



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 24. oktobra 2019*

„Neizpolnitev obveznosti države – Okolje – Direktiva 2008/50/ES – Kakovost zunanjega zraka – Člen 13(1) in Priloga XI – Sistematično in dolgotrajno preseganje mejnih vrednosti za dušikov dioksid (NO₂) na nekaterih francoskih območjih in aglomeracijah – Člen 23(1) – Priloga XV – ‚Čim krajše‘ obdobje preseganja – Ustrezni ukrepi“

V zadevi C-636/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 11. oktobra 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo J.-F. Brakeland, E. Manhaeve in K. Petersen, agenti,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopajo D. Colas, J. Traband in A. Alidière, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda in A. Kumin (poročevalec), 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: francoščina.

Sodbo

- 1 Evropska Komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi:
 - da Francoska Republika zaradi sistematičnega in dolgotrajnega preseganja letne mejne vrednosti za dušikov dioksid (NO₂) od 1. januarja 2010 v 12 francoskih aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionalno mestno območje (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) in Nica (FR24A01) ter sistematičnega in dolgotrajnega preseganja urne mejne vrednosti za NO₂ od 1. januarja 2010 v dveh francoskih aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Pariz (FR04A01) in Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01) od navedenega datuma še vedno ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi 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 s Prilogo XI k navedeni direktivi, in to od začetka veljavnosti mejnih vrednosti leta 2010, ter
 - da Francoska republika od 11. junija 2010 ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu s členom 23(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XV k navedeni direktivi, zlasti obveznosti, ki je določena v členu 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive, da je treba poskrbeti za to, da je obdobje preseganja čim krajše.

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 – Splošne zahteve“, 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, 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.“

- 4 Države članice so morale v skladu s členom 11 navedene direktive, naslovljenim „Posredovanje informacij in poročil“, Komisiji predložiti letna poročila o doseganju skladnosti z mejnimi vrednostmi za koncentracije NO₂.

Direktiva 1999/30/ES

- 5 Člen 4 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 „Dušikov dioksid in dušikovi oksidi“, je določal:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije dušikovega dioksida in, kadar je to primerno, dušikovih oksidov v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge II od datumov, ki so tam določeni.

Sprejemljiva preseganja iz oddelka I Priloge II se uporabljajo v skladu s členom 8 [Direktive 96/62].

2. Alarmna vrednost za koncentracije dušikovega dioksida v zunanjem zraku je taka, kakor je določena v oddelku II Priloge II.“

- 6 V zvezi z varovanjem zdravja ljudi je Priloga II k Direktivi 1999/30 določala, da je treba skladnost z mejnimi vrednostmi za NO₂ doseči od 1. januarja 2010.
- 7 V skladu s členom 12 te direktive so morale države članice sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 19. julija 2001.

Direktiva 2008/50

- 8 Direktiva 2008/50, ki je začela veljati 11. junija 2008, nadomešča pet prejšnjih zakonodajnih aktov v zvezi z razvojem in upravljanjem kakovosti zunanjega zraka, med drugim Direktivo 96/62 in Direktivo 1999/30, ki sta bili razveljavljeni z 11. junijem 2010, kot izhaja iz člena 31 Direktive 2008/50.
- 9 Vendar je v Prilogi XI k navedeni direktivi navedeno, da je datum, od katerega je treba dosegati skladnost z mejno vrednostjo za NO₂, 1. januar 2010.
- 10 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 Skupnosti“.

11 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točkah 5, 8, od 16 do 18 in 24 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;

[...]

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;

[...]

24. „dušikovi oksidi“ pomenijo vsoto mešalnega prostorninskega razmerja (ppbv) dušikovega monoksida (dušikovega oksida) in dušikovega dioksida, izraženo z enotami masne koncentracije dušikovega dioksida (µg/m³)“.

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.

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

Spoštovanje te zahteve se ocenjuje v skladu s Prilogo III.

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

- 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 odstavke 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 odstavki 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 preseganja 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.“

15 V Prilogi XI k Direktivi 2008/50 so določene naslednje mejne vrednosti za NO₂:

Čas povprečenja	Mejna vrednost	Sprejemljivo preseganje	Datum, do katerega je treba doseči mejno vrednost
Dušikov dioksid			
Ena ura	200 µg/m ³ , ne sme biti presežena več kot 18-krat v koledarskem letu	[...] 0 % 1. januarja 2010	1. januar 2010
Koledarsko leto	40 µg/m ³	50 % 19. julija 1999, zmanjšanje 1. januarja 2001 in od takrat vsakih 12 mesecev za enake letne odstotke, dokler do 1. januarja 2010 ne doseže 0 %	1. januar 2010

Predhodni postopek

- 16 Republika Francija je 7. marca 2012 na podlagi člena 22(1) Direktive 2008/50 prosila za odlog roka, določenega za doseganje skladnosti z mejnimi vrednostmi NO₂. Navedena prošnja se je nanašala na letne mejne vrednosti za 24 območij francoskega ozemlja in na urne mejne vrednosti za tri od teh območij. Komisija je z odločbo z dne 22. februarja 2013 tej prošnji za odlog nasprotovala na podlagi člena 22(4) te direktive. Francoska republika te odločbe ni izpodbijala. Ta država članica je torej morala dosegati mejne vrednosti NO₂, izračunane na uro ali koledarsko leto, od 1. januarja 2010 v skladu s Prilogo XI k navedeni direktivi.
- 17 Zaradi preseganja letnih mejnih vrednosti NO₂ na številnih območjih francoskega ozemlja od 1. januarja 2010 je Komisija 12. februarja 2014 začela postopek v okviru mehanizma EU Pilot.
- 18 Komisija je 19. junija 2015 na francoske organe naslovila pisni opomin, v katerem je menila, da Francoska republika ni dosegala skladnosti z mejnimi vrednostmi, ki se uporabljajo za NO₂, in to na 19 območjih francoskega ozemlja, navedenih v Prilogi I k temu opominu. Komisija je menila tudi, da ta država članica, čeprav je sprejela načrte za kakovost zraka in/ali druge ukrepe za zmanjšanje emisij NO₂, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi odstavka 1 člena 23 Direktive 2008/50, in zlasti drugega pododstavka tega odstavka, v skladu s katerim je treba zagotoviti, da je obdobje preseganja čim krajše. Komisija je poleg tega ugotovila, da kršitev še traja.
- 19 Francoski organi so na pisni opomin Komisije odgovorili z dopisom z dne 3. decembra 2015 in dodatnim dopisom z dne 27. julija 2016. Poleg tega so predložili svoji letni poročili, in sicer 30. oktobra 2015 za leto 2014 in 22. oktobra 2016 za leto 2015.
- 20 Ker je Komisija menila, da odgovor Francoske republike ni zadovoljiv, je 15. februarja 2017 izdala obrazloženo mnenje, ki je bilo Francoski republiki vročeno 16. februarja 2017 in v katerem je ugotovila, da ta država članica na 13 območjih francoskega ozemlja, in sicer na 12 območjih, ki so predmet te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ter na območju Saint-Étienne Rhône-Alpes (FR29A01) od 1. januarja 2010 ne izpolnjuje obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi na eni strani in člena 23(1) navedene direktive v povezavi z oddelkom A Priloge XV k tej direktivi na drugi. Zato je Komisija Francosko republiko pozvala, naj sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem v dveh mesecih od njegovega prejema.

- 21 Francoski organi so na to obrazloženo mnenje odgovorili z dopisom z dne 24. aprila 2017, dopolnjenim z dopisi z dne 16. oktobra 2017, 8. februarja 2018 in 19. aprila 2018, v katerih so ti organi opozorili, da je treba preseganje mejnih vrednosti od leta 2010 na eni strani presojeti glede na strukturne težave, ki preprečujejo doseganje skladnosti s temi vrednostmi v roku, ki ga določa Direktiva 2008/50, in na drugi glede na prizadevanja, ki so omogočila precejšnje izboljšanje kakovosti zunanjšega zraka na zadevnih območjih.
- 22 8. septembra 2017 je bil organiziran tudi tehnični sestanek. Sledil mu je sestanek 30. januarja 2018, ki ga je na temo kakovosti zraka organizirala Komisija, udeležili pa so se ga ministri, pristojni za okolje, iz več držav članic, med drugim iz Francoske republike, in komisar, pristojen za to področje.
- 23 Ker je Komisija kljub temu menila, da Francoska republika ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izpolnitev obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2008/50, je 11. oktobra 2018 vložila to tožbo.

Tožba

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

Trditve strank

- 24 Komisija s prvim očitkom trdi, da je Francoska republika sistematično in dolgotrajno kršila obveznosti, ki izhajajo iz člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, ker so bile letne mejne vrednosti, ki jih ta direktiva določa za NO₂, presežene na 12 območjih in aglomeracijah iz točke 1 te sodbe ter ker so bile urne mejne vrednosti presežene na dveh od teh območij, in sicer na območjih Île-de-France-Paris in Lyon Rhône-Alpes.
- 25 Komisija trdi, da je Sodišče v točki 69 sodbe z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267), ki se je nanašala na onesnaženost zunanjšega zraka z delci PM₁₀, prav tako zajetimi z Direktivo 2008/50, razsodilo, da preseganje mejnih vrednosti zadostuje za ugotovitev neizpolnitve obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi. V obravnavani zadevi naj bi bilo to neizpolnjevanje obveznosti dokazano z letnimi poročili za leta od 2010 do 2016, ki so jih francoski organi sami predložili navedeni instituciji v skladu s členom 27 Direktive 2008/50, in nekaterimi informacijami, ki so jih ti organi predložili v fazi predhodnega postopka. Francoski organi naj bi predložili začasne podatke za leto 2017, vendar naj jih službe Komisije še ne bi potrdile.
- 26 Francoska republika uvodoma navaja dve trditvi.
- 27 Francoska republika po eni strani izpodbija reprezentativnost preseganj mejnih vrednosti NO₂, ki jih je ugotovila Komisija in ki so bila zabeležena na omejenem številu merilnih postaj, pri čemer se vse nahajajo v bližini določenih velikih prometnih osi. Ta preseganja naj torej ne bi razkrivala kakovosti zraka na vseh 12 zadevnih območjih in aglomeracijah, na katerih naj bi bilo doseženo splošno izboljšanje.
- 28 Francoska republika v tem okviru trdi, da uporaba najvišje vrednosti na posameznem območju ne daje reprezentativne slike razvoja kakovosti zraka na tem območju.
- 29 Francoska republika po drugi stani meni, da ukrepe, ki jih je sprejela, ovira učinek demografske rasti, h kateremu dodatno prispeva razvoj načinov prevoza. Poleg tega naj bi bilo treba pri ukrepih, ki jih morajo sprejeti države članice in ki se nanašajo predvsem na omejitev prometa na močno obremenjenih prometnih oseh, upoštevati tudi značilnosti urbanizacije zadevnih območij in

aglomeracij. Pomembno naj bi bilo namreč, da navedeni ukrepi ne privedejo do tega, da bi se promet in s tem nujno emisije onesnaževal prenesli na druga mestna območja in prometne osi, ki niso prilagojene ali so premajhne, ter da se pri njih upoštevajo potrebe prebivalstva po prevozu. Francoska republika v zvezi s tem poudarja, da je treba polje proste presoje držav članic v okviru prenosa Direktive 2008/50 uporabljati ob upoštevanju določb Pogodb, zlasti temeljnega načela prostega pretoka blaga in prostega gibanja oseb, kar na primer ne omogoča uvedbe sektorskih prepovedi vožnje.

- 30 Poleg tega naj bi bile zaradi razvoja drugih prevoznih sredstev potrebne zahtevne in drage naložbe, ki jih je mogoče uresničiti le dolgoročno. Učinkovitost ukrepov, ki jih je sprejela Francoska republika, naj bi bila odvisna tudi od posodobitve voznega parka, ki je otežena zato, ker gospodinjstva svoja vozila obdržijo vedno dlje.
- 31 Francoska republika poleg tega trdi, da trenutno ni mogoče določiti bolj zavezujočih predpisov, kot so tisti za povečanje obdavčenja pogonskih goriv, in sicer zaradi občutljivosti javnega mnenja o tem vprašanju, zaradi česar bi lahko nastale motnje v javnem redu. Na splošno naj bi bila učinkovitost sprejetih ukrepov odvisna od ravnanja prebivalstva in spremembe miselnosti.
- 32 Francoska republika se ob koncu teh uvodnih ugotovitev sklicuje na malomarnost, ki jo je Komisija sama pokazala s tem, da je na ravni Unije zamujala s sprejetjem ukrepov, potrebnih za uresničitev ciljev Direktive 2008/50. Trdi zlasti, da je pričakovani učinek standardov, ki jih na ravni Unije določa Uredba (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), na emisije NO₂ šibkejši kot obseg pričakovanih zmanjšanj emisij ob določitvi mejnih vrednosti v okviru sprejetja Direktive 2008/50.
- 33 Francoska republika ne izpodbija dolgotrajnega obstoja preseganj urnih in letnih mejnih vrednosti NO₂ na območjih in v aglomeracijah, ki so predmet tožbe Komisije. Vendar izpodbija domnevno sistematičnost teh preseganj.
- 34 Francoska republika poleg tega opozarja, da ima večina držav članic strukturne težave, zaradi katerih je težko dosegati skladnost z letno mejno vrednostjo NO₂, ki jo določa Direktiva 2008/50.
- 35 Francoska republika v tem okviru trdi, da je treba pri preučitvi vrednosti, izmerjenih na merilnih postajah, upoštevati lokacijo teh merilnih postaj in to, da nekatere stojijo bližje virom emisij NO₂, kot se zahteva z Direktivo 2008/50. Upoštevati naj bi bilo treba tudi splošno izboljšanje kakovosti zraka v Franciji. Francoska republika v zvezi s tem poudarja, da so ukrepi, ki jih je sprejela, omogočili znatno zmanjšanje emisij NO₂. Na celotnem nacionalnem ozemlju naj bi se število merilnih postaj s preseženo letno mejno vrednostjo NO₂ med letoma 2000 in 2017 več kot prepolovilo. V obdobju 2010–2017 naj bi se delež mestnih merilnih postaj, nameščenih v območju vpliva cestnega prometa, na katerih je bilo ugotovljeno preseganje letne mejne vrednosti NO₂, prepolovil. V istem obdobju naj bi se povprečna koncentracija NO₂, izmerjena na mestnih merilnih postajah, zmanjševala dvakrat hitreje kot pri vseh merilnih postajah skupaj. Iz tega naj bi izhajalo, da se je delež prebivalstva, izpostavljenega učinkom preseganja te mejne vrednosti, zmanjšal.
- 36 Francoska republika ugotavlja, da kljub oviram zaradi navedenih strukturnih dejavnikov preučitev sprememb kakovosti zraka na celotnem francoskem ozemlju kaže na znatno zmanjšanje emisij in koncentracij NO₂ od leta 2010, kar je posledica ukrepov, ki so jih sprejeli francoski organi.

Presoja Sodišča

- 37 Očitek, ki se nanaša na kršitev obveznosti iz člena 13(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50, je treba 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 so ji naložene s Pogodbo DEU ali aktom sekundarne zakonodaje (sodba z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 38 Iz tega izhaja, da v obravnavani zadevi dejstvo, da so bile mejne vrednosti NO₂ v zunanjem zraku presežene, zadostuje za ugotovitev neizpolnitve obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (glej po analogiji sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 39 V obravnavani zadevi je iz podatkov, vsebovanih v letnih poročilih o kakovosti zraka, ki jih je Francoska republika predložila na podlagi člena 27 Direktive 2008/50, razvidno, da je ta država članica od leta 2010 do vključno leta 2016 zelo redno presejala, prvič, letne mejne vrednosti NO₂ v 12 francoskih aglomeracijah in območjih, in drugič, urno mejno vrednost tega onesnaževala v dveh od teh aglomeracij in območij.
- 40 Iz tega izhaja, da je treba tako ugotovljeno preseganje šteti za dolgotrajno, kot je Francoska republika sicer priznala že v fazi predhodnega postopka, in tudi za sistematično, ne da bi morala Komisija predložiti dodatne dokaze o tem preseganju.
- 41 V zvezi s trditvijo Francoske republike, da je treba neizpolnjevanje obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, presojati glede na strukturne težave pri prenosu te direktive, je treba opozoriti, da je bil v skladu s Prilogo XI k navedeni direktivi kot datum, od katerega je bilo treba dosegati skladnost z mejnimi vrednostmi NO₂, določen 1. januar 2010.
- 42 Kadar je objektivna ugotovitev, da država članica ne spoštuje obveznosti, ki so ji 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 ali strukturnih težav, na katere je naletela (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 43 Zato trditve Francoske republike v zvezi z obstojem strukturnih težav ni mogoče sprejeti.
- 44 Isto velja za trditev te države članice glede nereprezentativnosti preseganj mejnih vrednosti NO₂. Prvič, v zvezi z dejstvom, da je Komisija upoštevala samo letne in urne vrednosti koncentracij NO₂ v zunanjem zraku, dobljene na merilnih postajah, ki so na zadevnem območju zabeležile najvišje vrednosti, je dovolj spomniti, da je Sodišče razsodilo, da je treba člena 13(1) in 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 s časom povprečenja enega koledarskega leta, kot je določena v Prilogi XI k tej direktivi, presežena, zadostuje, da se raven onesnaženosti, ki presega navedeno vrednost, izmeri na samo enem vzorčevalnem mestu (sodba z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točke 60, 66 in 68). Iz tega izhaja, da lahko Komisija za vsako od 12 območij ali aglomeracij, na katere se nanaša ta tožba, uporabi letne in urne vrednosti koncentracije NO₂ v zunanjem zraku, dobljene na merilnih postajah, na katerih so bile izmerjene najvišje vrednosti na zadevnem območju ali aglomeraciji.
- 45 Drugič, v zvezi s trditvijo, da so bila očitana preseganja izmerjena na merilnih postajah, ki so najbližje velikim prometnim osem in od katerih so bile nekatere poleg tega na mestih, ki so bližje virom emisij NO₂, kot se zahteva z Direktivo 2008/50, je treba ugotoviti, da ima lokacija vzorčevalnih mest sicer osrednji pomen v sistemu ocenjevanja in izboljševanja kakovosti zraka, ki ga določa ta direktiva, in da

bi bil ogrožen cilj te direktive, če vzorčevalna mesta na nekem območju ali aglomeraciji ne bi bila nameščena v skladu z merili, ki jih določa (sodba z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi, C-723/17, EU:C:2019:533, točki 47 in 49), vendar Francoska republika ne zanika, da je lokacija merilnih postaj blizu velikih prometnih osi v skladu z merili umestitve vzorčevalnih mest na makro ravni, opredeljenimi v Prilogi III k Direktivi 2008/50.

- 46 V zvezi s trditvijo Francoske republike, da potreba po spoštovanju prava Unije in zlasti prostega pretoka blaga omejuje manevrski prostor držav članic pri sprejemanju ukrepov za zmanjšanje emisij NO₂ v cestnem prometu, kot je na primer sektorska prepoved vožnje, je treba opozoriti, tako kot izhaja iz točk 117, 138 in 140 sodbe z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854), da je Sodišče razsodilo, da je lahko taka sektorska prepoved vožnje ustrezna za zagotovitev uresničitve cilja varstva okolja in torej upravičuje oviranje načela prostega pretoka blaga, če ne obstajajo ukrepi, ki glede na postavljeni cilj manj omejujejo prosti pretok.
- 47 Glede trditve, da je Komisija zamujala pri sprejemanju ukrepov, potrebnih za uresničenje ciljev Direktive 2008/50, je treba ugotoviti, da to še ne pomeni, da Francoski republiki ni treba spoštovati obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13(1) te direktive v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi.
- 48 Francoska republika meni tudi, da se je izkazalo, da je pričakovani učinek standardov, ki jih določa Uredba št. 715/2007, na emisije NO₂ šibkejši, kot je bil obseg pričakovanih zmanjšanj emisij ob določitvi mejnih vrednosti v okviru sprejetja Direktive 2008/50. V zvezi s tem je treba poudariti, da poleg tega, da motorna vozila, za katera veljajo ti standardi, niso edini razlog za emisije NO₂, kar je Francoska republika sicer priznala, in da ureditev Unije, ki se uporablja za homologacijo motornih vozil, držav članic ne more odvezati njihove obveznosti, da dosežajo skladnost z mejnimi vrednostmi, ki jih od 1. januarja 2010 določa Direktiva 2008/50, Francoska republika ne upošteva tega, da v skladu z določbami členov 1(1) in 2(5) Direktive 2008/50 v povezavi z uvodnimi izjavami od 1 do 3 te direktive mejne vrednosti niso bile določene glede na pričakovani učinek standardov, določenih z Uredbo št. 715/2007, temveč na podlagi znanstvenih spoznanj in izkušenj držav članic, tako da odražajo raven, ki jo Evropska unija in države članice štejejo za ustrezno, da se preprečijo, odvrnejo ali zmanjšajo škodljivi učinki onesnaževal zraka na zdravje ljudi in okolje kot celoto.
- 49 Poleg tega v nasprotju z navedbami Francoske republike morebitna delna težnja upadanja – ki jo dokazujejo zbrani podatki, ne pomeni pa, da je ta država članica zagotovila usklajitev z mejnimi vrednostmi, ki jih je dolžna spoštovati – ne more omajati ugotovitve o neizpolnitvi obveznosti, ki ji jo je mogoče očitati v zvezi s tem (sodba z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 65).
- 50 V teh okoliščinah je treba prvemu očitku ugoditi.

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

Trditve strank

- 51 Komisija v okviru drugega očitka v bistvu zatrjuje, da Francoska republika od 11. junija 2010 ne izpolnjuje svojih obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.
- 52 Komisija v zvezi s tem navaja, da sicer drži, da ima država članica v okviru izvajanja te določbe pri načrtih za kakovost zraka določeno polje proste presoje pri izbiri ukrepov, ki jih je treba izvesti, vendar morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše.

- 53 Komisija trdi, da je treba pri ugotavljanju, ali so z načrtom za kakovost zraka določeni ustrezni ukrepi, da bi bilo obdobje preseganja čim krajše, kar je treba analizirati za vsak primer posebej, upoštevati šest dejavnikov, ki izhajajo zlasti iz sodne prakse, navedene v točkah 37 in 42 te sodbe.
- 54 Prvič, dolgoročno preseganje mejnih vrednosti, in drugič, ocenjeno trajanje preseganja mejnih vrednosti v prihodnje naj bi bila pomembna kazalnika, da zadevna država članica ne izpolnjuje svoje obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50.
- 55 Tretjič, upoštevati naj bi bilo treba absolutno raven preseganja mejnih vrednosti. Večje, kot je odstopanje od mejne vrednosti, določene z Direktivo 2008/50, zlasti v zadnjih letih, bolj naj bi pomanjkanje ambicioznosti ukrepov, določenih v načrtu, kazalo na kršitev obveznosti iz člena 23 Direktive 2008/50.
- 56 Četrtoč, gibanje letne koncentracije NO₂ v zunanjem zraku, zlasti v zadnjih letih, naj bi lahko kazalo na kršitev navedene določbe. Naraščanje ali stagniranje te koncentracije naj bi bil tudi močan kazalnik, da ukrepi, določeni v načrtu, niso zadostni. Celo zmanjševanje bi lahko kazalo na kršitev zahtev iz člena 23 Direktive 2008/50, kadar je dinamika tega zmanjševanja prešibka glede na obseg preseganja, da bi ga bilo mogoče odpraviti v čim krajšem času.
- 57 Petič, upoštevati naj bi bilo treba formalno vsebino načrtov, zlasti to, ali vsebujejo vse informacije, zahtevane v oddelku A Priloge XV k Direktivi 2008/50. Komisija v zvezi s tem napotuje na točko 113 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267), iz katere izhaja, da so te informacije bistvenega pomena.
- 58 Šestič, Komisija trdi tudi, da je treba upoštevati konkretno vsebino načrtov, zlasti ujemanje med diagnozo, postavljeno v teh načrtih, in načrtovanimi ukrepi, analizo vseh možnih ukrepov, geografsko in sektorsko pokritost ukrepov, izbranih v navedenih načrtih, ter to, ali so zavezujoči ali le spodbujevalni.
- 59 Komisija priznava, da je bilo v obravnavani zadevi vseh 12 območij francoskega ozemlja, na katere se nanaša njena tožba, formalno predmet načrta za kakovost zraka na datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 16. aprila 2017. Vendar meni, da so ti načrti neučinkoviti zato, ker niso odpravili dolgotrajnih preseganj, ki v Franciji obstajajo od leta 2010. Poleg tega Komisija na podlagi analize navedenih načrtov in drugih ukrepov, ki jih je sprejela Francoska republika, ter informacij, ki so jih organi te države članice sporočili med predhodnim postopkom, tem organom očita pasivnost in sprejetje nezavezujočih ukrepov ter trdi, da z zadevnimi načrti niso določeni ustrezni ukrepi za to, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO₂ „čim krajše“. Poleg tega v nobenem od teh načrtov ni navedena potreba po strukturnih spremembah.
- 60 Nazadnje, Komisija navaja, da različni pravni akti, ki jih je Francoska republika sprejela po 16. aprilu 2017 – končnem datumu, določenem v obrazloženem mnenju – potrjujejo kršitev člena 23 Direktive 2008/50.
- 61 Komisija navaja, da je Francoska republika 10. maja 2017 res sprejela načrt za zmanjšanje emisij onesnaževal zraka, ki določa nekatere ukrepe za zmanjšanje emisij v vseh sektorjih in določa zlasti ukrepe za zmanjšanje emisij v zvezi s cestnim prometom, kot sta zbliževanje pri obdavčitvi bencina in dizelskega goriva ali spodbujanje kupovanja čistih vozil. Vendar naj bi iz tega načrta izhajalo, da bo skladnost z mejnimi vrednostmi v najboljšem primeru dosežena šele leta 2030.
- 62 Komisija v tem okviru spominja, da je Conseil d'État (državni svet, Francija) v sodbi z dne 12. julija 2017 ugotovil kršitev francoske ureditve, s katero sta prenesena člena 13 in 23 Direktive 2008/50, na 16 območjih francoskega ozemlja.

- 63 Komisija poleg tega trdi, da iz informacij, ki jih je Francoska republika predložila v dopisu z dne 8. februarja 2018, izhaja, da bo leta 2020 še vedno v neskladju deset merilnih postaj, leta 2030 pa naj bi bile take postaje tri, vendar lokacija teh postaj ni navedena. To naj bi vsekakor potrjevalo dolgotrajno neizpolnjevanje obveznosti – še po končnem datumu, določenem v obrazloženem mnenju – ki jih ima ta država članica na podlagi člena 23 Direktive 2008/50.
- 64 Komisija navaja tudi, da so ji francoski organi 20. aprila 2018 poslali seznam dodatnih obstoječih ali napovedanih nacionalnih ukrepov. Vendar ni bila predložena nobena količinska opredelitev vpliva teh ukrepov niti naveden datum, do katerega bo opravljeno preseganje mejnih vrednosti NO₂ na vseh 12 območjih, na katera se nanaša ta tožba.
- 65 Poleg tega po mnenju Komisije trditev Francoske republike, oprta na obstoj strukturnih težav, ne temelji na posamezni analizi za vsako od 12 območij, na katera se nanaša ta tožba. Ker gre v resnici za splošno trditev, naj bi jo bilo treba zavrniti kot nepodprto z dejstvi.
- 66 Komisija trdi tudi, da analiza dejanskih okoliščin, ki jih je Francoska republika predstavila v odgovoru na tožbo, potrjuje, da za nobeno od zadevnih območij ni sprejet načrt, s katerim bi bili določeni ustrezni ukrepi za to, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše. Poleg tega se elementi, ki jih je navedla francoska vlada, večinoma nanašajo na ukrepe, ki so predvideni precej po izteku roka za odgovor na obrazloženo mnenje in katerih izvedba je včasih predvidena več kot 15 let po začetku veljavnosti mejnih vrednosti NO₂.
- 67 Poleg tega Komisija zavrača trditev, da preseganje mejnih vrednosti NO₂ vpliva le na majhen del prebivalstva, ker taka trditev ni upoštevana glede na Direktivo 2008/50, ki ne vsebuje pravil *de minimis*.
- 68 Francoska republika se sklicuje na obstoj strukturnih težav pri izvajanju ukrepov, sprejetih za to, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO₂ čim krajše, ki naj bi ovirale učinkovitost teh ukrepov.
- 69 Francoska republika trdi tudi, da Komisija napačno razlaga člen 23(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XV k tej direktivi.
- 70 Francoska republika v zvezi s tem izpodbija način, kako se je Komisija oprla na sodno prakso Sodišča v zvezi s preseganjem mejnih vrednosti PM₁₀ v zunanjem zraku, da bi ocenila ustreznost načrtov za kakovost zraka, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO₂ čim krajše, v skladu s členom 23(1) Direktive 2008/50, ker so omejitve glede ukrepov za preprečevanje emisij teh dveh onesnaževal precej različne. Komisiji očita zlasti, da pri potrebni preučitvi – za vsak primer posebej – ustreznosti ukrepov, sprejetih zaradi zahteve, da mora biti trajanje preseganja čim krajše, ni upoštevala posebnih značilnosti emisij NO₂, lokacije preseganj na mestnih območjih pod vplivom prometa in strukturnih omejitev, ki so značilne za emisije NO₂, tako da naj dolgotrajnost preseganj mejnih vrednosti NO₂ od 1. januarja 2010 sama po sebi – v nasprotju s trditvijo Komisije – ne bi dokazovala neustreznosti teh ukrepov.
- 71 Francoska republika poleg tega poudarja, da so zadevni načrti, ki v nasprotju z mnenjem Komisije vsebujejo proaktivne in ustrezne ukrepe, od katerih so nekateri zavezujoči, omogočili splošno in precejšnje izboljšanje kakovosti zraka v Franciji. To izboljševanje se nadaljuje, čeprav še ni omogočilo odprave preseganj mejnih vrednosti NO₂, na katera se Komisija sklicuje v tej tožbi.
- 72 V zvezi s trditvijo Komisije, da mora biti v načrtih za kakovost zraka naveden datum, do katerega bo dosežena skladnost z mejnimi vrednostmi, določenimi v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, Francoska republika poudarja, da z nobeno določbo te direktive državam članicam ni izrecno naloženo, naj v svojih načrtih navedejo tak datum. Priloga XV k navedeni direktivi naj bi namreč med informacijami, ki jih je treba vključiti v lokalne, regionalne ali nacionalne načrte za izboljšanje kakovosti zunanjega zraka, določala „časovni raspored izvedbe“ in „oceno načrtovanega zboljšanja kakovosti zraka in pričakovanega časa, potrebnega za doseg teh ciljev“. Iz tega naj ne bi izhajalo, da

mora biti v teh načrtih naveden datum, do katerega bo dosežena skladnost z mejnimi vrednostmi. Izraz „dosega teh ciljev“ naj bi se nanašal na cilje izboljšanja kakovosti zunanjega zraka, določene v teh načrtih, in ne na doseganje skladnosti z mejnimi vrednostmi, določenimi v tej prilogi.

- 73 Francoska republika trdi, da je treba ustreznost načrtov za kakovost zraka preučiti za vsak primer posebej ob upoštevanju posebnih lokalnih omejitev, ki jih je treba preseči na vsakem od zadevnih 12 območij ali aglomeracij, ter v zvezi s tem na kratko predstavi nekatere od teh omejitev, značilne za vsako od območij, in najnovejše ukrepe, sprejete za odpravo preseganja mejnih vrednosti NO₂. Na podlagi navedenega ugotavlja, da je izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 23(1) Direktive 2008/50.

Presoja Sodišča

- 74 Iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 izhaja, da mora zadevna država članica, če so bile mejne vrednosti NO₂ presežene po preteku roka za doseg skladnosti z njimi, pripraviti načrt za kakovost zraka, ki bo v skladu z določenimi zahtevami.
- 75 Tako morajo biti v tem načrtu določeni ustrezni ukrepi za to, da bo obdobje preseganja čim krajše, vključuje pa lahko dodatne posebne 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 je treba nemudoma sporočiti Komisiji, vendar ne pozneje kot dve leti po koncu leta, v katerem je bilo zabeleženo prvo preseganje.
- 76 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 (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 104).
- 77 V tem okviru je treba v zvezi z utemeljitvijo Francoske republike, ki se nanaša na sodno prakso Sodišča v sodbah z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267), in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska (C-336/16, EU:C:2018:94), v zvezi s preseganjem mejnih vrednosti PM₁₀ v zunanjem zraku za oceno načrtov za kakovost zraka, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO₂ čim krajše, poudariti, da se besedilo členov 13 in 23 Direktive 2008/50 brez razlikovanja nanaša na vsa onesnaževala zunanjega zraka, za katera se ta direktiva uporablja. Navedeno sodno prakso je torej mogoče uporabiti kot okvir za analizo pri ocenjevanju, kako država članica izpolnjuje svoje obveznosti, ki izhajajo iz tega člena 23, glede onesnaževala, ki ne spada med delce PM₁₀, če se za to onesnaževalo uporablja navedena direktiva.
- 78 Poudariti je treba tudi, da se z zadnjenavedeno določbo vzpostavlja neposredna povezava med preseganjem mejnih vrednosti NO₂, kot so te iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, in pripravo načrtov za kakovost zraka (glej v tem smislu sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 83, in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 76).
- 79 Te načrte je mogoče pripraviti samo ob upoštevanju 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 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 93).

- 80 Zato zgolj to, da država članica preseže mejne vrednosti NO₂ v zunanjem zraku, ne zadostuje za to, da bi se ugotovilo, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (glej po analogiji sodbi z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 107, in z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 94).
- 81 Iz navedene določbe namreč izhaja, da imajo države članice sicer neki manevrski prostor glede tega, katere ukrepe bodo sprejele, vendar 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 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 95).
- 82 V teh okoliščinah je treba z analizo vsakega posameznega primera preveriti, ali so načrti, ki jih je pripravila zadevna država članica, v skladu s členom 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 108).
- 83 Francoska republika v obravnavani zadevi trdi, da so roki, navedeni v zvezi z ukrepi, ki jih je sprejela v načrtih za kakovost zraka, ki jih je pripravila, prilagojeni obsegu strukturnih sprememb, potrebnih za odpravo preseganj mejnih vrednosti, ki se uporabljajo za NO₂, pri čemer po eni strani zlasti poudarja težave zaradi zahtevnosti in stroškov naložb, ki jih je treba izvesti, in po drugi omejitve na področju preprečevanja emisij NO₂, kot so povečanje števila vozil med drugim zaradi demografske rasti, to, da izvajanje ukrepov, potrebnih za posodobitev voznega parka, nujno vpliva na dolgotrajnost, zahtevna prilagoditev velikih prometnih osi ali občutljivost javnega mnenja glede nekaterih ukrepov, kot sta zlasti povečanje obdavčenja pogonskih goriv in dolgotrajna uporaba motornih vozil.
- 84 V tem okviru je treba ugotoviti, da je Francoska republika v svojih načrtih omenila te splošne elemente, ne da bi navedla dodatna pojasnila in ne da bi posebej poglobljeno analizirala vsako od 12 območij, na katera se nanaša tožba Komisije.
- 85 Poleg tega je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da strukturne težave v zvezi s socialno-ekonomskimi in proračunskimi vprašanji obsežnih naložb, ki jih je treba izvesti, niso izjemne narave in niso take, da bi izključevale možnost določitve krajših rokov (glej po analogiji sodbo z dne 22. februarja 2018, Komisija/Poljska, C-336/16, EU:C:2018:94, točka 101).
- 86 Obstoj takih strukturnih težav, povezanih zlasti z omejitvami na področju preprečevanja emisij NO₂, posebej v okoliščinah, ko so stalna preseganja ugotovljena izključno okoli velikih prometnih osi, bi lahko bil v okviru ravnovesja, omenjenega v točki 77 te sodbe, kljub temu upošteven za presojo, da je obdobje preseganja najkrajše možno, če je država članica sprejela vse ustrezne ukrepe za to.
- 87 Poudariti je treba, da je Francoska republika v okviru svoje preučitve – za vsak primer posebej – različnih območij in aglomeracij, na katere se nanaša ta tožba, čeprav je dokazala določeno zmanjšanje ravni preseganja na nekaterih od teh območij in aglomeracij, sistematično navedla ukrepe, ki po eni strani ne dajejo pojasnil glede zadevnih krajev, njihovega časovnega načrta in njihovega količinsko opredeljenega vpliva ter ki so bili po drugi strani sprejeti ali predvideni precej po izteku roka za odgovor na obrazloženo mnenje ali so v postopku sprejemanja ali načrtovanja, pri čemer je včasih predvideno trajanje izvajanja več kot 15 let po začetku veljavnosti mejnih vrednosti za NO₂.
- 88 V tem okviru je treba spomniti, da je obveznost priprave načrtov za kakovost zraka v primeru preseganj mejnih vrednosti NO₂ v zunanjem zraku zadevni državi članici naložena od 11. junija 2010. Kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, je bilo v Franciji na ta datum že ugotovljeno preseganje mejnih vrednosti. Od tega datuma, do katerega je morala Francoska republika sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za usklajitev z Direktivo 2008/50 v skladu s členom 33(1) te direktive, je morala ta država članica čim prej sprejeti in izvesti ustrezne ukrepe na podlagi člena 23(1) navedene direktive.

- 89 Glede na okoliščine, navedene v točki 87 te sodbe, je treba poudariti, da Francoska republika očitno ni pravočasno sprejela ustreznih ukrepov, ki bi omogočali zagotovitev čim krajšega obdobja preseganja. Tako je v tej državi članici preseganje zadevnih mejnih vrednosti ostalo sistematično in dolgotrajno sedem zaporednih let kljub njeni obveznosti, da sprejme vse ustrezne in učinkovite ukrepe za izpolnitev zahteve, da mora biti obdobje preseganja čim krajše.
- 90 Že ta položaj dokazuje – ne da bi bilo treba podrobneje preučiti vsebino načrtov za kakovost zraka, ki jih je pripravila Francoska republika – da v obravnavani zadevi ta država članica ni izvedla ustreznih in učinkovitih ukrepov za to, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO₂ „čim krajše“ v smislu člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 117).
- 91 Iz tega izhaja, da s trditvami Francoske republike ni mogoče upravičiti tako dolgih rokov za prenehanje navedenih preseganj ob upoštevanju zahteve, da se zagotovi čim krajše obdobje preseganja.
- 92 Zato je treba drugi očitok Komisije sprejeti.
- 93 Glede na vse navedene preudarke je treba ugotoviti:
- da Francoska Republika zaradi sistematičnega in dolgotrajnega preseganja letne mejne vrednosti za NO₂ od 1. januarja 2010 v 12 francoskih aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), ZUR Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) in Nica (FR24A01) ter sistematičnega in dolgotrajnega preseganja urne mejne vrednosti za NO₂ od 1. januarja 2010 v dveh aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Pariz (FR04A01) in Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01) od navedenega datuma še vedno ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k navedeni direktivi, in to od začetka veljavnosti mejnih vrednosti leta 2010, ter
 - da Francoska republika od 11. junija 2010 ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu s členom 23(1) navedene direktive v povezavi s Prilogo XV k navedeni direktivi, zlasti obveznosti, ki je določena v členu 23(1), drugi pododstavek, iste direktive, da je treba poskrbeti za to, da je obdobje preseganja čim krajše.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

- 1. Francoska Republika zaradi sistematičnega in dolgotrajnega preseganja letne mejne vrednosti za dušikov dioksid (NO₂) od 1. januarja 2010 v 12 francoskih aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Pariz (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionalno mestno območje (ZUR) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Strasbourg (FR16A02), Lyon-Rhône-Alpes (FR20A01), ZUR Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) in Nica (FR24A01) ter sistematičnega in dolgotrajnega preseganja urne mejne vrednosti za NO₂ od 1. januarja 2010 v dveh aglomeracijah in območjih kakovosti zraka: Pariz (FR04A01) in Lyon-Rhône-Alpes**

(FR20A01) od navedenega datuma še vedno ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi 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 s Prilogo XI k tej direktivi, in to od začetka veljavnosti mejnih vrednosti leta 2010.

Francoska republika od 11. junija 2010 ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu s členom 23(1) navedene direktive v povezavi s Prilogo XV k navedeni direktivi, zlasti obveznosti, ki je določena v členu 23(1), drugi pododstavek, iste direktive, da je treba poskrbeti za to, da je obdobje preseganja čim krajše.

2. Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi