi, nato pa v skladu s členom 13 Direktive 2008/50 in Prilogo XI k tej direktivi, spoštovati od 1. januarja 2005.
- 87 Kadar je taka ugotovitev, kot v obravnavanem primeru, dokazana in ker Italijanska republika ni predložila dokaza o obstoju izrednih okoliščin, posledicam katerih se kljub vsej skrbnosti ne bi bilo mogoče izogniti, ni pomembno, ali je neizpolnitev posledica volje države članice, ki se ji ta neizpolnitev

pripisuje, njene malomarnosti ali celo tehničnih ali strukturnih težav, na katere je naletela (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, točki 63 in 64, in z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija, (Preseganje mejnih vrednosti dušikovega dioksida), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 42).

- 88 Natančneje, glede trditve Italijanske republike, da naj bi evropske prometne politike prispevale k preseganju mejnih vrednosti za PM₁₀ v Italiji, zlasti ker naj ne bi upoštevale izpustov dušikovega dioksida, ki jih dejansko oddajajo vozila, zlasti vozila z dizelskim motorjem, je treba ugotoviti, da se ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša na ravni koncentracije PM₁₀, ne pa na ravni koncentracije dušikovega dioksida. Kot je Sodišče že razsodilo, poleg tega, da motorna vozila, za katera veljajo standardi iz Uredbe (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2007, L 171, str. 1), niso edini povzročitelji izpustov dušikovega dioksida ali trdnih delcev PM₁₀, države članice s predpisi Unije, ki se uporabljajo za homologacijo motornih vozil, ne morejo biti odvezane od svoje obveznosti, da dosežejo skladnost z mejnimi vrednostmi, ki so bile z Direktivo 2008/50 določene na podlagi znanstvenih spoznanj in izkušenj držav članic, tako da odražajo raven, ki jo Unija in države članice štejejo za ustrezno, da se preprečijo, odvrnejo ali zmanjšajo škodljivi učinki onesnaževal zraka na zdravje ljudi in okolje kot celoto (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija, (Preseganje mejnih vrednosti dušikovega dioksida), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 48).
- 89 Poleg tega zadevne države članice zaradi topografskih in podnebnih značilnosti, ki so še posebej neugodne za razpršitev onesnaževal in ki bi lahko bile značilne za zadevna območja in aglomeracije, ni mogoče oprostiti odgovornosti za preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀, temveč so take značilnosti, nasprotno, elementi, ki jih je treba, kot izhaja iz točk 2(c) in (d) dela A Priloge XV k Direktivi 2008/50, upoštevati v okviru načrtov za kakovost zraka, ki jih mora država članica v skladu s členom 23 te direktive izdelati za območja in aglomeracije, da doseže preseženo mejno vrednost.
- 90 Dalje, glede trditve, da je Komisija zamujala pri sprejemanju ukrepov, potrebnih za uresničitev ciljev Direktive 2008/50, je treba ugotoviti, da to še ne pomeni, da Italijanski republiki ni treba spoštovati obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13(1) te direktive v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi (sodba z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija (Preseganje mejnih vrednosti za dušikov dioksid), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 47).
- 91 V zvezi s trditvijo, ki se nanaša na domet sklicevanja na „sprejemljivo preseganje“ iz členov 13, 22 in 23 Direktive 2008/50 ter Priloge XI k tej direktivi in v skladu s katero mora spoštovanje mejnih vrednosti koncentracije vedno vključevati to sprejemljivo preseganje, tako da naj bi šlo za kršitev te direktive le, če se ugotovi, da je preseganje večje od navedenega sprejemljivega preseganja, je treba ugotoviti, da v skladu z besedilom člena 2, točka 7, navedene direktive „sprejemljivo preseganje“ pomeni odstotek mejne vrednosti, za katerega se ta vrednost lahko preseže „pod pogoji iz [Direktive 2008/50]“. Uporaba tega sprejemljivega preseganja pa velja le v dveh primerih iz odstavkov 1 in 2 člena 22 navedene direktive, kot je izrecno navedeno v odstavku 3 tega člena.
- 92 Na podlagi odstavkov 1 in 2 člena 22 Direktive 2008/50 je mogoče rok za spoštovanje mejnih vrednosti za dušikov dioksid ali benzen odložiti za pet let ali pa je mogoče zaradi posebnega položaja zadevnega območja do 11. junija 2011 doseči oprostitev obveznosti uporabe mejnih vrednosti za PM₁₀, kot so določene v Prilogi XI k tej direktivi. V obeh primerih odstavek 4 tega člena 22 državam članicam nalaga, da Komisiji v zvezi s tem pošljejo uradno obvestilo, h kateremu morajo vsekakor priložiti načrt za kakovost zraka, in določa, da „se šteje, da so ustrezni pogoji za uporabo [navedenih odstavkov 1 ali 2] izpolnjeni“ le, če Komisija temu ne nasprotuje v roku devetih mesecev po prejemu navedenega uradnega obvestila.

