Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 16. marca 2023*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 2008/50/ES – Kvalita okolitého ovzdušia – Rozsudok Súdneho dvora o určení nesplnenia povinnosti – Článok 260 ods. 2 ZFEÚ – Povinnosť prijať opatrenia potrebné na vykonanie takéhoto rozsudku – Nesplnenie tejto povinnosti uvádzané Európskou komisiou – Nejasnosť výzvy, pokiaľ ide o otázku, či rozsudok ešte len mal byť vykonaný k referenčnému dátumu – Zásada právnej istoty – Neprípustnosť“

Vo veci C-174/21,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ, podaná 21. marca 2021,

Európska komisia, v zastúpení: M. Noll-Ehlers a I. Zaloguin, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Bulharskej republike, v zastúpení: pôvodne L. Zaharieva, T. Mitova a M. Georgieva, neskôr L. Zaharieva a T. Mitova, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory K. Jürimäe, sudcovia M. Safjan (spravodajca), D. Gratsias, N. Piçarra a N. Jääskinen,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: R. Stefanova-Kamiševa, referentka,

* Jazyk konania: bulharčina.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. septembra 2022,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 17. novembra 2022,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Bulharská republika si tým, že pokiaľ ide o zóny a aglomerácie BG0001 AG Sofia, BG0002 Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, neprijala všetky potrebné opatrenia, aby vyhovela rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ,

– uložil Bulharskej republike povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu vo výške 3 156 eur za každý deň odo dňa vyhlásenia rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), do vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci, alebo v prípade, že by uvedenému rozsudku vyhovela skôr, do 31. decembra posledného roka, v ktorom mu nevyhovela, v každom prípade však najmenej paušálnu pokutu v minimálnej výške 653 000 eur,

– uložil Bulharskej republike povinnosť zaplatiť Komisii penále vo výške 5 677,20 eura za deň za každú jednotlivú zónu kvality ovzdušia, vypočítané odo dňa vyhlásenia rozsudku Súdneho dvora v prejednávanej veci až do roku, v ktorom sa v plnom rozsahu vykoná rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), a

– uložil Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

2 Článok 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1) s názvom „Limitné hodnoty a výstražné prahy na ochranu zdravia ľudí“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého, PM_{10}, olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.

…“

3 Článok 23 tejto smernice, nazvaný „Plány kvality ovzdušia“, vo svojom odseku 1 uvádza:

„Ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu vrátane akejkoľvek príslušnej medze tolerancie, zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu určenú v prílohách XI a XIV.

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanovia plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené,

čo najviac skrátilo. Plány kvality ovzdušia môžu dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí.

Uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV a môžu zahrnúť opatrenia podľa článku 24. Tieto plány sa bezodkladne oznámia Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

…“

4 Článok 27 tejto smernice, nazvaný „Odovzdávanie informácií a podávanie správ“, stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby sa informácie o kvalite okolitého ovzdušia sprístupňovali Komisii v požadovaných lehotách, ako sú určené vykonávacími opatreniami uvedenými v článku 28 ods. 2.

2. V každom prípade sa na špecifické účely hodnotenia dodržiavania limitných hodnôt a kritických úrovní, ako aj dosiahnutia cieľových hodnôt, takéto informácie poskytnú Komisii najneskôr deväť mesiacov po skončení každého roka…“

5 Príloha XI k rovnakej smernici je nazvaná „Limitné hodnoty na ochranu zdravia ľudí“. Podľa tejto prílohy je pri PM_{10} denná limitná hodnota 50 mikrogramov na meter kubický ($\mu g/m^3$), ktorá sa nesmie prekročiť viac ako 35-krát za kalendárny rok, a ročná limitná hodnota je 40 $\mu g/m^3$ za kalendárny rok. Táto príloha spresňuje, že dátum, od ktorého musia byť tieto limitné hodnoty dodržané, je 1. január 2005.

Rozsudok Komisia/Bulharsko

6 Súdny dvor v rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), rozhodol, že Bulharská republika si tým, že:

– systematickým a pretrvávajúcim spôsobom neboli dodržiavané denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane,

– systematickým a pretrvávajúcim spôsobom neboli dodržiavané denné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} v zóne BG0003 AG Varna, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane, ako aj ročnej limitnej hodnoty v rokoch 2007, 2008 a od roku 2010 do roku 2014 vrátane v rovnakej zóne BG0003 AG Varna,

nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI k smernici 2008/50.

7 Súdny dvor okrem toho rozhodol, že Bulharská republika si tým, že denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} boli naďalej prekračované vo všetkých vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice, a to najmä povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, pokiaľ ide o interval od 11. júna 2010 do roku 2014 vrátane.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

8 Po vyhlásení rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), Komisia listom z 11. mája 2017 požiadala Bulharskú republiku, aby jej oznámila informácie o opatreniach prijatých na vykonanie tohto rozsudku.

9 Viacerými listami z obdobia od 5. júna 2017 do 26. septembra 2018 Bulharská republika Komisii oznámila rôzne opatrenia prijaté na vykonanie tohto rozsudku, pričom spresnila, že určité limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} už boli dodržiavané vo viacerých obciach nachádzajúcich sa v zónach, na ktoré sa vzťahuje uvedený rozsudok.

10 Na základe hrubých údajov týkajúcich sa kvality ovzdušia za roky 2015 a 2016 Komisia konštatovala, že za tieto roky nebola dodržaná denná limitná hodnota uplatniteľná na koncentrácie PM_{10} v žiadnej zo šiestich zón uvedených v rozsudku Súdneho dvora, zatiaľ čo ročná limitná hodnota uplatniteľná na tieto koncentrácie bola prekročená vo všetkých týchto zónach s výnimkou zóny BG0003 AG Varna.

11 Komisia preto 9. novembra 2018 zaslala Bulharskej republike výzvu podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Konštatovala v nej, že približne rok a pol po vyhlásení rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), a takmer jedenásť rokov po nadobudnutí účinnosti smernice 2008/50 Bulharská republika stále neprijala opatrenia potrebné na ukončenie nesplnenia povinností uvedených v tomto rozsudku. Okrem toho vyzvala tento členský štát, aby predložil svoje pripomienky v lehote dvoch mesiacov, ktorá bola predĺžená o ďalší mesiac, a to až do 9. februára 2019 (ďalej len „referenčný dátum“), a aby ju informoval o prípadne dosiahnutom pokroku.

12 Po poskytnutí prvého súboru informácií 8. januára 2019 Bulharská republika odpovedala listom z 18. januára 2019 na výzvu a následne v období od 22. júla 2019 do 1. septembra 2020 zaslala v niekoľkých listoch dodatočné informácie. V týchto listoch najmä tvrdila, že ročná limitná hodnota bola v rokoch 2017 a 2018 v zóne BG0005 juhozápadné Bulharsko dodržaná, zatiaľ čo v roku 2019 nebolo v zónach BG0005 juhozápadné Bulharsko, BG0006 juhovýchodné Bulharsko a BG0001 AG Sofia zaznamenané žiadne prekročenie ročnej limitnej hodnoty. Spresnila tiež, že v niektorých obciach nachádzajúcich sa v týchto zónach boli limitné hodnoty kvality okolitého ovzdušia dodržané, zatiaľ čo v iných obciach sa prekročenia naďalej znižovali. Bulharská republika následne uviedla, že prijala rôzne opatrenia na obmedzenie zakázaných prekročení, najmä pokiaľ ide o hlavné zdroje znečistenia, ktorými sú vykurovanie domácností a doprava.

13 Komisia, ktorá predbežne vylúčila oblasť BG0003 AG Varna z konania pred podaním žaloby, usúdila, že vzhľadom na informácie poskytnuté Bulharskou republikou, ako aj na správy o kvalite ovzdušia predložené podľa článku 27 smernice 2008/50 za obdobie od roku 2015 do roku 2019 tento členský štát neprijal všetky opatrenia, aby vyhovel rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), keďže v ďalších piatich zónach uvedených v tomto rozsudku stále neboli dodržané ročné a denné limitné hodnoty a obdobie prekročenia nebolo v týchto piatich zónach čo najviac skrátené.

14 Za týchto okolností sa Komisia rozhodla podať túto žalobu.

15 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 18. augusta 2021 bol povolený vstup Poľskej republiky do konania ako vedľajšieho účastníka na podporu návrhov Bulharskej republiky.

O prípustnosti žaloby o nesplnenie povinnosti

Argumentácia účastníkov konania

16 Vzhľadom na to, že všeobecné zásady, ktoré sa uplatňujú na konanie pred podaním žaloby uvedené v článku 258 ZFEÚ, sa musia uplatniť *mutatis mutandis* na konanie uvedené v článku 260 ods. 2 ZFEÚ a keďže podľa judikatúry Súdneho dvora vydanie odôvodneného stanoviska na základe článku 258 prvého odseku ZFEÚ predpokladá, že Komisia mohla opodstatnene namietať nesplnenie povinnosti dotknutého členskému štátu, Bulharská republika, podporovaná Poľskou republikou, z toho vo svojom vyjadrení k žalobe vyvodila, že na to, aby mohla Komisia zaslať výzvu na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ, musí trvať na tom, že dotknutý členský štát si nesplnil povinnosť vykonať rozsudok Súdneho dvora, ktorým bolo nesplnenie povinnosti konštatované.

17 Bulharská republika pritom uvádza, že tvrdenie Komisie vo výzve týkajúce sa údajného nevykonania rozsudku Súdneho dvora z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), sa zakladá na skutkových okolnostiach, ku ktorým došlo pred vyhlásením tohto rozsudku, a to na údajoch týkajúcich sa kvality okolitého ovzdušia za roky 2015 a 2016, a tak k dátumu odovzdania výzvy 9. novembra 2018 nemohla táto inštitúcia s istotou určiť existenciu nesplnenia povinnosti podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ, a teda ani nemohla opodstatnene tvrdiť, že Bulharská republika tento rozsudok nevykonala. Komisia preto začala konanie pred podaním žaloby v konaní podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ predčasne a v rozpore s požiadavkami právnej istoty.

18 Bulharská republika, podporovaná Poľskou republikou, navrhuje, aby bola žaloba vyhlásená za neprípustnú.

19 Aj keď sa Komisia domnieva, že vecný predmet tejto žaloby o nesplnenie povinnosti nebol ani rozšírený, ani doplnený vzhľadom na rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), pričom vo svojej replike pripomína ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej v prípade systematického a pretrvávajúceho nesplnenia ustanovení aktu Európskej únie môžu byť po vydaní odôvodneného stanoviska predložené ďalšie dôkazy a predmet žaloby o nesplnenie povinnosti sa môže rozšíriť aj na skutočnosti, ktoré nastali po vydaní tohto stanoviska.

20 Komisia okrem toho uvádza, že údaje za roky 2015 a 2016 nepopierateľne preukazujú pretrvávajúce prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, ktoré bulharské obyvateľstvo muselo znášať niekoľko rokov po dátume uvedenom v rozsudku Súdneho dvora. V tomto kontexte sa Komisia vzhľadom na pretrvávanie porušenia domnieva, že bola oprávnená začať konanie pred podaním žaloby. Okrem toho tvrdenie, podľa ktorého je Komisia formálne povinná čakať niekoľko rokov po vyhlásení rozsudku Súdneho dvora podľa článku 258 ZFEÚ, „kým bude môcť požiadať o výkon tohto rozsudku“, je zásadne neprijateľné, pretože takýto „odklad“ nie je stanovený ani v Zmluvách, ani v mechanizme podávania správ podľa článku 27 smernice 2008/50, ani nevyplýva zo zásady právnej istoty.

21 Bulharská republika vo svojej duplike spresňuje, že nenavrhuje vyhlásiť neprípustnosť žaloby vo vzťahu ku skutkovým okolnostiam žaloby, ale vo vzťahu k časovým súvislostiam vzťahujúcim sa na túto vec. Konkrétne vada, ktorou je poznačená žaloba o nesplnenie povinnosti, nevyplýva z rozšírenia žaloby po výzve, ale z pôvodného nedostatku dôvodu na začatie konania pred podaním žaloby, ktoré viedlo k tejto žalobe. Za týchto podmienok skutočnosť, že predmet žaloby

sa týka nevykonania rozsudku Súdneho dvora konštatujúceho „pretrvávajúce“ nesplnenie povinnosti, nemôže takúto vadu napraviť, keďže konanie pred podaním žaloby začaté na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ musí prebiehať riadne, aby sa zaručili práva dotknutého členského štátu.

Posúdenie Súdnym dvorom

22 Treba pripomenúť, že podľa článku 260 ods. 1 a 2 ZFEÚ je členský štát, v prípade ktorého Súdny dvor zistil, že si nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo Zmlúv, povinný urobiť potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, pričom Komisia sa môže obrátiť na Súdny dvor, ak usúdi, že po tom, ako tomuto členskému štátu umožnila vyjadriť sa, stále takéto opatrenia neprijal.

23 Cieľom tohto konania je teda podnietiť členský štát, ktorý si nesplnil povinnosti, k vykonaniu rozsudku o nesplnení povinnosti (rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 80). Takéto vykonanie sa musí začať okamžite po vyhlásení tohto rozsudku a musí sa čo najskôr ukončiť [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. novembra 1985, Komisia/Taliansko, 131/84, EU:C:1985:447, bod 7, a z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene), C-261/18, EU:C:2019:955, bod 123, ako aj citovanú judikatúru].

24 Z judikatúry Súdneho dvora okrem toho vyplýva, že referenčným dátumom na posúdenie existencie nesplnenia povinnosti podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ, teda nesplnenia povinnosti prijať opatrenia nevyhnutné na vykonanie rozsudku Súdneho dvora, je dátum uplynutia lehoty stanovenej vo výzve vydanej na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 67).

25 Treba konštatovať, že ako vyplýva z judikatúry týkajúcej sa žalôb o nesplnenie povinnosti založených na článku 258 ZFEÚ, zaslanie výzvy podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ predpokladá, že Komisia môže opodstatnene tvrdiť, že došlo k nesplneniu povinnosti prijať opatrenia potrebné na vykonanie rozsudku Súdneho dvora, inak by došlo k porušeniu požiadaviek právnej istoty [pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. decembra 2019, Komisia/Španielsko (Programy odpadového hospodárstva), C-642/18, EU:C:2019:1051, body 17, 18 a 26, ako aj citovanú judikatúru].

26 Vzhľadom na predmet konania pripomenutý v bode 23 tohto rozsudku to znamená, že Komisia je povinná nielen počas celého konania pred podaním žaloby a pred zaslaním výzvy overiť, či bol predmetný rozsudok medzičasom vykonaný, ale tiež uviesť a jednoznačne a jasne v tejto výzve preukázať, že rozsudok k referenčnému dátumu stále nebol vykonaný.

27 Členskému štátu totiž nemožno opodstatnene vytýkať nesplnenie povinnosti prijať opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, ak z výzvy jasne nevyplýva, že k referenčnému dátumu povinnosť vykonať tento rozsudok stále trvá.

28 V prejednávanej veci treba uviesť, že vo výzve z 9. novembra 2018 Komisia s požadovanou jasnosťou netvrdila ani jednoznačne nepreukázala, že rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), ešte len mal byť k referenčnému dátumu, teda k 9. februáru 2019, vykonaný.

29 V tejto výzve Komisia uvádza, že nesplnenia povinností konštatované v tomto rozsudku až do roku 2014 v prípade zón a aglomerácií určených v uvedenej výzve pretrvávali v priebehu rokov 2015 a 2016, pričom však neposkytla podrobné vysvetlenie alebo vecnú analýzu, z ktorej by vyplývalo,

že situácia zistená v týchto dvoch rokoch pretrvávala bez zjavného zlepšenia v období od vyhlásenia rozsudku, teda 5. apríla 2017, do referenčného dátumu, teda 9. februára 2019, a preto je potrebné prijať opatrenia na účely vykonania tohto rozsudku.

30 Ani skutočnosť, že tieto nesplnenia povinnosti pretrvávali medzi koncom obdobia, na ktoré sa vzťahuje rozsudok Súdneho dvora, teda rokom 2014, a nasledujúcim obdobím, ktoré však predchádzalo dátumu vyhlásenia rozsudku, teda rokmi 2015 a 2016, ani systematická a pretrvávajúca povaha uvedených nesplnení povinností, na ktoré poukázal Súdny dvor v tomto rozsudku, však automaticky neznamenajú, že tak k dátumu vyhlásenia uvedeného rozsudku, ako aj k referenčnému dátumu tento rozsudok ešte len mal byť vykonaný a že Bulharskej republike teda možno vytknúť, že neprijala všetky opatrenia potrebné na jeho vykonanie.

31 Preto Komisia tým, že vo výzve neuviedla a nepreukázala jednoznačne a s potrebnou jasnosťou nevyhnutný predpoklad, podľa ktorého rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), ešte len mal byť vykonaný k referenčnému dátumu, pokiaľ ide o zóny a aglomerácie uvedené v tejto výzve, táto inštitúcia opodstatnene netvrdila, že Bulharská republika nesplnila svoju povinnosť prijať opatrenia, aby vyhovela tomuto rozsudku.

32 Za týchto okolností treba žalobu Komisie o nesplnenie povinnosti zamietnuť ako neprípustnú.

O trovách

33 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Bulharská republika navrhla zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a žaloba Komisie je neprípustná, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

34 V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, podľa ktorého členské štáty, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania, Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. **Žaloba sa zamieta ako neprípustná.**

2. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Bulharskej republike.**

3. **Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy