



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 19. novembra 2014 *

„Predhodno odločanje — Okolje — Kakovost zraka — Direktiva 2008/50/ES — Mejne vrednosti za dušikov dioksid — Obveznost, da se ob zahtevku za odlog roka predloži načrt za kakovost zraka — Kazni“

V zadevi C-404/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Supreme Court of the United Kingdom (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 16. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 19. julija 2013, v postopku

The Queen, na predlog:

ClientEarth

proti

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, K. Lenaerts, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadžiev in J. L. da Cruz Vilaça, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. julija 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za ClientEarth P. Kirch, odvetnik, D. Rose, QC, ter E. Dixon in B. Jaffey, barristers;
- za vlado Združenega kraljestva M. Holt in J. Beeko, agenta, skupaj s K. Smith, QC;
- za Evropsko komisijo K. Mifsud-Bonnici in S. Petrova, agenta,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4 PEU, člena 19 PEU ter členov 13, 22, 23 in 30 Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL L 152, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil predložen v okviru spora med ClientEarth, nevladno organizacijo za varstvo okolja, in Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs zaradi predloga te organizacije, da se popravijo načrti za kakovost zraka, ki jih je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska na podlagi Direktive 2008/50 izdelalo za nekatera svoja območja in aglomeracije.

Pravni okvir

Direktiva 2008/50

- 3 V uvodni izjavi 16 Direktive 2008/50 je navedeno:

„Za območja in aglomeracije s posebno težkimi pogoji bi morale biti mogoče podaljšati rok, v katerem je treba doseči skladnost z mejnimi vrednostmi kakovosti zraka, v primerih, kjer ne glede na izvajanje ustreznih ukrepov za zmanjšanje onesnaževanja na posameznih območjih in v aglomeracijah obstajajo resni problemi. Vsakršno podaljšanje roka za določeno območje ali aglomeracijo bi moral spremljati celostni načrt, ki ga oceni Komisija, za zagotovitev skladnosti do konca podaljšanega roka. Razpoložljivost potrebnih ukrepov Skupnosti, ki odražajo raven prizadevanj za zmanjšanje emisij pri viru, določeno v tematski strategiji o onesnaževanju zraka, bo zelo pomembna za učinkovito zmanjšanje emisij v časovnem okviru, določenem v tej direktivi za dosego skladnosti z mejnimi vrednostmi in bi jo bilo treba upoštevati pri oceni zahtevkov za podaljšanje teh rokov.“

- 4 Člen 1 Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet urejanja“, 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;

[...]“

- 5 Člen 2 Direktive 2008/50 z naslovom „Opredelitev pojmov“ 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;

[...]“

6 Člen 13 Direktive 2008/50, naslovljen „Mejne vrednosti in alarmne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“, določa:

„1. 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.

Mejne vrednosti dušikovega dioksida in benzena, določene v Prilogi XI, ne smejo biti presežene po datumih, določenih v Prilogi 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).

[...]“

7 Člen 22 Direktive 2008/50, 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.

[...]

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 [Evropsko] [k]omisijo, 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 sedanosti kot v prihodnosti, pa tudi predvidene učinke sedanjih in načrtovanih ukrepov Skupnosti, ki jih predlaga Komisija, na kakovost zunanjega zraka.

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

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

8 Člen 23 Direktive 2008/50, naslovljen „Načrti za kakovost zraka“, določa:

„1. 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.

2. Države članice zagotovijo, kolikor je izvedljivo, skladnost z drugimi načrti, ki se zahtevajo v skladu z Direktivo 2001/80/ES, Direktivo 2001/81/ES ali Direktivo 2002/49/ES, da bi se dosegli ustrezni okoljski cilji.“

9 Člen 30 Direktive 2008/50 z naslovom „Kazni“ določa:

„Države članice določijo pravila glede kazni, ki se uporabljajo v primeru kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih na podlagi te direktive, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvrševanje teh kazni. Predpisane kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

10 V Prilogi XI k Direktivi 2008/50 z naslovom „Mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“ je v točki B kot datum, po katerem se ne sme več preseči mejnih vrednosti za dušikov dioksid, določen 1. januar 2010.

11 V Prilogi XV k Direktivi 2008/50, naslovljeni „Podatki, ki jih je treba vključiti v lokalne, regionalne ali nacionalne načrte za izboljšanje kakovosti zunanjega zraka“, so v točki A določeni podatki, ki jih je treba zagotoviti na podlagi člena 23, v točki B pa podatki, ki jih je treba zagotoviti na podlagi člena 22(1) te direktive.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Dušikov dioksid je plin, ki nastaja z izgorevanjem pri visokih temperaturah. Iz predložitvene odločbe izhaja, da sta glavna vira njegovih izpustov na večini mestnih območij v Združenem kraljestvu cestni promet in ogrevanje gospodinjstev.

13 Ozemlje Združenega kraljestva je bilo za namene ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka v skladu s pogoji, določenimi z Direktivo 2008/50, razdeljeno na 43 območij in aglomeracij v smislu te direktive.

14 V 40 od njih je bila v letu 2010 presežena ena ali več mejnih vrednosti, ki so s to direktivo določene za dušikov dioksid.

- 15 V osnutkih načrtov za kakovost zraka, ki so bili 9. junija 2011 objavljeni zaradi javnega posvetovanja, je bilo določeno, da bodo mejne vrednosti za 17 območij in aglomeracij, vključno z „Greater London“, dosežene po letu 2015.
- 16 Komisiji so bili 22. septembra 2011 predloženi končni načrti, skupaj z zahtevki za podaljšanje roka za 24 od 40 zadevnih območij oziroma aglomeracij na podlagi člena 22 Direktive 2008/50. V teh načrtih so bili natančneje določeni pogoji, pod katerimi bo zagotovljena skladnost z mejnimi vrednostmi najpozneje do 1. januarja 2015.
- 17 Komisija je z odločbo z dne 25. junija 2012 devet zahtevkov za odlog roka brezpogojno odobrila, tri zahtevke je odobrila pod določenimi pogoji, 12 zahtevkom pa je nasprotovala.
- 18 Za 16 območij oziroma aglomeracij, za katera je bilo v načrtih za kakovost zraka določena skladnost z mejnimi vrednostmi za obdobje med letoma 2015 in 2025, Združeno kraljestvo ni vložilo nobenega zahtevka za podaljšanje roka na podlagi člena 22 Direktive 2008/50 in Komisija glede njih ni podala stališč.
- 19 ClientEarth je High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court), predlagala, naj Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs naloži, naj popravi te načrte tako, da bodo v njih navedeni pogoji, pod katerimi bo v skladu s členom 22 Direktive 2008/50 skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid dosežena čim prej, najpozneje pa do 1. januarja 2015.
- 20 To sodišče je predlog zavrnilo, ker je presodilo, da država članica – čeprav ni spoštovala obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/50 – ni dolžna zahtevati odloga roka, ki je s to direktivo določen za spoštovanje mejnih vrednosti, in sicer na podlagi njenega člena 22. Dodalo je, da lahko v vsakem primeru zaradi takega zavezujočega sklepa nastanejo pomembne politične in gospodarske težave in da tak sklep zahteva politično odločitev, kar pa ni v njegovi pristojnosti.
- 21 Zoper to odločbo je bila vložena pritožba, ki jo je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) 30. maja 2012 zavrnilo, vendar pa je ClientEarth dopustilo vložitev pritožbe pri Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Zadnjenavedeno sodišče je ugotovilo, da Združeno kraljestvo na 16 zadevnih območjih oziroma aglomeracijah ni izpolnilo obveznosti zagotovitve skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, ki so določene s členom 13 Direktive 2008/50. Ugotovilo je tudi, da se v tej zadevi postavljajo vprašanja razlage Direktive 2008/50, ki jih Sodišče v svoji sodni praksi še ni obravnavalo.
- 23 V teh okoliščinah je Supreme Court of the United Kingdom prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Če v skladu z Direktivo [2008/50] na določenem območju ali v določeni aglomeraciji skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid ni bila dosežena v roku, določenem v Prilogi XI k [tej] [d]irektivi, to je do 1. januarja 2010, ali si mora država članica na podlagi [navedene] direktive in/ali člena 4 PEU prizadevati za odlog roka v skladu s členom 22 Direktive [2008/50]?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, v katerih okoliščinah (če sploh) je lahko država članica oproščena te obveznosti?
 3. Koliko (če sploh) člen 23 [Direktive 2008/50, zlasti njegov odstavek 2,] vpliva na obveznosti države članice, ki ni izpolnila zahtev iz člena 13 [te direktive]?

4. Katere ukrepe (če sploh) mora v primeru neskladnosti s členom 13 ali 22 sprejeti nacionalno sodišče z vidika prava [Unije], da bi zagotovilo uskladitev s členom 30 Direktive [2008/50] in ali členom 4 PEU ali členom 19 PEU?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

- 24 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 22 Direktive 2008/50 razlagati tako, da mora država članica, kadar na nekem območju ali v neki aglomeraciji države članice po 1. januarju 2010, torej po roku, določenem v Prilogi XI k tej direktivi, ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi dušikovega dioksida, določenimi v tej prilogi, da bi lahko odložila ta rok za največ pet let, vložiti zahtevek za odlog v skladu s členom 22(1) Direktive 2008/50, in ali je lahko glede na okoliščine primera v nekaterih okoliščinah te dolžnosti vseeno oproščena.
- 25 Obveznost zagotovitve skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, do 1. januarja 2010 – do datuma, določenega v tej prilogi – izhaja iz člena 13(1), drugi pododstavek, te direktive.
- 26 Člen 22(1) Direktive 2008/50 kljub temu določa možnost odloga prvotno določenega roka, kadar ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi do tega roka, če zadevna država članica pripravi načrt za kakovost zraka za območje ali aglomeracijo, za katero bi veljal odlog, ki izpolnjuje določene zahteve. Natančneje, ta načrt mora biti oblikovan v skladu s členom 23 Direktive 2008/50. Dopolniti ga je treba tudi s podatki iz oddelka B Priloge XV o zadevnih onesnaževalih in v njem prikazati, kako se bo pred iztekom novega roka dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi. Ta območja, aglomeracije in plani morajo biti v skladu z odstavkom 4 člena 22 te direktive predloženi v potrditev Komisiji.
- 27 Glede vprašanja, ali mora zadevna država članica, kadar so izpolnjeni pogoji iz člena 22(1) Direktive 2008/50, za odlog roka iz Priloge XI k tej direktivi za največ pet let vložiti zahtevek in za to pripraviti tak načrt, je treba ugotoviti, da – čeprav besedilo te določbe v zvezi s tem ne vsebuje jasnih navedb – tako iz sobesedila te določbe kot iz cilja, ki mu sledi zakonodajalec Unije, izhaja, da je treba člen 22(1) razlagati v tem smislu.
- 28 Člen 22(4) Direktive 2008/50 namreč zadevni državi članici nalaga, da uradno obvesti Komisijo, kadar meni, da se lahko za neko območje ali aglomeracijo uporabi odstavek 1 tega člena, in ji posreduje načrt za kakovost zraka, ki je določen v zadnji navedeni določbi.
- 29 Dalje, taka razlaga je najprimernejša tudi za uresničitev cilja zagotovitve kakovostnejšega zunanjega zraka, ki mu sledi zakonodajalec Unije, saj zadevno državo članico zavezuje, da predvidi, da skladnost z mejnimi vrednostmi do predpisanega roka ne bo dosežena in da izdela načrt za kakovost zraka z natančno opredelitvijo ukrepov za odpravo tega onesnaženja v dodatnem roku.
- 30 Vendar je treba poudariti, da kar zadeva žveplov dioksid, PM₁₀, svinec in ogljikov monoksid, člen 13(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da države članice „zagotovijo“, da njihove mejne vrednosti niso presežene, drugi pododstavek tega člena pa določa, da mejne vrednosti dušikovega dioksida in benzena „ne smejo biti presežene“ po predpisanih datumih, kar pomeni obveznost rezultata.
- 31 Zato morajo države članice sprejeti vse ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev te skladnosti, in ni mogoče šteti, da jim možnost odloga roka, ki jo ponuja člen 22(1) Direktive 2008/50, dopušča, da po lastni volji odložijo izpolnitev teh ukrepov.

- 32 Kot je razvidno iz uvodne izjave 16 te direktive, ta določba namreč dopušča podaljševanje s to direktivo prvotno določenega roka le v primerih, ko ne glede na izvajanje ustreznih ukrepov za zmanjšanje onesnaževanja na posameznih območjih in v aglomeracijah obstajajo „resni problemi“.
- 33 V teh okoliščinah je treba člen 22(1) Direktive 2008/50 razlagati tako, da mora država članica za odlog s to direktivo predpisanega roka za največ pet let, da bi dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v Prilogi XI k tej direktivi, vložiti zahtevek za odlog roka, kadar je – na podlagi obstoječih podatkov in kljub dejstvu, da je ta država že sprejela primerne ukrepe za zmanjševanje onesnaževanja – objektivno mogoče sklepati, da se na nekem območju ali v neki aglomeraciji v predpisanem roku ne bo mogla doseči skladnost s temi vrednostmi.
- 34 Glede vprašanja, ali nekatere okoliščine vendarle lahko upravičijo nespoštovanje te obveznosti, zadošča ugotovitev, da Direktiva 2008/50 ne določa nobene izjeme od obveznosti iz njenega člena 22(1).
- 35 Zato je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 22(1) Direktive 2008/50 razlagati tako, da mora država članica za odlog s to direktivo predpisanega roka za največ pet let, da bi dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v Prilogi XI k tej direktivi, vložiti zahtevek za odlog roka in pripraviti načrt za kakovost zraka, kadar je na podlagi obstoječih podatkov in kljub dejstvu, da je ta država že sprejela primerne ukrepe za zmanjševanje onesnaževanja, objektivno mogoče sklepati, da se na nekem območju ali v neki aglomeraciji v predpisanem roku ne bo mogla doseči skladnost s temi vrednostmi. Direktiva 2008/50 ne določa nobene izjeme od obveznosti iz navedenega člena 22(1).

Tretje vprašanje

- 36 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je mogoče – kadar na nekem območju ali v neki aglomeraciji države članice po 1. januarju 2010, torej po roku, določenem v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, pri čemer ta država ni zahtevala odloga tega roka v skladu s členom 22(1) te direktive – na podlagi dejstva, da je ta država članica v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, te direktive pripravila načrt za kakovost zraka, šteti, da je ta država kljub temu izpolnila obveznosti iz člena 13 te direktive.
- 37 Najprej je treba spomniti, da člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 natančno določa, da se uporablja v primeru preseganj mejnih vrednosti onesnaževal, za katere je rok za doseg skladnosti že potekel.
- 38 Poleg tega, kar zadeva dušikov dioksid, uporaba te določbe ni odvisna od okoliščine, da je država članica v skladu s členom 22(1) Direktive 2008/50 pred tem že poskusila doseči odlog tega roka.
- 39 Zato se člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 uporablja tudi v takih okoliščinah, kot so te iz spora o glavni stvari, v katerih na območjih oziroma v aglomeracijah države članice do 1. januarja 2010, to je do roka, predpisanega s Prilogo XI k tej direktivi, ni bila dosežena skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v tej prilogi, in v katerih ta država članica v skladu s členom 22(1) navedene direktive ni vložila zahtevka za odlog tega roka.
- 40 Iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, dalje, sledi, da mora zadevna država članica v primeru, da so bile mejne vrednosti dušikovega dioksida presežene po preteku roka za doseg skladnosti z njimi, pripraviti načrt za kakovost zraka, ki bo v skladu z nekaterimi zahtevami.
- 41 Tako morajo biti v tem načrtu določeni ustrezni ukrepi za to, da bo obdobje preseganja čim krajše, vključuje pa lahko dodatne ukrepe za zaščito občutljivih skupin prebivalstva, vključno z otroki. Še več, v skladu s členom 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 ti načrti vključujejo vsaj podatke iz

oddelka A Priloge XV k tej direktivi in lahko obsegajo tudi ukrepe v skladu s členom 24 te direktive, Komisiji pa morajo biti posredovani nemudoma, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo ugotovljeno prvo preseganje.

- 42 Vendar stališča, v skladu s katerim naj bi država članica v takih okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, povsem izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 zgolj zato, ker naj bi pripravila tak načrt, ni mogoče potrditi.
- 43 Najprej je treba opozoriti, da le člen 22(1) Direktive 2008/50 izrecno določa možnost, da država članica odloži rok iz Priloge XI k tej direktivi za to, da doseže skladnost z mejnimi vrednostmi dušikovega dioksida iz te priloge.
- 44 Dalje, taka razlaga bi lahko ogrozila polni učinek členov 13 in 22 Direktive 2008/50, saj bi državi članici dopuščala, da se obveznosti spoštovanja roka iz člena 13 izogne pod manj strogimi pogoji, kot so tisti iz člena 22.
- 45 Člen 22(1) Direktive 2008/50 namreč določa, da mora načrt za kakovost zraka poleg podatkov, ki jih je treba zagotoviti na podlagi člena 23 te direktive in ki so naštet v oddelku A Priloge XV k tej direktivi, vsebovati tudi podatke iz oddelka B te iste priloge, ki se nanašajo na podatke o stanju glede izvajanja več direktiv, in podatke o vseh ukrepih za zmanjšanje onesnaženosti ozračja, ki so bili upoštevani na ustrezni lokalni, regionalni ali nacionalni ravni za izvajanje v zvezi z dosego ciljev glede kakovosti zraka. V tem načrtu mora biti med drugim prikazano tudi, kako se bo dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi pred iztekom novega roka.
- 46 Nazadnje, ta razlaga je podprta tudi z ugotovitvijo, v skladu s katero naj bi se člena 22 in 23 Direktive 2008/50 praviloma uporabljala v drugačnih okoliščinah in bi imela različne učinke.
- 47 Člen 22(1) te direktive se namreč uporablja, kadar se „ne more“ doseči skladnost z mejnimi vrednostmi nekaterih onesnaževal v roku, ki je bil prvotno določen z Direktivo 2008/50, ob upoštevanju – kakor izhaja iz uvodne izjave 16 te direktive – posebej visoke stopnje onesnaženja. Poleg tega ta določba dopušča odlog roka le, kadar lahko država članica dokaže, da lahko doseže skladnost s temi mejnimi vrednostmi v novem roku, ki ni daljši od petih let. Ta določba ima torej le časovno omejen domet.
- 48 Člen 23(1) Direktive 2008/50 pa ima, nasprotno, širši domet, saj se uporablja brez kakršne koli časovne omejitve v primerih preseganja katere koli mejne vrednosti onesnaževala, določene s to direktivo, po preteku roka za dosego skladnosti z njo, ki je določen bodisi z Direktivo 2008/50 bodisi ga v skladu z njenim členom 22 določi Komisija.
- 49 Na podlagi navedenega je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da kadar je očitno, da na nekem območju ali v neki aglomeraciji države članice po 1. januarju 2010, torej po roku, določenem v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, ni mogoče zagotoviti skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v tej prilogi, pri čemer ta država ni zahtevala odloga tega roka v skladu s členom 22(1) Direktive 2008/50, samo na podlagi priprave načrta za kakovost zraka v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, te direktive ni mogoče šteti, da je ta država članica kljub temu izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s členom 13 navedene direktive.

Četrto vprašanje

- 50 Predložitveno sodišče s četrtnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 4 PEU in 19 PEU ter člen 30 Direktive 2008/50 razlagati tako, da je pristojno nacionalno sodišče, ki mu je zadeva predložena v odločanje, tisto, ki mora – kadar država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, ker ni zahtevala odloga roka pod pogoji iz člena 22 te direktive –

zoper nacionalni organ sprejeti kateri koli ukrep, kot na primer zavezujoči sklep, s katerim se zagotovi, da ta organ pripravi načrt, ki ga je v skladu s to direktivo in pod pogoji, določenimi v njej, treba izdelati.

- 51 Najprej je treba ugotoviti, da iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, niso dovolj jasno razvidni razlogi, iz katerih bi bila razlaga člena 30 Direktive 2008/50 o pravilih glede kazni, ki jih morajo sprejeti države članice, uporabna za rešitev spora o glavni stvari.
- 52 Glede člena 4 PEU je treba spomniti, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso sodišča držav članic tista, ki morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz odstavka 3 tega člena zagotoviti sodno varstvo pravic, ki so posameznikom zagotovljene s pravom Unije (glej v tem smislu zlasti sodbo Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 38). Člen 19(1) PEU državam članicam poleg tega nalaga, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva, na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 53 V primeru preseganja mejnih vrednosti dušikovega dioksida po 1. januarju 2010 v državi članici, ki ni zahtevala odloga tega roka v skladu s členom 22(1) Direktive 2008/50, člen 23(1), drugi pododstavek, te direktive tej državi nalaga jasno obveznost, da pripravi načrt za kakovost zraka, ki je v skladu z nekaterimi zahtevami (glej po analogiji sodbo Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, točka 35).
- 54 Poleg tega se lahko posamezniki v skladu z ustaljeno sodno prakso pred javnimi organi sklicujejo na brezpogojne in dovolj natančne določbe direktiv. Prav tako morajo nacionalni organi in sodišča določbe nacionalnega prava razlagati tako, da so te kar najbolj v skladu s cilji direktive. Kadar take razlage ni mogoče podati, se določbe nacionalnega prava, ki niso v skladu z direktivo, ne smejo uporabiti (glej v tem smislu sodbo Janecek, EU:C:2008:447, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 55 Nazadnje, kot je Sodišče že večkrat opozorilo, načelna izključitev možnosti zadevnih oseb, da se sklicujejo na obveznosti, ki jim jih nalaga direktiva, ne bi bila združljiva z zavezujočim značajem, ki ga Direktivi 2008/50 daje člen 288 PDEU. Ta ugotovitev velja zlasti za direktivo, katere cilj je zagotoviti nadzor nad onesnaženjem zraka in njegovo zmanjšanje ter s tem varovanje javnega zdravja (glej v tem smislu sodbo Janecek, EU:C:2008:447, točka 37).
- 56 Iz navedenega izhaja, da morajo imeti fizične in pravne osebe, ki jih preseganje mejnih vrednosti po 1. januarju 2010 neposredno zadeva, možnost, da po potrebi pri nacionalnih organih zahtevajo pripravo načrta za kakovost zraka, ki bo v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, kadar država članica ni zagotovila spoštovanja obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, te direktive in ni zahtevala odloga roka pod pogoji iz člena 22 te direktive (glej po analogiji sodbo Janecek, EU:C:2008:447, točka 39).
- 57 Glede vsebine tega načrta je iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 razvidno, da imajo države članice neko polje proste presoje glede tega, katere ukrepe bodo sprejele, vendar pa morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.
- 58 Zato je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da mora pristojno nacionalno sodišče, ki mu je zadeva morebiti predložena v odločanje – kadar država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, ker ni zahtevala odloga roka pod pogoji iz člena 22 te direktive – zoper nacionalni organ sprejeti kateri koli ukrep, kot na primer zavezujoči sklep, s katerim se zagotovi, da ta organ pripravi načrt, ki ga je v skladu s to direktivo in pod pogoji, določenimi v njej, treba izdelati.

Stroški

- 59 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 22(1) Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo je treba razlagati tako, da mora država članica za odlog s to direktivo predpisanega roka za največ pet let, da bi dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v Prilogi XI k tej direktivi, vložiti zahtevek za odlog roka in pripraviti načrt za kakovost zraka, kadar je na podlagi obstoječih podatkov in kljub dejstvu, da je ta država že sprejela primerne ukrepe za zmanjševanje onesnaževanja, objektivno mogoče sklepati, da se na nekem območju ali v neki aglomeraciji v predpisanem roku ne bo mogla doseči skladnost s temi vrednostmi. Direktiva 2008/50 ne določa nobene izjeme od obveznosti iz navedenega člena 22(1).
2. Kadar je očitno, da na nekem območju ali v neki aglomeraciji države članice po 1. januarju 2010, torej po roku, določenem v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, ni mogoče zagotoviti skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid, določenimi v tej prilogi, pri čemer ta država ni zahtevala odloga tega roka v skladu s členom 22(1) Direktive 2008/50, samo na podlagi priprave načrta za kakovost zraka v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, te direktive ni mogoče šteti, da je ta država članica kljub temu izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s členom 13 navedene direktive.
3. Pristojno nacionalno sodišče, ki mu je zadeva morebiti predložena v odločanje, mora – kadar država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, ker ni zahtevala odloga roka pod pogoji iz člena 22 te direktive – zoper nacionalni organ sprejeti kateri koli ukrep, kot na primer zavezujoči sklep, s katerim se zagotovi, da ta organ pripravi načrt, ki ga je v skladu s to direktivo in pod pogoji, določenimi v njej, treba izdelati.

Podpisi