- 93 Zato se lahko državi članici sprejemljivo preseganje odobri le, če Komisija v skladu s členom 22(4), drugi pododstavek, te direktive v devetih mesecih po prejemu uradnega obvestila iz te določbe temu ne nasprotuje. Poleg tega je bilo tako sprejemljivo preseganje, kar zadeva koncentracije PM₁₀, vsekakor prehodni ukrep, ki ga je bilo mogoče uporabiti le do 11. junija 2011, kot je razvidno iz besedila člena 22(2) navedene direktive. Ta določba torej nima več nikakršnega pravnega učinka.
- 94 Ugotoviti pa je treba, da Italijanski republiki na podlagi člena 22(3) in (4) Direktive 2008/50 ni bilo odobreno nikakršno sprejemljivo preseganje, zato tudi te trditve Italijanske republike ni mogoče sprejeti.
- 95 V zvezi s trditvama Italijanske republike, na eni strani, da to, da se očitki Komisije nanašajo le na 17 % celotnega nacionalnega ozemlja, kar naj bi *per se* izključevalo kršitev člena 13 te direktive, za katero naj bi šlo le v primeru presežka mejnih vrednosti za PM₁₀ na celotnem nacionalnem ozemlju, in na drugi strani, da so razlike v vrednostih, ki so bile zabeležene na različnih merilnih postajah na istem območju, v nasprotju s trditvami Komisije upoštevne, je treba ugotoviti, da že zgolj to, da je bilo zabeleženo preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀ na enem samem območju, zadošča za ugotovitev kršitve določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (sodba z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 96 V tem okviru se kršitev navedenih določb preizkusi na ravni območij in aglomeracij, pri čemer je treba preseganje za vsako območje ali aglomeracijo analizirati na podlagi podatkov, ki so bili zbrani na vsaki posamezni merilni postaji. Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da je treba člen 13(1) in člen 23(1) Direktive 2008/50 – glede na splošno sistematiko in namen ureditve, v katero spadata navedeni določbi – razlagati tako, da za ugotovitev, da je bila mejna vrednost, določena v Prilogi XI k tej direktivi, s časom povprečenja enega koledarskega leta, presežena, zadostuje, da se raven onesnaženosti, ki presega navedeno vrednost, izmeri na enem samem vzorčevalnem mestu (sodbi z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točke 60, 66 in 68, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 73).
- 97 Tako iz sodne prakse izhaja, da za število območij, na katerih je mogoče ugotoviti preseganje, ali za število merilnih postaj na nekem območju, na katerih so bila zabeležena preseganja, ni praga „*de minimis*“ (sodba z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 74). Poleg tega je iz spisa razvidno, da so na območjih, na katera se nanaša ta tožba, največje aglomeracije Italije z več deset milijoni prebivalcev. Če se to dejstvo ne bi upoštevalo, bi se kršili cilji, ki jih uresničuje Direktiva 2008/50, zlasti cilj varovanja zdravja ljudi in okolja kot celote.
- 98 Iz navedenega izhaja, da je treba prvi očitek sprejeti.

Drugi očitek: kršitev člena 23(1) Direktive 2008/50 in kršitev člena 23(1) Direktive 2008/50 v povezavi z oddelkom A Priloge XV k tej direktivi

Trditve strank

- 99 Komisija z drugim očitkom trdi, da Italijanska republika od 11. junija 2010 ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 23(1) Direktive 2008/50 in tega člena v povezavi z oddelkom A Priloge XV k tej direktivi, zlasti obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive, da se zagotovi, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti za PM₁₀ čim krajše.

- 100 Komisija najprej trdi, da iz člena 23(1) Direktive 2008/50 zlasti izhajata dve obveznosti, in sicer, prvič, obveznost sprejetja ustreznih ukrepov za zagotovitev, da bo obdobje preseganja čim krajše, in drugič, obveznost, da je v načrtih za kakovost zraka minimalna vsebina, določena v oddelku A Priloge XV k tej direktivi.
- 101 Komisija poudarja, da je s členom 23(1) Direktive 2008/50 vzpostavljena neposredna povezava med preseganjem mejnih vrednosti za PM₁₀, to je kršitvijo obveznosti iz določb člena 13(1) te direktive v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, na eni strani in izdelavo načrtov za kakovost zraka na drugi.
- 102 Komisija meni, je treba v tem okviru načrte za kakovost zraka, ki jih je pripravila zadevna država članica, preučiti za vsak primer posebej, da bi se ugotovilo, ali so ti v skladu s členom 23 Direktive 2008/50. Čeprav imajo države članice v okviru te presoje pri določitvi ukrepov, ki jih je treba sprejeti, do neke mere polje proste presoje, pa morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da se z njimi zagotovi, da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.
- 103 Komisija trdi, da je treba pri ugotovitvi, ali so v načrtu za kakovost zraka določeni ustrezni ukrepi za zagotovitev, da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše, upoštevati več dejavnikov, ki izhajajo zlasti iz upoštevnih sodnih praks Sodišča.
- 104 Prvič, že sama opredelitev Sodišča, da je bilo preseganje mejnih vrednosti več let „sistematično in trajno“, naj bi dokazovala – ne da bi bilo treba podrobno preučiti vsebino načrtov za kakovost zraka, ki jih je pripravila zadevna država članica – da ta država članica ni izvedla ustreznih in učinkovitih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti koncentracij PM₁₀ „čim krajše“ (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točke od 115 do 117).
- 105 Drugič, preseganje mejnih vrednosti v daljšem obdobju naj bi bil pomemben indic za to, da zadevna država gostiteljica ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50. Prav tako naj bi bilo treba, kot je Sodišče navedlo v sodbi z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94, točka 99), pri presoji načrtov za kakovost zraka upoštevati trajanje ocenjenih preseganj mejnih vrednosti v prihodnosti, pri čemer je lahko zelo dolg rok utemeljen le v izrednih okoliščinah.
- 106 Tretjič, upoštevati naj bi bilo treba absolutno raven preseganja mejnih vrednosti. Daljše kot je trajanje obsežnejšega preseganja, bolj naj bi to kazalo na neučinkovitost ukrepov, ki so bili za izboljšanje kakovosti zraka že sprejeti.
- 107 Četrto, težnja višanja ali neobstoja bistvenih sprememb ravni koncentracij, ki so že višje od mejnih vrednosti, dovoljenih z Direktivo 2008/50, naj bi bil dodaten element, ki kaže na neustreznost sprejetih ukrepov.
- 108 Petič, upoštevati naj bi bilo treba formalno vsebino načrtov za kakovost zraka, zlasti to, ali vsebujejo vse podatke iz oddelka A Priloge XV k Direktivi 2008/50. Neobstoja enega ali več teh podatkov naj bi jasno kazal, da ti načrti niso v skladu s členom 23 te direktive.
- 109 Šestič, materialna vsebina načrtov za kakovost zraka, zlasti ujemanje med napovedjo, postavljeno v teh načrtih, in načrtovanimi ukrepi, analiza vseh mogočih ukrepov in njihov zavezujoč ali zgolj spodbujevalen značaj ter viri financiranja za njihovo izvajanje naj bi bili dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri presoji navedenih načrtov.
- 110 Komisija v tem okviru trdi, da čeprav imajo države članice pri izbiri ukrepov, ki jih je treba izvesti, do neke mere polje proste presoje, pa naj bi bilo to polje močno omejeno, saj morajo države članice predvideti in izvajati vse mogoče ukrepe, in sicer tiste, s katerimi je mogoče učinkovito in pravočasno odpraviti preseganja mejnih vrednosti.

- 111 Komisija po preučitvi načrtov za kakovost zraka za vsa območja, na katera se nanaša njena tožba, ob upoštevanju dejavnikov, navedenih v točkah od 104 do 109 te sodbe, meni, da so bili ti načrti sprejeti v nasprotju s členom 23 Direktive 2008/50, ker se z njimi ni zagotovilo niti spoštovanje mejnih vrednosti za PM₁₀ niti to, da bi bilo obdobje preseganja teh mejnih vrednosti „čim krajše“. Poleg tega naj bi bili načrti za kakovost zraka sprejeti v nasprotju z določbami člena 23 Direktive 2008/50 v povezavi z oddelkom A Priloge XV k tej direktivi, ker v nekaterih načrtih za kakovost zraka, ki so jih sprejele nekatere italijanske dežele, ni podatkov, ki se zahtevajo s temi določbami.
- 112 Italijanska republika trdi, da Komisija v drugem očitku poudarja splošne elemente, ki ne upoštevajo posebnega položaja vsakega zadevnega italijanskega območja ali aglomeracije, pri čemer se omejuje na podajanje induktivnih, splošnih, formalnih in sistematičnih ugovorov, ki ne temeljijo na analizi razlogov za preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀ in tehnične ustreznosti ukrepov, ki so bili v načrtih za kakovost zraka določeni za odpravo teh preseganj. V resnici naj bi Komisija zgolj obžalovala, da v teh načrtih, ki so sicer nesporno veljavni, ni predvideno prenehanje preseganja v roku, ki bi bil po subjektivni presoji Komisije „čim krajši“.
- 113 Italijanska republika v zvezi s tem pojasnjuje, prvič, da Komisija navaja nepovezane in splošne indice v zvezi s trajanjem in obsegom razhajanj med ravnmi zabeležene koncentracije in najvišjimi vrednostmi, določenimi s pravom Unije. Ti elementi pa naj bi veljali za vsak načrt za kakovost zraka in naj zato ne bi bili združljivi s strogo kazuistično analizo razlogov za razhajanja in sprejetih ukrepov.
- 114 Drugič, Komisija naj pri presoji ukrepov, ki so jih sprejeli nacionalni organi, ne bi upoštevala evropskih načel, ki se uporabljajo na področju sanacije zraka, zlasti načela ravnovesja med javnimi in zasebnimi interesi ter načela sorazmernosti.
- 115 Italijanska republika v zvezi z zadnjenavedenim načelom trdi, da država članica ne sme sprejeti socialno in ekonomsko nevzdržnih ukrepov ali ukrepov, ki bi lahko vplivali na temeljne vrednote prava Unije, kot so prosti pretok blaga in oseb, svoboda gospodarske pobude ali pravica do storitev v javnem interesu, na primer dostop do ogrevanja stanovanj, tudi če bi bili ti ukrepi edini, s katerimi bi se mejne vrednosti lahko dosegle v predpisanih rokih.
- 116 Italijanska republika opozarja, da imajo nacionalni organi pri izbiri ukrepov, ki jih je treba sprejeti za uresničitev ciljev, določenih s pravom Unije, obsežno polje proste presoje, zato je to nacionalno izbiro mogoče izpodbijati le, če je bila pri njej podana napačna presoja dejstev ali je bila očitno nerazumna, saj bi bila za uresničitev teh ciljev očitno neprimerna, ali če bi bilo mogoče te ukrepe nadomestiti z drugimi ukrepi, s katerimi se ne bi posegalo v temeljne svoboščine, ki jih je določil zakonodajalec Unije.
- 117 Italijanska republika s sklicevanjem na načelo subsidiarnosti trdi, da morajo nacionalni organi v okviru svojih pristojnosti preučiti in sprejeti ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče omejiti koncentracije onesnaževal. Komisija naj torej ne bi mogla tega storiti namesto teh organov, vendar pa naj hkrati nacionalnih ukrepov tudi ne bi mogla zgolj na splošno razglasiti za nezadostne, ne da bi dokazala, da so ti očitno tehnično neustrezni.
- 118 Italijanska republika trdi, da Komisija v tem okviru postopka za doseg mejnih vrednosti, ki trenutno poteka v Italiji in s katerim se izvajajo vzdržni in sorazmerni ukrepi, ni štela za pomembnega, iz česar sklepa, da čeprav je mogoče spoštovanje mejnih vrednosti na področju kakovosti zraka zaradi načela ravnovesja med vsemi javnimi in zasebnimi interesi na nekaterih območjih doseči šele v naslednjih letih, ta okoliščina ne more pomeniti niti kršitve člena 23 niti kršitve člena 13 Direktive 2008/50.
- 119 V tem okviru Italijanska republika trdi, da je mogoče oceno razvoja znižanja koncentracij PM₁₀ v zunanjem zraku analizirati le glede na podatke za več let, na podlagi katerih naj bi bilo mogoče ugotoviti jasno težnjo znižanja koncentracij PM₁₀ med letoma 2008 in 2016, pri čemer naj zaradi

odstopanja v razvoju težnje, zabeleženega v enem samem letu, kot na primer v letu 2015, ki naj bi bilo neobičajno zaradi izjemnih podnebnih okoliščin, ne bi bilo mogoče skleniti, da je prišlo pri težnji k izboljšanju do preobrata.

