



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 5. aprila 2017*

„Neizpolnitev obveznosti države — Okolje — Direktiva 2008/50/ES — Kakovost zunanjega zraka — Člen 13(1) — Priloga XI — Dnevne in letne mejne vrednosti koncentracij PM₁₀ — Sistematično in trajno preseganje mejnih vrednosti — Člen 22 — Podaljšanje rokov, določenih za doseganje nekaterih mejnih vrednosti — Pogoji za uporabo — Člen 23(1) — Načrti za kakovost zraka — Obdobje preseganja, ki je ‚čim krajše‘ — Ustrezni ukrepi — Elementi presoje“

V zadevi C-488/15,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 14. septembra 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopajo E. Kružíková, S. Petrova, P. Mihaylova in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Bolgariji, ki jo zastopata E. Petranova in M. Georgieva, agentki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Poljske, ki jo zastopajo A. Gawłowska, B. Majczyna in D. Krawczyk, agenti,

intervenientka,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (poročevalec) in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. septembra 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 10. novembra 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: bolgarščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Bolgarija:
 - s sistematičnim in od leta 2007 do najmanj vključno leta 2013 trajajočim nespoštovanjem letnih in dnevnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod;
 - s sistematičnim in od leta 2007 do najmanj vključno leta 2013 trajajočim nespoštovanjem dnevne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} na območju BG0003 AG Varna in letne mejne vrednosti v letih 2007, 2008 in od leta 2010 do najmanj vključno leta 2013 na istem območju BG0003 Varna;
 - ob neobstoju dodatnih informacij, da se je ta položaj nespoštovanja dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na zgoraj navedenih območjih in aglomeracijah spremenil,še vedno ne izpolnjuje obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL 2008, L 152, str. 1) v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi in
 - glede na zadnje letno poročilo o kakovosti zraka za leto 2013, v skladu s katerim so se preseganja dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} nadaljevala na vseh zgoraj navedenih območjih in aglomeracijah, ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive, zlasti pa obveznosti zagotavljanja, da je obdobje preseganja čim krajše, ter da ta kršitev še vedno traja.

Pravni okvir

Direktiva 96/62/ES

- 2 Člen 7 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 „Izboljšanje kakovosti zunanjega zraka“, je v odstavkih 1 in 3 določal:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z mejnimi vrednostmi.

[...]

3. Države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. Ti načrti lahko, odvisno od posameznega primera, predvidevajo tudi ukrepe za nadzor in, če je potrebno, začasno ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti.“
- 3 Člen 8 te direktive, 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, naštetе 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.“

- 4 Države članice so morale v skladu s členom 11 navedene direktive, naslovljenim „Posredovanje informacij in poročil“, Komisiji predložiti letna poročila o spoštovanju mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} .

Direktiva 1999/30/ES

- 5 V uvodni izjavi 7 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) je bilo navedeno:

„ker Direktiva 96/62/ES zahteva, da se pripravijo akcijski načrti za območja, kjer koncentracije onesnaževal v zunanjem zraku presegajo vsoto mejne vrednosti in začasnega sprejemljivega preseganja mejne vrednosti, ki se uporablja, da se zagotovi skladnost z mejnimi vrednostmi do datuma ali datumov, ki so bili določeni; ker naj bi bil cilj takih akcijskih načrtov in drugih strategij za zmanjševanje, če se nanašajo na trdne delce, zmanjšanje koncentracij finih delcev kot del celotnega zmanjšanja koncentracij trdnih delcev“.

- 6 Člen 5 Direktive 1999/30, naslovljen „Trdni delci“, je določal:

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

[...]

3. Cilj načrtov ukrepanja za PM_{10} , pripravljenih v skladu s členom 8 Direktive 96/62/ES in splošnimi strategijami za zmanjšanje koncentracij PM_{10} , je tudi zmanjšanje koncentracij $PM_{2,5}$.

4. Kadar so mejne vrednosti za PM_{10} iz oddelka I Priloge III presežene zaradi koncentracij PM_{10} v zunanjem zraku, ki so posledica naravnih dogodkov, zaradi katerih koncentracije znatno presegajo normalne ravni ozadja zaradi naravnih virov, države članice obvestijo Komisijo v skladu s členom 11(1) Direktive 96/62/ES in zagotovijo potrebno utemeljitev, s katero dokažejo, da so taka preseganja posledica naravnih dogodkov. V takih primerih morajo države članice izvajati načrte ukrepanja v skladu s členom 8(3) Direktive 96/62/ES le, kadar so mejne vrednosti iz oddelka I Priloge III presežene zaradi drugih vzrokov, ne zaradi naravnih dogodkov.“

- 7 V skladu s členom 12 Direktive 1999/30 so morale države članice sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 19. julija 2001.
- 8 Za varovanje zdravja ljudi sta bili v Prilogi III k navedeni direktivi določeni dve vrsti omejitev za delce PM_{10} , pri čemer sta bili podani dve ločeni stopnji, ki sta se delili na dve obdobji. Za obdobji stopnje 1, ki je trajala od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2009, je bila na eni strani določena dnevna mejna vrednost $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki se ni smela preseči več kakor 35-krat v koledarskem letu, na drugi strani pa se v koledarskem letu ni smela preseči letna mejna vrednost $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Za obdobji stopnje 2 je bila od

1. januarja 2010 dalje na eni strani določena dnevna mejna vrednost $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki se ni smela preseči več kot 7-krat v letu, na drugi strani pa se v koledarskem letu ni smela preseči letna mejna vrednost $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Direktiva 2008/50

9 V uvodnih izjavah 2, 16, 18 in 19 Direktive 2008/50 je navedeno:

„(2) Za varovanje zdravja ljudi in varstva okolja kot celote je še zlasti pomemben boj proti emisijam onesnaževal pri viru ter opredelitev in izvajanje najbolj učinkovitih ukrepov za zmanjšanje emisij na lokalni in nacionalni ravni ter na ravni Skupnosti. Zato bi se bilo treba emisijam škodljivih onesnaževal zraka izogibati, jih preprečevati ali zmanjšati ter določiti ustrezne cilje za kakovost zunanjega zraka, ob upoštevanju standardov, smernic in programov Svetovne zdravstvene organizacije.

[...]

(16) Za območja in aglomeracije s posebno težkimi pogoji bi moralo 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 podaljšane 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.

[...]

(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. 299)], 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.

(19) Treba bi bilo pripraviti akcijske načrte, v katerih bi bilo navedeno, kako kratkoročno ukrepati ob nevarnosti preseganja ene ali več alarmnih vrednosti, da bi navedeno tveganje zmanjšali in omejili njegovo trajanje. Če to tveganje velja za eno ali več mejnih vrednosti ali ciljnih vrednosti, lahko države članice po potrebi pripravijo takšne kratkoročne akcijske načrte. [...]

10 Člen 1 Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet urejanja“, v točkah 1 in 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 Skupnosti“.

11 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točkah 5, 8 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;

[...]

8. „načrti za kakovost zraka“ pomenijo načrte, ki določajo ukrepe za doseganje mejnih vrednosti ali ciljnih vrednosti;

[...]

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.“

12 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, svinca in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI.“

[...]“

13 Člen 22 iste 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 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.“

14 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 priloge XI in XIV.

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

[...]“

15 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 dajo na voljo Komisiji najpozneje devet mesecev po koncu vsakega leta in vsebujejo:

(a) spremembe seznama, uvedene v tem letu, ter razmejitve območij in aglomeracij, vzpostavljenih v skladu s členom 4;

- (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 ravnam, kot je posredovano Komisiji v skladu s členoma 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.“

- 16 Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Razveljavitev in prehodne določbe“, v odstavku 1 določa:

„Direktive 96/62/ES, 1999/30/ES, 2000/69/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2000 o mejnih vrednostih benzena in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 262)] in 2002/3/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2002 o ozonu v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 497)] se razveljavijo z 11. junijem 2010, brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos ali uporabo navedenih direktiv.

[...]“

- 17 Člen 33 Direktive 2008/50, naslovljen „Prenos“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise za uskladitev s to direktivo pred 11. junijem 2010. Besedilo teh določb nemudoma predložijo Komisiji.

[...]“

- 18 V skladu s členom 34 te direktive, naslovljenim „Začetek veljavnosti“, začne navedena direktiva veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropske unije*, to je 11. junija 2008.

- 19 Priloga XI k Direktivi 2008/50 je naslovljena „Mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi.“ V tej prilogi je glede PM_{10} določena dnevna mejna vrednost $50 \mu g/m^3$, ki ne sme biti presežena več kot 35-krat v koledarskem letu, ter letna mejna vrednost $40 \mu g/m^3$. V navedeni prilogi je pojasnjeno, da je treba te mejne vrednosti spoštovati od 1. januarja 2005.

Predhodni postopek

- 20 Republika Bolgarija je 14. aprila 2009 z uradnim obvestilom na podlagi člena 22(2) Direktive 2008/50 Komisijo zaprosila za oprostitev obveznosti uporabe mejnih vrednosti PM_{10} do 11. junija 2011. Komisija je z odločbo z dne 11. decembra 2009 tej prošnji za oprostitev nasprotovala na podlagi člena 22(4) te direktive.
- 21 Komisija je po sprejetju te odločbe – ker je menila, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/50 – tej državi članici 1. oktobra 2010 poslala uradni opomin.
- 22 Republika Bolgarija v odgovoru na ta uradni opomin z dne 18. februarja 2011 ni oporekala temu, da ni izpolnila obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/50. Ta država članica je navedla, da so bila v letih 2007 in 2008 zabeležena preseganja mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} na območjih in aglomeracijah v Bolgariji, razen nekaterih občin, ter v odgovoru analizirala vzroke za ta preseganja.

- 23 Republika Bolgarija je z uradnim obvestilom z dne 9. junija 2011 Komisijo drugič zaprosila za oprostitev obveznosti uporabe mejnih vrednosti PM_{10} na podlagi člena 22(2) Direktive 2008/50 (v nadaljevanju: uradno obvestilo z dne 9. junija 2011). Komisija je z dopisom z dne 11. julija 2011 odgovorila, da bi glede na to, da je bila ta prošnja prejeta 10. junija 2011, devetmesečno obdobje iz člena 22(4), drugi odstavek, Direktive 2008/50, v katerem mora Komisija opraviti presojo, poteklo precej po roku iz člena 22(2) te direktive, in sicer 11. juniju 2011. Komisija je dodala, da bi za izvedbo celovite presoje potrebovala to obdobje devetih mesecev in da z vidika ohranitve polnega učinka Direktive 2008/50 ter zagotovitve pravne varnosti sprejetje odločbe po 11. juniju 2011, ki bi pomenilo obravnavo navedene prošnje za preteklo obdobje, ni mogoče.
- 24 Komisija je 25. januarja 2013 Republiki Bolgariji poslala dodatni uradni opomin, ker je menila, da je ta država članica kršila tako člen 13 Direktive 2008/50 kot člen 23(1) te direktive. Komisija je v zvezi s tem navajala nespoštovanje mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} na vseh območjih in aglomeracijah v tej državi članici v letih od 2007 do vključno 2011, razen na območju BG0003 AG Varna, na katerem je bila letna mejna vrednost koncentracij PM_{10} spoštovana v letu 2009.
- 25 Republika Bolgarija je v dopisu z dne 1. aprila 2013, ki ga je dopolnila z dopisom z dne 2. septembra 2013, Komisiji odgovorila, da sporočeni podatki kažejo upadanje preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} . Ta država članica je trdila, da je opredelila in sprejela ustrezne ukrepe za uskladitev s členom 13 Direktive 2008/50.
- 26 Komisija je z dopisom z dne 11. julija 2014, ki je bil prejet istega dne, izdala obrazloženo mnenje, v katerem je Republiki Bolgariji očitala, da ni izpolnila obveznosti iz povezanih določb člena 13(1) Direktive 2008/50, Priloge XI k tej direktivi in člena 23(1) iste direktive, ker prvič, od leta 2007 do najmanj leta 2012 ni spoštovala dnevnih in letnih mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod, in drugič, od leta 2007 do najmanj leta 2012 ni spoštovala dnevne mejne vrednosti na območju BG0003 AG Varna ter v letih 2007 in 2008 ter od leta 2010 do najmanj leta 2012 ni spoštovala letne mejne vrednosti na tem območju (v nadaljevanju: obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014). Komisija je Republiko Bolgarijo še pozvala, naj ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem, sprejme v dveh mesecih od njegovega prejema.
- 27 Republika Bolgarija v dopisu z dne 8. septembra 2014, s katerim je odgovorila na navedeno obrazloženo mnenje, ni izpodbijala preseganja mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na navedenih območjih in aglomeracijah. Ta država članica je v zvezi s tem predložila podatke o dnevni in letni koncentraciji PM_{10} v občinah – pri čemer je podatke za leto 2013 primerjala s tistimi za leti 2011 in 2012 – ki naj bi kazali na izboljšanje povprečnih vrednosti.
- 28 Republika Bolgarija je 2. junija 2015 Komisiji poslala dodaten odgovor na obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014, v katerem je trdila, da na njenem ozemlju število preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} ter dnevne in letne koncentracije PM_{10} upadajo na večjem delu merilnih mest za kakovost zraka.
- 29 Vendar je po navedbah Komisije letno poročilo o kakovosti zraka za leto 2013, ki ga je Republika Bolgarija predložila v skladu s členom 27 direktive 2008/50, potrdilo, da mejne vrednosti za koncentracije PM_{10} na vseh šestih območjih in aglomeracijah iz obrazloženega mnenja z dne 11. julija 2014 niso bile spoštovane niti v tistem letu.
- 30 Komisija je v teh okoliščinah vložila to tožbo.

Tožba

Prvi očitek: kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi

Dopustnost prvega očitka

– Trditve strank

- 31 Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo zatrjuje, da prvi očitek ni dopusten, ker naj bi Komisija razširila predmet spora, kakor je bil opredeljen v predhodni fazi postopka.
- 32 Najprej, kar zadeva določbe člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, naj bi se dodatni uradni opomin z dne 25. januarja 2013 nanašal na leta od 2007 do 2011. Dalje, obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014 naj bi se nanašalo na obdobje od 2007 do „najmanj leta 2012“. Nazadnje, tožba naj bi se nanašala na obdobje od leta 2007 do „najmanj vključno leta 2013“.
- 33 Poleg tega naj bi ta tožba glede obdobja, na katero se nanaša prvi očitek, vsebovala nenatančne izraze, kot na primer, da Republika Bolgarija „nadaljuje z neizpolnjevanjem“ obveznosti. V teh okoliščinah naj navedba bistvenega elementa tožbe, kot je obdobje, v katerem naj bi Republika Bolgarija po navedbah Komisije kršila pravo Unije, ne bi ustrezala zahtevam skladnosti, jasnosti in natančnosti, na katere je bilo opozorjeno v sodbi z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska (C-34/11, EU:C:2012:712, točka 47).
- 34 Komisija v repliki trdi, da je neupoštevanje obdobja po obrazloženem mnenju z dne 11. julija 2014, v katerem se je kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi nadaljevala in bila potrjena z novimi podatki, v nasprotju s ciljem, duhom in besedilom Direktive 2008/50.
- 35 Letno poročilo o kakovosti zraka za leto 2014, ki ga je Republika Bolgarija predložila v skladu s členom 27 direktive 2008/50, naj bi namreč dokazovalo, da so bile mejne vrednosti za koncentracije PM₁₀ presežene tudi v tistem letu. Zato naj bi bilo treba odslej upoštevati obdobje od leta 2007 do „najmanj vključno leta 2014“. Glede na to naj predmet spora ne bi bil spremenjen ali razširjen in Republika Bolgarija ne bi mogla trditi, da ni mogla razumeti tega predmeta ali da ni imela možnosti, da se zagovarja.
- 36 Republika Bolgarija v dupliki navaja začasne podatke na podlagi merjenj glede kakovosti zraka za leto 2015.

– Presoja Sodišča

- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot to obrazloženo mnenje (glej sodbi z dne 8. julija 2010, Komisija/Portugalska, C-171/08, EU:C:2010:412, točka 25, in z dne 13. februarja 2014, Komisija/Bolgarija, C-152/12, neobjavljena, EU:C:2014:82, točka 30).
- 38 V obravnavanem primeru je Komisija tako v tožbi kot v obrazloženem mnenju z dne 11. julija 2014 navajala preseganje dnevnih in letnih mejnih vrednosti za koncentracije PM₁₀, ki so določene v določbah člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.

- 39 Zato je treba glede prvega očitka ugotoviti, da ta tožba temelji na istih razlogih in trditvah kot obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014.
- 40 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoјati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (glej sodbe z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nemčija, C-20/01 in C-28/01, EU:C:2003:220, točka 32; z dne 6. oktobra 2009, Komisija/Španija, C-562/07, EU:C:2009:614, točka 23, in z dne 1. decembra 2016, Komisija/Luksemburg, C-152/16, neobjavljena, EU:C:2016:919, točka 20).
- 41 V obravnavani zadevi se je rok, določen v obrazloženem mnenju z dne 11. julija 2014, ki ga je Republika Bolgarija prejela istega dne, iztekel 11. septembra 2014.
- 42 Vendar iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da če se s tožbo razkriva sistematična in trajna kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, načeloma ni izključena predložitev dodatnih dokazov, katerih namen je v postopku pred Sodiščem podpreti splošnost in ustaljenost zatrjevane neizpolnitve (glej v tem smislu sodbe z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točka 37; z dne 22. decembra 2008, Komisija/Španija, C-189/07, neobjavljena, EU:C:2008:760, točka 29, in z dne 11. julija 2013, Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, točka 29).
- 43 Sodišče je posebej že pojasnilo, da se predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti lahko razširi na dejstva, ki so nastala po obrazloženem mnenju, če so le iste vrste in pomenijo enako ravnanje kot dejstva, na katera se nanaša navedeno mnenje (glej v tem smislu sodbe z dne 22. marca 1983, Komisija/Francija, 42/82, EU:C:1983:88, točka 20; z dne 22. decembra 2008, Komisija/Španija, C-189/07, neobjavljena, EU:C:2008:760, točka 30, in z dne 15. marca 2012, Komisija/Ciper, C-340/10, EU:C:2012:143, točka 37).
- 44 V obravnavanem primeru je Republika Bolgarija v skladu s členom 27 Direktive 2008/50 Komisiji predložila letno poročilo o kakovosti zraka za leto 2014, ki se je nanašalo zlasti na spoštovanje določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi. Podatki iz tega poročila so povzeti v prilogi k odgovoru Republike Bolgarije na tožbo.
- 45 Komisija se je v repliki oprla na te podatke, da bi trdila, da se je prvi očitek nanašal na obdobje „najmanj do vključno leta 2014“.
- 46 Vendar čeprav podatki o kakovosti zraka za leto 2014 pomenijo dejstva, ki so nastala po obrazloženem mnenju z dne 11. julija 2014, so ti iste vrste kot tisti, na katere se nanaša navedeno mnenje, in pomenijo enako ravnanje.
- 47 Zato je lahko Komisija te podatke, s katerimi se je seznanila šele po izdaji obrazloženega mnenja z dne 11. julija 2014, veljavno omenila pri ugotovitvi, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, kar zadeva leto 2014.
- 48 V teh okoliščinah to, da se Komisija ne sklicuje na natančno določen datum, da bi navedla, do kdaj naj Republika Bolgarija ne bi izpolnjevala obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, ne zadostuje za ugotovitev, da je prvi očitek v celoti nedopusten.
- 49 Dodati je treba, da je Republika Bolgarija v prilogi k dupliki predložila podatke o dnevni in letni koncentracijah PM₁₀ za del leta 2015. Vendar se ti podatki v tej fazi niso nanašali na celo leto in so bili še začasni. Zato jih v okviru te tožbe ni mogoče upoštevati.

- 50 Poleg tega, ker lahko Sodišče po uradni dolžnost preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 258 PDEU za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države (glej sodbi z dne 15. januarja 2002, komisija/Italija, C-439/99, EU:C:2002:14, točka 8, in z dne 22. septembra 2016, Komisija/Češka republika, C-525/14, EU:C:2016:714, točka 14), je treba preveriti, ali je dopustno, da Komisija s prvim očitkom predlaga, naj se ugotovi, da Republika Bolgarija ni izpolnjevala obveznosti od leta 2007.
- 51 Direktiva 2008/50, ki je edina direktiva, ki jo Komisija navaja v okviru prvega očitka, je v skladu z njenim členom 34 začela veljati 11. junija 2008, to je po datumu, od katerega Komisija predlaga, naj Sodišče ugotovi neizpolnitev obveznosti. Poleg tega so morale države članice v skladu s členom 33(1) te direktive sprejeti zakone in druge predpise za usklajitev z navedeno direktivo pred 11. junijem 2010.
- 52 Vendar lahko glede na sodno prakso Sodišča Komisija predlaga ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prvotne različice pozneje spremenjenega ali razveljavljenega akta Evropske unije in ki so bile ohranjene v določbah novega akta Unije. Nasprotno pa predmeta spora ni mogoče razširiti na obveznosti, ki izhajajo iz novih določb, ki nimajo ustreznika v prvotni različici zadevnega akta, saj bi to pomenilo bistveno kršitev pravilnosti postopka za ugotovitev neizpolnitve obveznosti (sodbi z dne 24. maja 2011, Komisija/Portugalska, C-52/08, EU:C:2011:337, točka 42, in z dne 10. septembra 2015, Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, točka 24).
- 53 V obravnavanem primeru je iz določb člena 5 Direktive 1999/30 v povezavi z določbami Priloge III k tej direktivi razvidno, da je bila za stopnjo 1, ki je trajala od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2009, na eni strani določena dnevna vrednost $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki se ni smela preseči več kakor 35-krat v koledarskem letu, na drugi strani pa se ni smela preseči letna vrednost $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 54 Ni sporno, da so bile te obveznosti ohranjene v določbah člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi. V navedeni prilogi je namreč navedeno, da te mejne vrednosti veljajo od 1. januarja 2005.
- 55 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je očitek v zvezi s kršitvijo določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi dopusten za obdobje od leta 2007 do vključno leta 2014.

Utemeljenost prvega očitka

– Trditve strank

- 56 Komisija v tožbi zatrjuje, da že zgolj preseganje mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} pomeni kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.
- 57 Iz letnih poročil o kakovosti zraka, ki jih je Republika Bolgarija predložila od leta 2008, pa naj bi bilo razvidno, da so bile dnevne in letne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} sistematično in trajno presežene na celotnem ozemlju te države članice, in sicer od leta 2007 na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod, razen na območju BG0003 AG Varna, kjer naj bi bila leta 2009 spoštovana letna mejna vrednost.
- 58 Republika Bolgarija naj v odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014 teh preseganj ne bi izpodbijala. Poleg tega naj za številna merilna mesta za kakovost zraka iz predloženih podatkov ne bi bilo razvidno nikakršno upadanje števila dni, v katerih je letna mejna vrednost koncentracij PM_{10} presežena.

- 59 Republika Bolgarija trdi, da je 9. junija 2011 z uradnim obvestilom podlagi člena 22 Direktive 2008/50 Komisijo zaprosila za oprostitev obveznosti uporabe mejnih vrednosti PM_{10} , na kar je Komisija odgovorila, da sprejetje odločbe po 11. juniju 2011, ki je datum, naveden v odstavku 2 tega člena, ni mogoče, ker bi pomenilo presojo prošnje za preteklo obdobje.
- 60 Vendar po navedbah Republike Bolgarije ni določen noben rok za uradno obvestilo države članice na podlagi člena 22 Direktive 2008/50. Komisija naj bi torej morala proučiti uradno obvestilo z dne 9. junija 2011 in sprejeti odločbo z retroaktivnim učinkom.
- 61 Komisija naj bi s tem, da ni želela odločiti o uradnem obvestilu z dne 9. junija 2011, kršila obveznost lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, in zato naj neizpolnitev obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi ne bi bila podana.
- 62 Republika Bolgarija v zvezi s preseganji dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} poudarja upadanje PM_{10} v zunanjem zraku v Bolgariji v zadnjih letih.
- 63 V zvezi s tem naj bi med drugim 28 od 37 merilnih mest za kakovost zraka zabeležilo zmanjšanje povprečne letne koncentracije PM_{10} . Prav tako naj bi 29 od 37 merilnih mest za kakovost zraka zabeležilo zmanjšanje števila preseganj dnevnih mejnih vrednosti v letih od 2011 do 2015.
- 64 Republika Bolgarija poleg tega trdi, da njena prizadevanja za znižanje ravni PM_{10} ovirajo socialno-gospodarske razmere. Emisije PM_{10} naj bi bilo namreč težko zmanjšati zaradi virov onesnaževanja, kot sta ogrevanje gospodinjstev in cestni promet. Tako naj bi se pozimi za ogrevanje zaradi ekonomskih težav velikega dela bolgarskega prebivalstva večinoma uporabljala premog in les. Delež prebivalstva, ki ima velike težave s kritjem mesečnih osnovnih izdatkov, naj bi za leto 2013 v Republiki Bolgariji znašal 32,9 %, medtem ko naj bi ta delež v vseh 28 državah članicah znašal 12,2 %.
- 65 Komisija v repliki navaja, da je uradno obvestilo z dne 9. junija 2011 prejela le dva dni pred iztekom roka iz člena 22(2) Direktive 2008/50, to je 11. junija 2011. Komisija pa naj ne bi imela pooblastil za podaljšanje tega roka za spoštovanje mejnih vrednosti za koncentracije PM_{10} niti za retroaktivno odobritev položaja, ki ni v skladu z zahtevami te direktive.

– Presoja Sodišča

- 66 Kar zadeva presojo utemeljenosti prvega očitka je treba opozoriti, da v skladu s členom 1, točka 1, Direktive 2008/50 ta opredeljuje in določa cilje glede kakovosti zunanjega zraka, da bi se izognilo škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje kot celoto, se jih preprečilo ali zmanjšalo.
- 67 V tem okviru člen 13(1), prvi pododstavek, te direktive določa, da države članice zagotovijo, da po vseh njihovih območjih in aglomeracijah ravni, med drugim, PM_{10} v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI k tej direktivi.
- 68 Toda postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi neizpolnitve obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba DEU ali akt sekundarne zakonodaje (glej sodbe z dne 1. marca 1983, Komisija/Belgija, 301/81, EU:C:1983:51, točka 8; z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, točka 62, in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Grčija, C-351/13, neobjavljena, EU:C:2014:2150, točka 23).
- 69 Zato preseganje mejnih vrednosti zadostuje za ugotovitev neizpolnitve obveznosti določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (glej v tem smislu sodbi z dne 10. maja 2011, Komisija/Švedska, C-479/10, neobjavljena, EU:C:2011:287, točki 15 in 16, in z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska, C-34/11, EU:C:2012:712, točki 52 in 53).

- 70 Glede na to stališča, v skladu s katerim naj bi država članica v celoti izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 zgolj zato, ker naj bi pripravila načrt za kakovost zraka, ni mogoče potrditi (glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, točka 42).
- 71 V obravnavanem primeru podatki iz letnih poročil o kakovosti zraka, ki jih je predložila Republika Bolgarija, kažejo, da je ta država članica presegla dnevne in letne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod od leta 2007 do vključno leta 2014, razen letne mejne vrednosti na območju BG0003 AG Varna leta 2009, česar ta država sicer ne izpodbija.
- 72 Kar zadeva trditev Republike Bolgarije, da bi se zanjo po uradnem obvestilu z dne 9. junija 2011 moral uporabiti člen 22(2) Direktive 2008/50, in da Komisija s tem, da ni proučila njene prošnje, ni izpolnila obveznosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3)PEU, je treba ugotoviti – kot je generalna pravobranilka v bistvu ugotovila v točki 59 sklepnih predlogov – da odgovor Komisije Republiki Bolgariji, češ da je bila prošnja te države prepozna glede na rok 11. junij 2011 iz člena 22(2) te direktive, pomeni nasprotovanje Komisije na podlagi člena 22(4) iste direktive, ki mu Republika Bolgarija ni ugovarjala.
- 73 Tako nasprotovanje Komisije, ki je bilo upravičeno glede na očitno prepozno prošnjo, ki jo je vložila Republika Bolgarija, zadostuje, da se izključi uporaba pogojne oprostitve iz člena 22 Direktive 2008/50, in s tem neizpolnitev obveznosti lojalnega sodelovanja Komisije, ki izhaja iz člena 4(3) PEU.
- 74 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija ni bila oproščena obveznosti spoštovanja mejnih vrednosti do 11. junija 2011.
- 75 Glede trditve Republike Bolgarije, da njena prizadevanja za znižanje ravni PM_{10} ovirajo socialno-gospodarske razmere, je treba opozoriti, da je v skladu s Prilogo III k Direktivi 1999/30 datum, od katerega je treba spoštovati dnevne in letne mejne vrednosti PM_{10} , 1. januar 2005. Ta obveznost je za Republiko Bolgarijo začela veljati na dan njenega vstopa v Unijo, to je 1. januarja 2007.
- 76 Kadar pa je objektivna ugotovitev nespoštovanja obveznosti, ki so državi članici naložene s Pogodbo DEU ali z aktom sekundarne zakonodaje, dokazana, ni pomembno, ali je neizpolnitev posledica volje države članice, ki se ji ta neizpolnitev pripisuje, njene malomarnosti ali celo tehničnih težav, na katere je naletela (sodbi z dne 1. oktobra 1998, Komisija/Španija, C-71/97, EU:C:1998:455, točka 15, in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Grčija, C-351/13, neobjavljena, EU:C:2014:2150, točka 23).
- 77 Zato trditve Republike Bolgarije v zvezi z njenimi socialno-gospodarskimi razmerami ni mogoče upoštevati.
- 78 V teh okoliščinah je treba prvi očitek Komisije sprejeti.

Drugi očitek: kršitev člena 23(1) Direktive 2008/50

Dopustnost drugega očitka

– Trditve strank

- 79 Republika Bolgarija navaja, da glede očitka z zvezi s kršitvijo člena 23(1) Direktive 2008/50 v tožbenem zahtevku ni navedeno obdobje, v katerem naj bi prišlo do te kršitve, temveč samo, da je do te neizpolnitve obveznosti prišlo in da ta „kršitev še vedno traja“. Zato naj Komisija, kot glede prvega

očitka, ne bi spoštovala zahtev skladnosti, jasnosti in natančnosti, ki jih je oblikovalo Sodišče, med drugim v sodbi z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska (C-34/11, EU:C:2012:712, točke od 46 do 48).

- 80 Komisija poudarja, da je glede drugega očitka neopredelitev določenega obdobja posledica dejstva, da obveznost države članice, da sprejme ustrezne ukrepe, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše, v skladu s členom 23(1) Direktive 2008/50, nastane ob prvi kršitvi obveznosti, ki izhajajo iz člena 13 te direktive, in traja, vse dokler ta država članica ne odpravi preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} .

– *Presoja Sodišča*

- 81 V skladu s členom 120(c) Poslovnika Sodišča in s sodno prakso v zvezi s to določbo je treba v vsaki tožbi navesti predmet spora, navajane razloge in trditve ter povzetek navedenih razlogov. Ta navedba mora biti dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoči pripravo obrambe, Sodišču pa izvedbo nadzora. Iz tega izhaja, da morajo temeljni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo izhajati iz besedila tožbe in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo (glej zlasti sodbi z dne 15. junija 2010, Komisija/Španija, C-211/08, EU:C:2010:340, točka 32, in z dne 22. septembra 2016, Komisija/Češka republika, C-525/14, EU:C:2016:714, točka 16).
- 82 V zvezi s tem je treba navesti, da se v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, v primeru preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} , za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, v načrtih za kakovost zraka določijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja „čim krajše“.
- 83 Ta določba torej vzpostavlja neposredno povezavo med preseganjem mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi in pripravo takih načrtov.
- 84 Iz točke 55 te sodbe je razvidno, da je v obravnavanem primeru očitek v zvezi s kršitvijo določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi dopusten za obdobje do vključno leta 2014.
- 85 Drži sicer, da se Komisija glede drugega očitka ni sklicevala na natančno določene datume glede obdobja, v katerem naj Republika Bolgarija ne bi izpolnjevala obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.
- 86 Vendar je treba zaradi neposredne povezave, ki obstaja z zatrjevano kršitvijo člena 13(1) Direktive 2008/50 in Priloge XI k tej direktivi, ugotoviti, da se tudi očitek v zvezi s kršitvijo člena 23(1) te direktive nanaša na obdobje do vključno leta 2014.
- 87 Poleg tega je glede datuma, od katerega naj bi bil podan drugi očitek, iz sodne prakse, navedene v točki 52 te sodbe, razvidno, da predmeta spora ni mogoče razširiti na obveznosti, ki izhajajo iz novih določb, ki nimajo ustreznika v prvotni različici zadevnega akta.
- 88 V obravnavanem primeru člen 5 Direktive 1999/30 v povezavi s členom 8 Direktive 96/62 ni izrecno določal roka za pripravo načrta ukrepanja. V zvezi s tem je – kot zatrjuje Komisija – Direktiva 96/62 od držav članic zahtevala le, da v razumnem roku sprejmejo ukrepe za doseganje skladnosti kakovosti zraka z mejnimi vrednostmi koncentracij PM_{10} .

- 89 Nasprotno pa člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da se v primeru preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} , za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, v načrtih za kakovost zraka določijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja „čim krajše“.
- 90 V teh okoliščinah ta določba s tem, da zahteva spoštovanje obdobja čim krajšega preseganja, določa obveznost, ki nima ustreznika v prejšnji ureditvi Unije, kot Komisija navaja v tožbi.
- 91 Poleg tega datum, od katerega morajo države članice spoštovati člen 23(1) Direktive 2008/50, izhaja iz besedila te direktive. V skladu s členom 33 navedene direktive so namreč države članice morale sprejeti zakone in druge predpise za uskladitev s to direktivo pred 11. junijem 2010.
- 92 Zato je mogoče – kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 91 sklepnih predlogov – kršitev člena 23(1) Direktive 2008/50 ugotoviti šele po tem datumu 11. junija 2010.
- 93 Zato je očitok v zvezi s kršitvijo člena 23(1) Direktive 2008/50 dopusten glede obdobja od 11. junija 2010 do vključno leta 2014.

Utemeljenost drugega očitka

– Trditve strank

- 94 Po mnenju Komisije država članica, ki krši člen 13(1) Direktive 2008/50 in ki po tej kršitvi, tako kot v obravnavanem primeru Republika Bolgarija, vsaj sedem let zapovrstjo v načrtih za kakovost zraka ne sprejme vseh potrebnih ukrepov za uskladitev, ne izpolnjuje niti obveznosti iz člena 23(1) te direktive, in sicer posebej zagotavljanja, da je to obdobje preseganja čim krajše.
- 95 Komisija trdi, da se ukrepi na nacionalni ravni, ki jih Republika Bolgarija opisuje v odgovorih na obrazloženo mnenje z dne 11. julija 2014, še vedno ne izvajajo ali pa so se začeli izvajati, vendar njihovi rezultati niso potrjeni, kar dokazuje nezadostnost teh ukrepov. Kar zadeva ukrepe na lokalni ravni, naj bi kljub izboljšanju, ki je bilo ugotovljeno v zvezi s številom preseganj dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} v večini občin, ob vložitvi te tožbe še vedno obstajalo stalno preseganje v vsaki od šestih bolgarskih območij in aglomeracij.
- 96 Zato po mnenju Komisije ti ukrepi niso zadostni ali ustrezni za to, da bi bilo obdobje preseganja „čim krajše“ v smislu člena 23(1) Direktive 2008/50.
- 97 Republika Bolgarija trdi, da je morala v akcijskem načrtu kratkoročno sprejeti ukrepe, ki bi bili primerni za zmanjšanje tveganja za preseganje mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na minimum, vendar da se rok, v katerem je morala zagotoviti, da je obdobje preseganja teh vrednosti „čim krajše“, razlikuje glede na konkretne okoliščine in da ji Komisija tega roka ni sporočila.
- 98 Poleg tega, ker člen 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da se načrti Komisiji sporočijo najpozneje dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje, naj bi bilo treba ta dveletni rok upoštevati pri izračunu obdobja preseganja, ki je „čim krajše“.
- 99 Dalje, obveznost zagotovitve skladnosti z mejnimi vrednostmi koncentracij PM_{10} je sicer določena v odstavku 1 člena 13 Direktive 2008/50, vendar je preseganje teh vrednosti šele pogoj za nastanek obveznosti iz člena 23(1) te direktive. Zato naj bi se pogoji za ugotovitev kršitve zadnjenavedene določbe razlikovali od tistih, ki veljajo v zvezi s kršitvijo člena 13 Direktive 2008/50. Komisija pa naj ne bi podala posebnih trditev, da bi dokazala obstoj kršitve člena 23(1), drugi odstavek, Direktive 2008/50.

100 Kar zadeva sprejete ukrepe, naj bi vse bolgarske občine, ki so storile kršitev, pripravile in izvajale načrte, katerih končni cilj je bil uskladitev z določbami Direktive 2008/50 in katerih posledica naj bi bila izboljšanje podatkov o kakovosti zraka. Na nacionalni ravni naj bi bila zakonodaja spremenjena decembra 2015, da bi se pospešil postopek izboljšanja kakovosti zunanjega zraka. Sprejetih naj bi bilo več programov v zvezi z, med drugim, sistemi javnega prevoza v mestih, energetska učinkovitostjo stavb, izboljšanjem mestnega okolja in razvojem podeželja, da bi se kakovost zraka izboljšala. Prav tako naj bi bili sprejeti ukrepi za povečanje priključenosti prebivalstva na distribucijsko omrežje za plin.

101 Republika Bolgarija nazadnje trdi, da se ti ukrepi še izvajajo in da novi programi zajemajo časovne načrte za izvajanje na kratki, srednji in dolgi rok, odvisno od vrste ukrepov. Kar zadeva število preseganj mejnih vrednosti koncentracij PM₁₀ in povprečno stopnjo teh preseganj, naj bi bilo izboljšanje rezultatov očitno.

– *Presoja Sodišča*

102 Iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 izhaja, da mora zadevna država članica v primeru, da so bile mejne vrednosti koncentracije PM₁₀ presežene po preteku roka za doseg skladnosti z njimi, pripraviti načrt za kakovost zraka, ki bo v skladu z nekaterimi zahtevami.

103 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. Poleg tega člen 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da ta načrt vključuje vsaj informacije iz oddelka A Priloge XV k tej direktivi, lahko pa obsega tudi ukrepe v skladu s členom 24 te direktive. Navedeni načrt se nemudoma sporoči Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.

104 V skladu s sodno prakso Sodišča se člen 23(1) Direktive 2008/50 splošno uporablja, saj velja brez kakršne koli časovne omejitve za preseganja katere koli mejne vrednosti onesnaževala, določene s to direktivo, po preteku roka za doseg skladnosti z njo, ki je določen bodisi z navedeno direktivo bodisi ga v skladu z njenim členom 22 določi Komisija (glej sodbo z dne 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, točka 48).

105 V okviru razlage Direktive 96/62 je Sodišče ugotovilo, da čeprav imajo države članice diskrecijsko pravico, člen 7(3) te direktive vsebuje meje izvrševanja te diskrecijske pravice, ki jih je mogoče uveljavljati pred nacionalnimi sodišči v zvezi s primernostjo ukrepov, ki morajo biti navedeni v načrtu ukrepanja, z namenom zmanjševanja nevarnosti preseganja in omejitve njegovega trajanja, ob upoštevanju ravnovesja, ki ga je treba zagotoviti med tem namenom ter različnimi zadevnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni (glej sodbo z dne 25. julija 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, točki 45 in 46).

106 Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 96 sklepnih predlogov, je treba enakemu pristopu slediti glede razlage člena 23(1) Direktive 2008/50. Zato je mogoče načrte za kakovost zraka pripraviti samo ob upoštevanju ravnovesja med ciljem zmanjšanja tveganja onesnaženja ter različnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni.

107 Zato samo to, da država članica presega mejne vrednosti koncentracij PM₁₀, ne zadostuje, da bi se ugotovilo, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.

108 V teh okoliščinah je treba z analizo vsakega posameznega primera preveriti, ali so načrti, ki jih je zadevna država članica pripravila, v skladu s to določbo.

- 109 V zvezi s tem iz člena 23(1) Direktive 2008/50 izhaja, da čeprav imajo države članice neko 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 (sodba z dne 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, točka 57).
- 110 Po navedbah Republike Bolgarije je treba pri ugotavljanju, ali je pogoj, da je obdobje preseganja čim krajše, spoštovan, upoštevati rok dveh let po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje, za sporočitev načrtov Komisiji iz člena 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/50.
- 111 Take argumentacije ni mogoče sprejeti.
- 112 Iz besedila člena 23(1) Direktive 2008/50 in iz sistematike te določbe namreč izhaja, da je obveznost, da mora biti obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše, neodvisna od obveznosti sporočanja načrtov Komisiji. Zato s členom 23(1), tretji pododstavek, Direktive 2008/05 nikakor ni določen dodaten rok zadevni državi članici za sprejetje ustreznih ukrepov in za začetek njihovega učinkovanja.
- 113 V obravnavanem primeru Republika Bolgarija – kot je razvidno iz točke 78 te sodbe – ni izpolnjevala obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi na vseh območjih in v vseh aglomeracijah osem let zapovrstjo.
- 114 Od 11. junija 2010, to je datuma, ko bi Republika Bolgarija morala sprejeti zakone in druge predpise za usklajitev z Direktivo 2008/50, v skladu s členom 33(1) te direktive, bi ta država članica torej morala čim prej sprejeti in izvajati ustrezne ukrepe na podlagi člena 23(1) navedene direktive.
- 115 Vendar so bile še leta 2014 dnevne in letne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} presežene na vseh šestih bolgarskih območjih in aglomeracijah, torej več kot tri leta po izteku roka za prenos Direktive 2008/50. Preseganje teh mejnih vrednosti tako v tej državi članici ostaja sistematično in trajno, kljub obveznostim, ki jih ima na podlagi Direktive 2008/50.
- 116 Poleg tega, kot je navedla Republika Bolgarija in kot je razvidno iz točke 100 te sodbe, je bila nacionalna zakonodaja spremenjena šele decembra 2015, da bi se pospešil postopek izboljšanja kakovosti zunanjega zraka.
- 117 Že ta položaj dokazuje – ne da bi bilo treba podrobno proučiti vsebino načrtov, ki jih je pripravila Republika Bolgarija – 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.
- 118 Zato je treba drugi očitke Komisije sprejeti.
- 119 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija:
- s sistematičnim in od leta 2007 do vključno leta 2014 trajajočim nespoštovanjem letnih in dnevnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod;
 - s sistematičnim in od leta 2007 do vključno leta 2014 trajajočim nespoštovanjem dnevne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} na območju BG0003 AG Varna in letne mejne vrednosti v letih 2007, 2008 in od leta 2010 do vključno leta 2014 na istem območju BG0003 Varna;
- ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi in

- glede na to, da so se preseganja dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} nadaljevala na vseh zgoraj navedenih območjih in aglomeracijah, ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive, in zlasti obveznosti zagotavljanja, da je obdobje preseganja čim krajše, kar zadeva obdobje od 11. junija 2010 do vključno leta 2014.

Stroški

- 120 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov, in ta z bistvenim delom predlogov ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 121 Na podlagi člena 140(1) istega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Republika Poljska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Republika Bolgarija:

- s sistematičnim in od leta 2007 do vključno leta 2014 trajajočim nespoštovanjem letnih in dnevnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} na območjih in v aglomeracijah BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sever, BG0005 Jugozahod in BG0006 Jugovzhod;
- s sistematičnim in od leta 2007 do vključno leta 2014 trajajočim nespoštovanjem dnevne mejne vrednosti koncentracij PM_{10} na območju BG0003 AG Varna in letne mejne vrednosti v letih 2007, 2008 in od leta 2010 do vključno leta 2014 na istem območju BG0003 Varna;
- ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) 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 in
- glede na to, da so se preseganja dnevnih in letnih mejnih vrednosti koncentracij PM_{10} nadaljevala na vseh zgoraj navedenih območjih in aglomeracijah, ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive, in zlasti obveznosti zagotavljanja, da je obdobje preseganja čim krajše, kar zadeva obdobje od 11. junija 2010 do vključno leta 2014.

2. Republika Bolgarija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.

3. Republika Poljska nosi svoje stroške.

Podpisi