- 120 Italijanska republika v zvezi s tem trdi, da člen 23 Direktive 2008/50 dejansko ne določa nobenega vnaprej določenega časovnega razporeda za doseg mejnih vrednosti na območjih, na katerih so mejne vrednosti presežene. Nasprotno, ta člen naj bi bilo treba v skladu s sistematično razlago prava Unije uporabljati ob upoštevanju načela sorazmernosti in „trajnostnosti“ postopka, ki vodi do spoštovanja mejnih vrednosti. Če bi bila zahteva, da mora biti obdobje „čim krajše“, povezana z vnaprej določenimi roki, kot meni Komisija, in če bi bili edini ustrezni ukrepi za doseg mejnih vrednosti v teh rokih socialno in ekonomsko nevzdržni ali bi se z njimi lahko kršile nekatere temeljne vrednote prava Unije, bi država kršila svojo splošno obveznost, da med navedenimi vrednotami zagotovi ravnotežje. Zato okoliščina, da je v načrtih za kakovost zraka določeno, da se mejne vrednosti dosežejo v razmeroma dolgem obdobju, s tega vidika ni v nasprotju z zahtevo, da je obdobje preseganja teh mejnih vrednosti „čim krajše“.
- 121 Italijanska republika, kar zadeva natančneje deželne načrte za kakovost zraka za zadevna območja in aglomeracije, trdi, da poleg tega, da so v njih pomembni rezultati, doseženi v postopku sanacije kakovosti zraka, ki je na vseh zadevnih območjih potekal med letoma 2008 in 2016, vključno s spoštovanjem omejitev na nekaterih območjih, ti za vsak primer posebej kažejo tudi na učinkovitost svežnja ukrepov iz deželnih načrtov za sanacijo, formalno popolnost navedenih načrtov in neutemeljenost domnev, ki jih je Komisija uporabila za zatrjevanje, da z ukrepi, določenimi v njih, ni mogoče zagotoviti, da bo obdobje preseganja čim krajše.
- 122 Komisija v repliki izpodbija trditve Italijanske republike, da v Direktivi 2008/50 ni naveden noben „vnaprej določen časovni razpored“ za sprejetje načrtov za kakovost zraka in da za te načrte ne veljajo „vnaprej določeni roki“, zato naj bi lahko pristojni organi prosto izbrali trenutek, ki je po njihovem mnenju primeren za sprejetje navedenih načrtov.
- 123 Komisija trdi, da bi se, če bi se sprejele trditve Italijanske republike, dopustilo, da se na podlagi člena 23 Direktive 2008/50 za nedoločen čas prestavi spoštovanje mejnih vrednosti iz člena 13 te direktive, saj bi za zadevno državo članico zadoščalo, da v celoti po svoji diskreciji sprejme ukrepe, ki bi se ji zdeli ustrezni. S tako razlago bi se členu 13 in členu 23 navedene direktive odvzel polni učinek.
- 124 V tem okviru Komisija opozarja, da zahteva zagotoviti čist zrak služi temeljnemu interesu varovanja zdravja ljudi in da bi bilo treba pri polju proste presoje pristojnih organov upoštevati to zahtevo.
- 125 Komisija nasprotuje tudi trditvi Italijanske republike, da so dolgi roki – od pet do deset let – nujni, da imajo ukrepi iz različnih načrtov za kakovost zraka učinke. Opozarja, da mora zadevna država članica vsekakor izpodbiti indic trajnega preseganja mejnih vrednosti in zlasti dokazati, da njeni načrti za kakovost zraka izpolnjujejo zahteve iz člena 23(1) Direktive 2008/50 in oddelka A Priloge XV k tej direktivi.
- 126 Nazadnje, Komisija zavrača očitek Italijanske republike, da zadevnih načrtov za kakovost zraka ni analizirala za vsak primer posebej in da se je omejila le na navajanje domnev o neizpolnitvi obveznosti.
- 127 Komisija namreč tudi po podrobni preučitvi vsakega od deželnih načrtov za kakovost zraka posebej trdi, da obveznost iz člena 23 Direktive 2008/50 ni bila izpolnjena, pri čemer zlasti trdi, da bo imela večina ukrepov, ki jih je sprejela Italijanska republika, učinke šele čez nekaj let, zato mejnih vrednosti ne bo mogoče doseči pred letoma 2020 ali 2025 ali celo pred letom 2030.

- 128 Italijanska republika v dupliki trdi, da se Komisija ne more zadovoljiti s tem, da zelo na splošno izpodbija predolgo trajanje rokov, določenih v okviru deželnega načrtovanja. Ta institucija naj bi morala raje navesti razloge, iz katerih naj ukrepi, ki so jih določile lokalne skupnosti v načrtih za kakovost zraka, v konkretnem ekonomskem in socialnem okviru očitno ne bi bili razumni. Merila, ki jih je Komisija uporabila pri analizi spoštovanja člena 23(1) Direktive 2008/50, naj bi bila tako očitno neprimerna in naj bi se z njimi prekomerno poudarila dolžina rokov za uresničitev ciljev v zvezi s kakovostjo zraka. Poleg tega Italijanska republika pojasnjuje, da se njena trditev v zvezi z neobstojem „vnaprej določenega časovnega razporeda“ v Direktivi 2008/50 ne nanaša na sprejetje načrtov za kakovost zraka, ampak na uresničitev ciljev, določenih s temi načrti.
- 129 Poudarja tudi, da ji ni mogoče očitati nobene zamude pri sprejetju načrtov za kakovost zraka in ponavlja, da so bili trajnostni in sorazmerni ukrepi, določeni v teh deželnih načrtih, učinkoviti, kar naj bi potrjevala izkazana težnja zniževanja koncentracij PM_{10} na območjih, na katera se nanaša ta tožba.

Presoja Sodišča

- 130 Iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 izhaja, da mora zadevna država članica v primeru preseganj mejnih vrednosti za PM_{10} , za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, pripraviti načrt za kakovost zraka, ki bo v skladu z nekaterimi zahtevami.
- 131 Tako morajo biti v tem načrtu določeni ustrezni ukrepi za to, da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše, vključuje pa lahko dodatne posebne ukrepe za zaščito občutljivih skupin prebivalstva, vključno z otroki. Še več, v skladu s členom 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 morajo biti v navedenem načrtu vsaj podatki iz oddelka A Priloge XV k tej direktivi, lahko pa so v njem tudi ukrepi iz člena 24 te direktive. Ta načrt je treba nemudoma posredovati Komisiji, najpozneje pa dve leti po koncu leta, v katerem je bilo ugotovljeno prvo preseganje.
- 132 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, se člen 23(1) Direktive 2008/50 uporablja splošno, saj po poteku roka za doseg skladnosti s to direktivo, ki je določen bodisi z navedeno direktivo bodisi ga v skladu z njenim členom 22 določi Komisija, velja brez kakršne koli časovne omejitve za preseganja katere koli mejne vrednosti onesnaževala, določene s to direktivo (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 104, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 133 Ugotoviti je treba tudi, da se s členom 23 Direktive 2008/50 vzpostavlja neposredna povezava med preseganjem mejnih vrednosti za PM_{10} , kot so določene v določbah člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, na eni strani in pripravo načrtov za kakovost zraka na drugi (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 83, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 115 in navedena sodna praksa).
- 134 Te načrte je mogoče pripraviti samo na podlagi ravnovesja med ciljem zmanjšanja tveganja onesnaženja ter različnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 106, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 116 in navedena sodna praksa).
- 135 Zato samo to, da država članica presega mejne vrednosti za PM_{10} , ne zadošča za ugotovitev, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 107, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 117 in navedena sodna praksa).

- 136 Vendar iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 izhajajo, da čeprav imajo države članice do neke mere polje proste presoje glede tega, katere ukrepe bodo sprejele, morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da omogočajo, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 109, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 118 in navedena sodna praksa).
- 137 V teh okoliščinah je treba z analizo vsakega posameznega primera preveriti, ali so načrti za kakovost zraka, ki jih je zadevna država članica pripravila, v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 108, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 119 in navedena sodna praksa).
- 138 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da Italijanska republika na območjih in v aglomeracijah, na katere se nanaša ta tožba, med letoma 2008 in 2017 sistematično in trajno ni izpolnjevala obveznosti, ki jih ima na podlagi določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, kot izhajajo iz preizkusa prvega očitka Komisije.
- 139 V tem okviru je treba spomniti, da je imela zadevna država članica obveznost, da v primeru preseganja mejnih vrednosti iz Direktive 2008/50 pripravi načrte za kakovost zraka, ki vsebujejo ustrezne ukrepe, da bo obdobje preseganja čim krajše, od 11. junija 2010. Ker so bila taka preseganja na skoraj vseh območjih in v aglomeracijah, na katera se nanaša ta tožba, vsekakor pa vsaj na enem območju ali v aglomeraciji iz vsakega deželnega načrta za kakovost zraka, ki je bil po tem datumu predložen v okviru tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ugotovljena že na navedeni datum ali celo pred njim, je imela Italijanska republika, ki je bila v skladu s členom 33(1) Direktive 2008/50 dolžna sprejeti zakone in druge predpise za usklajitev s to direktivo, na podlagi člena 23(1) te direktive obveznost, da čim prej sprejme in začne izvajati ustrezne ukrepe.
- 140 Iz elementov v spisu pa je razvidno, prvič, da je bil načrt za kakovost zraka za deželo Sicilija sprejet 18. julija 2018, to je po datumu izteka roka, ki je bil v obrazloženem mnenju določen na 28. junij 2017, kot je Italijanska republika potrdila v odgovoru na tožbo, pri čemer so bila preseganja dnevne mejne vrednosti za PM₁₀ na enem od območij iz te dežele ugotovljena od leta 2008. Za druge dežele, v katere spadajo območja in aglomeracije, na katere se nanaša ta tožba, je iz navedenih elementov mogoče sklepati, da je Italijanska republika načrte za kakovost zraka in različne ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka sprejela do izteka navedenega roka.
- 141 Drugič, poudariti je treba, da morajo načrti za kakovost zraka v skladu s členom 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 vključevati vsaj podatke iz oddelka A Priloge XV k tej direktivi. Iz podatkov v spisu pa je razvidno, da v deželnih načrtih za dežele Umbrija, Lacij, Kampanija in Apulija ni naveden pričakovani čas, potreben za doseg ciljev v zvezi s kakovostjo zraka. Poleg tega za številne ukrepe, ki jih navaja Italijanska republika, na podlagi teh podatkov ni mogoče vedno ugotoviti, ali se nanašajo na območja in aglomeracije, na katere se nanaša ta tožba, ter kakšen je njihov časovni načrt ali vpliv na pričakovano izboljšanje kakovosti zraka.
- 142 Tretjič, v zvezi z deželnimi načrti, v katerih je naveden pričakovani čas, potreben za doseg ciljev v zvezi s kakovostjo zraka, je treba navesti, da je v teh načrtih pričakovani čas, potreben za doseg ciljev, več let ali celo dve desetletji po začetku veljavnosti mejnih vrednosti za PM₁₀. Za deželi Emilija - Romanja in Toskana je bil namreč pričakovani čas za doseg ciljev v zvezi s kakovostjo zraka predviden za leto 2020, za deželi Benečija in Lombardija za leto 2025, za deželo Piemont pa za leto 2030.
- 143 Četrtoč, iz preučitve vsebine deželnih načrtov za kakovost zraka, predloženih v okviru tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki sicer res potrjujejo, da v Italijanski republiki trenutno poteka postopek za doseg mejnih vrednosti, je razvidno, da so bili v njih določeni ukrepi – še posebno tisti,

s katerimi naj bi se dosegle strukturne spremembe zlasti glede glavnih dejavnikov onesnaževanja na območjih in v aglomeracijah, na katerih so bile navedene mejne vrednosti presežene od leta 2008 – v veliki večini določeni šele v nedavnih posodobitvah navedenih načrtov in torej tik pred iztekom roka za odgovor iz obrazloženega mnenja ali pa celo po izteku tega roka oziroma so ti ukrepi še vedno v postopku sprejemanja ali načrtovanja. Tako ne samo, da so bili ti ukrepi sprejeti vsaj šest let po tem, ko je začela veljati obveznost določitve ustreznih ukrepov, s katerimi bi se doseglo prenehanje navedenih preseganj v čim krajšem obdobju, ampak je v njih poleg tega pogosto določen zelo dolg pričakovani čas za njihovo uresničitev.

- 144 Petič, v delu, v katerem se Italijanska republika v utemeljitev ustreznosti ukrepov iz deželnih načrtov sklicuje na jasno težnjo k izboljšanju kakovosti zraka, zabeleženo na celotnem italijanskem ozemlju, zlasti v zadnjih letih, in navaja, da bi se za ugotovitev take težnje lahko upoštevali podatki za leto 2017, je treba najprej poudariti, da se številni elementi, ki jih je ta država članica predložila v utemeljitev svojih trditev, ne nanašajo na območja in aglomeracije, na katere se nanaša ta tožba.
- 145 Glede teh elementov je treba opozoriti, da čeprav je mogoče na dolgi rok opaziti določeno znižanje ravni preseganj mejnih vrednosti na nekaterih zadevnih območjih in v aglomeracijah, je treba najprej spomniti, kot je bilo navedeno v točki 74 te sodbe, da je bilo od 27 območij in aglomeracij, na katere se nanaša ta tožba, spoštovanje dnevne mejne vrednosti za PM_{10} , ki se v enem letu ne sme preseči več kot 35-krat, leta 2017 doseženo le na dveh območjih. Dalje, iz teh podatkov je razvidno, da se je število preseganj navedene mejne vrednosti pri veliki večini zadevnih območij in aglomeracij glede na leto 2016, v katerem nikakor ni bilo mogoče opaziti nobenega upoštevanja navedenega števila, v letu 2017 povišalo. Poleg tega, kar zadeva število preseganj dnevne mejne za PM_{10} vrednosti, gledano v celoti, je to število na več zadevnih območjih in v aglomeracijah skoraj enako visoko v letu 2017 kot v letu 2010 in lahko na nekaterih območjih doseže dvakratnik ali celo trikratnik števila dovoljenih preseganj. Še več, kar zadeva letno mejno vrednost za PM_{10} , iz istih podatkov izhaja, da so se koncentracije PM_{10} na skoraj vseh zadevnih območjih v deželah Piemont in Lombardija povišale in da ta vrednost leta 2017 ni bila več presežena le na zadevnih območjih v deželah Lacij in Benečija ter na enem od območij v deželi Lombardiji.
- 146 Ob upoštevanju elementov iz točk od 138 do 145 te sodbe je treba ugotoviti, da Italijanska republika očitno ni pravočasno sprejela ustreznih ukrepov, s katerimi bi zagotovila, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti za PM_{10} na zadevnih območjih in v aglomeracijah čim krajše. Tako je bilo preseganje dnevne in letne mejne vrednosti za PM_{10} na navedenih območjih – kljub obveznosti te države članice, da sprejme vse ustrezne in učinkovite ukrepe za uskladitev z zahtevo, da mora biti obdobje preseganja čim krajše – vsaj osem let sistematično in trajno.
- 147 Že ta položaj pa dokazuje – ne da bi bilo treba podrobneje preučiti vsebino načrtov za kakovost zraka, ki jih je pripravila Italijanska republika – da v obravnavanem primeru ta država članica ni izvedla ustreznih in učinkovitih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} „čim krajše“ v smislu člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (glej v tem smislu sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 117, in z dne 30. aprila 2020, Komisija/Romunija (Preseganje mejnih vrednosti za PM_{10}), C-638/18, neobjavljena, EU:C:2020:334, točka 123 in navedena sodna praksa).
- 148 V zvezi s trditvijo Italijanske republike, da je nujno, da ima zadevna država članica – glede na to, da Direktiva 2008/50 v zvezi s tem ne določa vnaprej določenega časovnega razporeda – na voljo dolge roke, da bi lahko ukrepi iz različnih načrtov za kakovost zraka začeli učinkovati, je treba torej ugotoviti, da s to trditvijo nikakor ni mogoče upravičiti posebno dolgega obdobja za prenehanje preseganja mejnih vrednosti, kot so te iz obravnavanega primera, saj je treba pri presoji tega obdobja vsekakor upoštevati, prvič, časovne okvire, ki so v Direktivi 2008/50 določeni za izpolnitev obveznosti iz te direktive ali, kot v obravnavanem primeru, drugič, sodbo z dne 19. decembra 2012,

Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, in sicer 1. januar 2008 za mejne vrednosti za PM₁₀ in 11. junij 2010 za sprejetje načrtov za kakovost zraka, ter tretjič, tudi pomembnost ciljev varovanja zdravja ljudi in okolja, ki se uresničujeta s to direktivo.

- 149 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je treba že samo v skladu z besedilom člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 primernost ukrepov iz načrta za kakovost zraka oceniti glede na zmožnost, da se z njimi zagotovi, da je obdobje preseganja „čim krajše“, pri čemer je ta zahteva strožja od tiste, ki je veljala na podlagi Direktive 96/62, ki se je omejila na zahtevo, da države članice „v razumnem roku“ sprejmejo ukrepe za uskladitev kakovosti zraka z mejnimi vrednostmi za PM₁₀ (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točke od 88 do 90).
- 150 S tega vidika člen 23 Direktive 2008/50 nalaga, da mora zadevna država članica, kadar je bilo ugotovljeno preseganje mejnih vrednosti za PM₁₀, ne le čim prej sprejeti, ampak tudi začeti izvajati ustrezne ukrepe iz načrta za kakovost zraka, zato je polje proste presoje, ki ga ima država članica v primeru preseganja mejnih vrednosti, v tem okviru omejeno s to zahtevo.
- 151 Poleg tega je treba v zvezi s trditvijo Italijanske republike, da so roki, ki jih je določila, povsem prilagojeni obsegu strukturnih preoblikovanj, potrebnih za prenehanje preseganj mejnih vrednosti za PM₁₀ v zunanjem zraku, pri čemer ta izpostavlja težave v zvezi s socialno-ekonomskim in proračunskim vložkom naložb, ki jih je treba izvesti, ter lokalne običaje, opozoriti, da mora ta država članica dokazati, da bi lahko bile težave, ki jih navaja v zvezi s prenehanjem preseganja mejnih vrednosti za PM₁₀, take, da bi bilo zaradi njih nemogoče določiti krajše roke (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 101).
- 152 Sodišče pa je v zvezi s trditvami, ki so zelo podobne trditvam Italijanske republike v obravnavani zadevi, že razsodilo, da strukturne težave v zvezi s socialno-ekonomskimi in proračunskimi vložki obsežnih naložb, ki jih je treba izvesti, niso izjemne narave in niso take, da bi izključevale možnost določitve krajših rokov (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija (Preseganje mejnih vrednosti dušikovega dioksida), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 85, in po analogiji sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 101). Enako velja za lokalne običaje.
- 153 V tem okviru je treba na podlagi navedenega zavrnilo tudi trditve Italijanske republike, utemeljene z načeli sorazmernosti, subsidiarnosti ter ravnovesja med javnimi in zasebnimi interesi, na podlagi katerih naj bi bilo po njenem mnenju mogoče dovoliti tudi zelo dolgo odložitev spoštovanja mejnih vrednosti, določenih v Direktivi 2008/50. Sodišče je že pojasnilo, da so morajo biti načrti za kakovost zraka v skladu s členom 23(1) te direktive izdelani ob upoštevanju načela ravnovesja med ciljem zmanjšanja tveganja onesnaženja ter različnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni (glej v tem smislu sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 106, in z dne 24. oktobra 2019, Komisija/Francija (Preseganje mejnih vrednosti dušikovega dioksida), C-636/18, EU:C:2019:900, točka 79).
- 154 Čeprav na podlagi navedenega člena 23(1) v primeru preseganja mejnih vrednosti, določenih z Direktivo 2008/50, torej ni mogoče zahtevati, da je treba z ukrepi, ki jih država članica sprejme ob upoštevanju tega ravnovesja, zagotoviti takojšnje spoštovanje teh mejnih vrednosti, da bi se lahko te šteje za ustrezne, pa iz tega vendarle ne izhaja, da bi ta člen 23(1), če se razlaga ob upoštevanju navedenega načela, lahko pomenil dodatno možnost za splošno podaljšanje denimo *sine die* roka za spoštovanje teh vrednosti, s katerimi se želi zavarovati zdravje ljudi, saj je člen 22 te direktive, kot je bilo navedeno v točki 81 te sodbe, edina določba, ki določa možnost podaljšanja navedenega roka.
- 155 Na podlagi zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da s trditvami Italijanske republike ni mogoče upravičiti dolgih rokov za prenehanje preseganj mejnih vrednosti, ki so bili ugotovljeni ob upoštevanju zahteve, katere cilj je zagotoviti, da bo obdobje preseganja čim krajše.

156 Nazadnje, glede trditve Italijanske republike, da so očitki, ki jih navaja Komisija, preveč splošni in da analiza različnih načrtov za kakovost zraka ni bila opravljena za vsak primer posebej, zaradi česar naj bi ta institucija navedla zgolj domneve o neizpolnitvi obveznosti, zadošča ugotovitev, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je Komisija ugotovila, da zadevni načrti za kakovost zraka niso v skladu z Direktivo 2008/50, po tem, ko je upoštevala različne dejavnike, navedene v točkah od 138 do 145 te sodbe.

157 Iz tega sledi, da je treba drugi očitek Komisije sprejeti.

158 Glede na vse navedene preudarke je treba ugotoviti, da Italijanska republika

- s tem, da je sistematično in trajno presejala mejne vrednosti za PM₁₀, in s tem, da jih še naprej presega,
 - kar zadeva dnevno mejno vrednost, od leta 2008 do vključno leta 2017 na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco); IT1507 (nekdanje območje IT1501, območje sanacije – Neapelj in Caserta); IT0892 (Emilija - Romanja, Pianura Ovest (zahodna nižina)); IT0893 (Emilija - Romanja, Pianura Est (vzhodna nižina)); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A); IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B); IT0312 (Lombardija, dno doline D); IT0119 (Piemont, nižina); IT0120 (Piemont, hrib);
 - od leta 2008 do vključno leta 2016 na območju IT1215 (aglomeracija Rim);
 - od leta 2009 do vključno leta 2017 na teh območjih: IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso); IT0510 (nekdanje območje IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza), IT0512 (nekdanje območje IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 in IT0514 (nekdanje območje IT0505; območje A1 – pokrajina Benečije);
 - od leta 2008 do leta 2013 in nato ponovno od leta 2015 do leta 2017 na območju IT0907 (območje Prato - Pistoia);
 - od leta 2008 do leta 2012 in nato ponovno od leta 2014 do leta 2017 na območjih IT0909 (območje Valdarno Pisano in Piana Lucchese) in IT0118 (aglomeracija Torino);
 - od leta 2008 do leta 2009 in od leta 2011 do leta 2017 na območjih IT1008 (območje Conca Ternana (kotlina Terni)) in IT1508 (nekdanje območje IT1504, hribovito obalno območje kraja Benevento);
 - leta 2008 in od leta 2011 do leta 2017 na območju IT1613 (Apulija – industrijsko območje) in od leta 2008 do leta 2012 ter leta 2014 in leta 2016 na območju IT1911 (aglomeracija Palermo); ter
 - kar zadeva letno mejno vrednost na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco) od leta 2008 do vključno leta 2016; IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso) leta 2009, leta 2011 in leta 2015; IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza) leta 2011, leta 2012 in leta 2015; IT0306 (aglomeracija Milano) od leta 2008 do leta 2013 in leta 2015; IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A) in IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B) od leta 2008 do leta 2013 ter leta 2015 in leta 2017; IT0118 (aglomeracija Torino) od leta 2008 do leta 2012 ter leta 2015 in leta 2017,

ni izpolnila obveznosti, ki jo ima na podlagi določb člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi,

ter

– s tem, da po 11. juniju 2010 ni sprejela ustreznih ukrepov, s katerimi bi na vseh teh območjih zagotovila spoštovanje mejnih vrednosti za PM_{10} , ni izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s členom 23(1) Direktive 2008/50 in s tem členom v povezavi s Prilogo XV, oddelek A, k tej direktivi, in zlasti obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive, da je treba zagotoviti, da se v načrtih za kakovost zraka določijo ustrezni ukrepi, tako da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.

Stroški

¹⁵⁹ V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi v bistvenem ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Italijanska republika s tem, da je sistematično in trajno presegala mejne vrednosti za koncentracije delcev PM_{10} , in s tem, da jih še naprej presega,

– **kar zadeva dnevno mejno vrednost**

- **od leta 2008 do vključno leta 2017 na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco); IT1507 (nekdanje območje IT1501, območje sanacije – Neapelj in Caserta); IT0892 (Emilija - Romanja, Pianura Ovest (zahodna nižina)); IT0893 (Emilija - Romanja, Pianura Est (vzhodna nižina)); IT0306 (aglomeracija Milano); IT0307 (aglomeracija Bergamo); IT0308 (aglomeracija Brescia); IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A); IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B); IT0312 (Lombardija, dno doline D); IT0119 (Piemont, nižina); IT0120 (Piemont, hrib);**
- **od leta 2008 do vključno leta 2016 na območju IT1215 (aglomeracija Rim);**
- **od leta 2009 do vključno leta 2017 na teh območjih: IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso); IT0510 (nekdanje območje IT0502, aglomeracija Padova); IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza), IT0512 (nekdanje območje IT0504, aglomeracija Verona); IT0513 in IT0514 (nekdanje območje IT0505; območje A1 – pokrajina Benečije);**
- **od leta 2008 do leta 2013 in nato ponovno od leta 2015 do leta 2017 na območju IT0907 (območje Prato - Pistoia);**
- **od leta 2008 do leta 2012 in nato ponovno od leta 2014 do leta 2017 na območjih IT0909 (območje Valdarno Pisano in Piana Lucchese) in IT0118 (aglomeracija Torino);**
- **od leta 2008 do leta 2009 in od leta 2011 do leta 2017 na območjih IT1008 (območje Conca Ternana (kotlina Terni)) in IT1508 (nekdanje območje IT1504, hribovito obalno območje kraja Benevento);**
- **leta 2008 in od leta 2011 do leta 2017 na območju IT1613 (Apulija – industrijsko območje) in od leta 2008 do leta 2012 ter leta 2014 in leta 2016 na območju IT1911 (aglomeracija Palermo); ter**

- kar zadeva letno mejno vrednost na teh območjih: IT1212 (dolina Sacco) od leta 2008 do vključno leta 2016; IT0508 in IT0509 (nekdanje območje IT0501, aglomeracija Benetke - Treviso) leta 2009, leta 2011 in leta 2015; IT0511 (nekdanje območje IT0503, aglomeracija Vicenza) leta 2011, leta 2012 in leta 2015; IT0306 (aglomeracija Milano) od leta 2008 do leta 2013 in leta 2015; IT0308 (aglomeracija Brescia), IT0309 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina A) in IT0310 (Lombardija, visoko urbanizirana nižina B) od leta 2008 do leta 2013 ter leta 2015 in leta 2017; IT0118 (aglomeracija Torino) od leta 2008 do leta 2012 ter leta 2015 in leta 2017,

ni izpolnila obveznosti, ki jo ima na podlagi določb člena 13 Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi,

ter

s tem, da po 11. juniju 2010 ni sprejela ustreznih ukrepov, s katerimi bi na vseh teh območjih zagotovila spoštovanje mejnih vrednosti za koncentracije delcev PM₁₀, ni izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s členom 23(1) Direktive 2008/50 in s tem členom v povezavi s Prilogo XV, oddelek A, k tej direktivi, in zlasti obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive, da je treba zagotoviti, da se v načrtih za kakovost zraka določijo ustrezni ukrepi, tako da bo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.

2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi