Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

22 февруари 2018 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2008/50/ЕО — Качество на атмосферния въздух — Член 13, параграф 1 — Член 22, параграф 3 — Приложение XI — Концентрации на прахови частици $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух — Превишавания на пределно допустимите стойности в някои зони и агломерации — Член 23, параграф 1 — Планове за качеството на въздуха — „Възможно най-кратък“ срок на превишаване — Липса на подходящи действия в програмите за опазване качеството на атмосферния въздух — Неправилно транспониране“

По дело C-336/16

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 15 юни 2016 г.,

Европейска комисия, за която се явяват K. Herrmann, K. Petersen и E. Manhaeve, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna, D. Krawczyk и K. Majcher, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, J. Malenovský (докладчик), M. Safjan, D. Šváby и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: R. Șereș, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 септември 2017 г.,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Република Полша:

– като е превишавала от 2007 г. поне до 2013 г. дневните пределно допустими стойности за прахови частици $ПЧ_{10}$ (наричани по-нататък „$ПЧ_{10}$“) в 35 зони за оценка и управление на качеството на въздуха и годишните пределно допустими стойности за $ПЧ_{10}$ в 9 зони за оценка и управление на качеството на въздуха, и като не е предоставила информация, че това положение се е подобрило,

– като не е приела подходящи мерки в програмите за качеството на въздуха, насочени към това периодът на превишаване на пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$ във въздуха да бъде възможно най-кратък,

– като е превишавала дневните пределно допустими стойности, увеличени с допустимото отклонение, от 1 януари 2010 г. до 10 юни 2011 г. в зони 14.17- Радом, 14.18- Прушков-Жирардов и 16.5- Кенджежин-Кожле, както и от 1 януари до 10 юни 2011 г. в зона 30.3- Остров-Кемпно, и

– като неправилно е транспонирала член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 2008 г., стр. 1),

не е изпълнила задълженията си, предвидени съответно от разпоредбите на член 13, параграф 1 от тази директива във връзка с приложение XI към нея, от член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива и от разпоредбите на член 22, параграф 3 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 96/62/ЕО

2 Член 7 от Директива 96/62/ЕО на Съвета от 27 септември 1996 година относно оценката и управлението на качеството на околния въздух (ОВ L 296, 1996 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 198), озаглавен „Подобряване на качеството на околния въздух — Основни изисквания“, гласи следното:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за осигуряване на съответствие с пределно допустимите стойности.

[…]

3. В случаите, когато съществува риск от превишаване на пределно допустимите стойности и/или алармените прагове, държавите членки изготвят планове за действие, указващи мерките, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен план, с оглед намаляването на посочения риск и ограничаването на продължителността на подобни явления. Тези планове, според отделния случай, могат да предвиждат мерки за контрол, а при необходимост и спиране на определени дейности, включително движението на моторни превозни средства, които допринасят за превишаването на пределно допустимите стойности“.

3 Член 11 от тази директива предвижда, че държавите членки нотифицират ежегодно до Комисията отчети относно спазването на дневните и годишни стойности, които се наблюдават при замърсителите във въздуха, по-специално $ПЧ_{10}$.

Директива 1999/30/ЕО

4 Съгласно текста на член 5, параграф 1 от Директива 1999/30/ЕО на Съвета от 22 април 1999 година относно пределно допустимите стойности за серен двуоксид, азотен двуоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, 1999 г., стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 46):

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че концентрациите на $ПЧ_{10}$ в околния въздух, оценени в съответствие с член 7, не превишават пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение III, считано от съответните дати, определени пак там.

[…]“.

5 Що се отнася до $ПЧ_{10}$, датата, към която пределно допустимите стойности е трябвало да бъдат спазени, е 1 януари 2005 г.

6 Член 5, параграф 4 от посочената директива гласи:

„Държавите членки информират Комисията за местата, където пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$, определени в раздел I от приложение III, са превишени поради концентрации на $ПЧ_{10}$ в околния въздух, дължащи се на природни явления, и това води до значително по-високи концентрации, отколкото са нивата на естествения фон в съответствие с член 11, параграф 1 от Директива [96/62]. При информиране на Комисията в съответствие с член 11, параграф 1 от Директива [96/62] държавите членки предоставят и необходимите доказателства, за да покажат, че тези превишения се дължат на природни явления. Държавите членки са задължени да прилагат планове за действие в съответствие с член 8, параграф 3 от Директива [96/62] само в случаите, когато пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение III, са превишени по причини, различни от природните явления“.

7 Съгласно член 12 от Директива 1999/30 държавите членки са имали задължението да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с тази директива най-късно до 19 юли 2001 г.

Директива 2008/50

8 Директива 2008/50, влязла в сила на 11 юни 2008 г., представлява кодификация на пет съществуващи законодателни акта в областта на оценката и управлението на качеството на атмосферния въздух, и в частност на Директиви 96/62 и 1999/30.

9 Посочените директиви са отменени с член 31 от Директива 2008/50, считано от 11 юни 2010 г., без да се засягат задълженията на държавите членки по отношение на сроковете за транспониране и прилагане на същите директиви.

10 Съгласно член 2, точки 5, 8 и 16—18 от Директива 2008/50:

„По смисъла на настоящата директива:

[…]

5) „пределно допустима стойност“ означава ниво, определено на основата на научни познания, с цел да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло, което трябва да се постигне в рамките на определен период и след което не трябва да бъде превишавано;

[…]

8) „планове за качество на въздуха“ означава планове, които определят мерки за постигане на допустимите стойности или целевите стойности;

[…]

16) „зона“ означава част от територията на някоя държава членка, определена от последната за целите на оценката и управлението на качеството на атмосферния въздух;

17) „агломерация“ означава зона на голям град с по-малки селища около него с население, превишаващо 250 000 жители, или, ако жителите са 250 000 или по-малко, с определена гъстота на населението на km2, която се установява от държавата членка;

18) „$ПЧ_{10}$“ означава прахови частици, които преминават през размерно-селективен сепаратор, определен съгласно референтния метод за определяне и измерване на $ПЧ_{10}$, EN 12341, с 50-процентна ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър от 10 μm“.

11 В член 13, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Пределно допустими стойности и алармени прагове за опазване на човешкото здраве“, се предвижда следното:

„Държавите членки гарантират, че в техните зони и агломерации нивата на серен диоксид, $ПЧ_{10}$, олово и въглероден оксид в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI.

[…]

Съобразяването с тези изисквания се оценява в съответствие с приложение III.

Допустимите отклонения, посочени в приложение XI, се прилагат в съответствие с член 22, параграф 3 и член 23, параграф 1“.

12 В член 22 от посочената директива, озаглавен „Удължаване на крайните срокове за постигане и освобождаване от задължението да се прилагат някои пределно допустими стойности“, се предвижда следното:

„1. Когато в дадена зона или агломерация не може да бъде постигнато съобразяване с пределно допустимите стойности за азотен диоксид или бензен в рамките на посочения в приложение XI краен срок, съответната държава членка може да удължи този краен срок максимум с пет години за тази конкретна зона или агломерация, при условие че се състави план за качеството на въздуха, в съответствие с член 23, за зоната или агломерацията, за която се отнася удължаването на срока; този план за качеството на въздуха се допълва от информацията, посочена в раздел Б от приложение XV, за съответните замърсители и посочва как ще се постигне съответствие с пределно допустимите стойности преди новия краен срок.

2. Когато в определена зона или агломерация не може да се постигне съответствие с пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$, посочени в приложение XI, поради специфичните характеристики на дисперсия на мястото, неблагоприятни климатични условия или трансграничен пренос на емисии, държавата членка се освобождава от задължението да прилага

тези пределно допустими стойности в срок до 11 юни 2011 г., ако са изпълнени условията, предвидени в параграф 1, и държавата членка докаже, че на национално, регионално и местно равнище са взети всички необходими мерки за спазване на крайните срокове.

3. Когато някоя държава членка прилага параграф 1 или 2, тя гарантира, че пределно допустимите стойности за всеки замърсител не се превишават с повече от максимално допустимото отклонение, определено в приложение XI за всеки от съответните замърсители.

[…]“.

13 В член 23, параграф 1 от о същата директива, озаглавен „Планове за качество на въздуха“, се предвижда следното:

„Когато в определени зони или агломерации нивата на замърсителите в атмосферния въздух превишават която и да е пределно допустима стойност или целева стойност, увеличени с което и да е съответстващо допустимо отклонение за всеки от случаите, държавите членки гарантират създаването на планове за качество на въздуха за тези зони и агломерации, за да се постигне съответната пределно допустима стойност или целева стойност, посочена в приложения XI и XIV.

В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък. Плановете за качеството на въздуха могат допълнително да включват конкретни мерки, насочени към защитата на чувствителни групи от населението, включително деца.

Тези планове за качеството на въздуха включват най-малко информацията, посочена в раздел А от приложение XV, и могат да включат мерки съгласно член 24. Тези планове се съобщават на Комисията без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване.

Когато трябва да се изготвят и изпълнят планове за качество на въздуха по отношение на няколко замърсители, държавите членки изготвят и изпълняват, по целесъобразност, интегрирани планове за качеството на въздуха, обхващащи всички съответни замърсители“.

14 Съгласно приложение XI към Директива 2008/50, озаглавено „Пределно допустими стойности за опазване на здравето“, по отношение на $ПЧ_{10}$ дневната пределно допустима стойност е 50 $\mu g/m^3$ и не трябва да се превишава повече от 35 пъти за една календарна година, а годишната пределно допустима стойност е 40 $\mu g/m^3$, която не може да бъде превишавана.

Полското право

15 В полското право Директива 2008/50 е транспонирана с Prawo Ochrony Środowiska (Закон за опазване на околната среда) от 27 април 2001 г. (Dz.U. 2001 г., № 62, позиция 627), в приложимата към спора редакция (наричан по-нататък „Законът POŚ“). Съгласно член 91, параграф 1 от този закон:

„За зоните, посочени в член 89, параграф 1, точка 1[, в които нивото на вещества във въздуха превишава пределно допустимото], администрацията на войводството, в срок от 15 месеца, считано от датата на получаване на резултатите от оценката на нивата на веществата във въздуха и за класификация на зоните, посочени в член 89, параграф 1, изготвя и представя за становище на кметовете на градовете и селата, на ръководителите на градските администрации и на компетентните областни управители проект на резолюция, с която се цели да се установи

план за качеството на въздуха, чиято цел е да се постигнат пределно допустимите нива на вещества във въздуха и да се определи задължението във връзка с концентрациите на експозицията“.

16 В член 91, параграф 3a от посочения закон се предвижда следното:

„Зоните, в които пределно допустимите нива на веществата са превишени, администрацията на войводството изготвя проект на резолюция, с която се цели да се установи или да се актуализира планът за качеството на въздуха, който в своята цялост представлява планът за действие в краткосрочна перспектива, посочен в член 92“.

17 Член 92, параграф 1 от Закона POŚ гласи:

„В случай на риск в определена зона да бъде превишено нивото за предупреждение относно дадена пределно допустима стойност или целева стойност на дадено вещество във въздуха, администрацията на войводството, в срок от 15 месеца, считано от датата, на която тя е получила информация относно този риск от инспекцията за опазване на околната среда на войводството, изготвя и представя за становище на кметовете на градовете и селата, на ръководителите на градските администрации и на компетентните областни управители проект на резолюция, с която се цели да се установи краткосрочен план за действие с цел да се:

1) намали рискът от излагане на такива превишавания;

2) ограничат последиците и продължителността на съществуващите превишавания“.

18 На 11 септември 2012 г. полският министър на околната среда приема правилник относно плановете за качеството на въздуха и краткосрочните планове за действие. В този правилник се определят подробно изискванията, на които трябва да отговарят плановете за качеството на въздуха и краткосрочните планове за действие, както и тяхната форма и информацията, които трябва да съдържат.

Досъдебната процедура

19 Праховата частица $ПЧ_{10}$ представлява смес от органични и неорганични вещества, които се намират във въздуха. Тя може да съдържа токсични субстанции като полициклични ароматни въглеводороди, тежки метали, диоксин и фуран. Тя съдържа елементи с диаметър, по-малък от 10 микрометра, които могат да проникнат в горните дихателни пътища и в белите дробове.

20 На 12 ноември 2008 г. Република Полша в приложение на член 22, параграф 2 от Директива 2008/50 е изпратила до Комисията уведомление, с което се цели да се получи удължаване на крайния срок за постигането на съответствие с пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух.

21 На 2 февруари 2009 г. Комисията изпраща до Република Полша официално уведомително писмо, с което иска да се преустанови нарушението на задължението да не се надвишават пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, предвидени в член 5, параграф 1 от Директива 1999/30. Също така в това писмо Комисията е определила девет зони, в които през 2006 г. и 2007 г. е било наблюдавано превишаване на пределно допустимите стойности за тези прахови частици, като за тях Република Полша не е поискала удължаване на сроковете, приложими към посочените стойности.

22 С писмо от 31 март 2009 г. в отговор на посоченото официално уведомително писмо полските органи са уведомили Комисията за намерението си да отправят допълнителна нотификация относно прилагането на удължаването и на поредица от действия, целящи да предоставят цялостно решение на проблема с качеството на въздуха.

23 Така Република Полша впоследствие изготвя нотификация, като приема, че би могла да се ползва от освобождаване от задължението да прилага пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 83 зони. На 11 декември 2009 г. Комисията е приела решение да не повдига възражение за прилагането на това освобождаване за три зони, а именно Радом, Прушков-Жирардов и Остров-Кемпно, и е счела, че при определени условия освобождаването може да се приложи и към две други зони, а именно Олесненска и Кенджежин-Кожле.

24 На 4 и 12 януари 2010 г. Република Полша изпраща на Комисията втора нотификация с искане за освобождаване съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2008/50. С решение от 22 октомври 2010 г. Комисията повдига възражения срещу това освобождаване.

25 На 15 юни 2010 г. Република Полша изпраща на Комисията трета нотификация с искане за освобождаване съгласно посочената разпоредба. С решение от 22 март 2011 г. Комисията повдига възражения и срещу това освобождаване.

26 На 1 октомври 2010 г. Комисията издава мотивирано становище, в което приема, че Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 13, параграф 1 от Директива 2008/50, тъй като не е спазила дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в няколко зони и агломерации.

27 На 30 ноември 2010 г. полските органи отговарят на това мотивирано становище, че е било трудно да не бъдат превишени пределно допустимите стойности предвид особените климатични условия, значителните източници на замърсяване на въздуха, социално-икономическото положение в страната и нейният исторически и културен контекст.

28 С писмо от 26 април 2013 г. Комисията изпраща до Република Полша допълнително официално уведомително писмо, като приема, че тази държава членка е нарушила както член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 и приложение XI към нея, така и член 22, параграф 3 и член 23, параграф 1 от същата директива.

29 Комисията решава също така да започне отначало производството за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като разпределението на полската територия на зони по смисъла на член 2, точка 16 от Директива 2008/50 е било променено през 2010 г.

30 На 26 юни 2013 г. полските органи отговарят на допълнителното официално уведомително писмо на Комисията.

31 С писмо от 31 март 2014 г. Комисията изпраща до Република Полша допълнително второ официално уведомително писмо, като приема, че тази държава членка е нарушила член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50. Във връзка с това Комисията изтъква ново твърдение за нарушение, основано на неправилното транспониране в полското право на посочените в тази разпоредба задължения.

32 На 5 май 2014 г. полските органи отговарят на това допълнително второ официално уведомително писмо на Комисията.

33 На 27 февруари 2015 г. Комисията издава допълнително мотивирано становище, в което приема, че Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 13, параграф 1 и член 22, параграф 3 от Директива 2008/50, както и по приложение XI към нея, тъй като, от една страна, в периода между 2007 г. и 2013 г., както и след това, не е спазвала дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 35 зони, годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 9 зони, и от друга страна, посочените дневни пределно допустими стойности, увеличени с допустимото отклонение, в 3 зони в периода между 1 януари 2010 г. и 10 юни 2011 г., и в една зона в периода между 1 януари 2011 г. и 10 юни 2011 г. Освен това Комисията е приела, че Република Полша е нарушила член 23, параграф 1, втора алинея от тази директива и приложение XV, A към нея, тъй като не е взела мерки, позволяващи периодът на превишаването на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, да бъде възможно най-кратък, и поради неправилното транспониране в полското право на посочените в тях задължения.

34 На 27 април 2015 г. в отговор на това допълнително мотивирано становище Република Полша изтъква систематичното подобряване на качеството на въздуха в Полша в съответствие с тенденция за намаляване на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух. Като признават, че критериите за качество на въздуха все още не са спазени, полските органи заявяват, че се опитват да подобрят това положение и че за тази цел в ход е приемането на поредица от проектозакони.

35 При тези обстоятелства Комисията предявява иска по настоящото производство.

По иска

По първото твърдение за нарушение на разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея

По допустимостта

– Доводи на страните

36 Република Полша оспорва допустимостта на първото твърдение за нарушение, тъй като то не отговаря на условията за яснота и точност, наложени от практиката на Съда.

37 Всъщност първото твърдение за нарушение се отнася до превишаването на дневните и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в посочените зони, не само за периода 2007—2013 г., но и за периода след 2013 г., както се доказва от приетата от Комисията формулировка „и поне до 2013 г.“. Освен това, тъй като в довода, който е в подкрепа на първото твърдение за нарушение, се използва изразът „като се запазва превишаването“, Република Полша твърди, че съществува несигурност относно това дали предполагаемото неизпълнение на задължения се отнася и до възможни превишавания, които са настъпили през 2014 г., 2015 г. или 2016 г.

38 От своя страна Комисията счита, че определената в исковата молба времева рамка е достатъчно ясна, доколкото тя има за цел да изтъкне едно общо и систематично неизпълнение на задължения. Такъв вид неизпълнение на задължения във връзка с директивите на Европейския съюз в областта на опазването на околната среда обаче е било признато в съдебната практика на Съда.

39 Освен това тя отбелязва, че изразът „и поне до 2013 г.“ следва да се разбира като обхващащ общите и постоянни превишавания на дневните и годишните стойности на концентрациите на $ПЧ_{10}$, които са установени въз основа на данните както за 2014 г., като самите те са посочени в мотивите към първото твърдение за нарушение в точки 50—53 от исковата молба, така и въз основа на данните за цялата 2015 г., посочени в писмената реплика, които показват, че тези превишавания не са били преустановени и все още са продължавали към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище, в настоящия случай към 27 април 2015 г.

40 Освен това Република Полша твърди, че Комисията не е доказала, че полските органи не са приели мерки с цел да се съобразят с изискванията на Директива 2008/50, което представлява предпоставка за евентуалното констатиране на общо и трайно неизпълнение на задълженията.

– Съображения на Съда

41 Следва да се отбележи, че съгласно член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 държавите членки гарантират, че във всички зони и агломерации на тяхна територия нивата по-специално на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух не превишават пределно допустимите стойности, определени в приложение XI към тази директива.

42 Най-напред, преди да се отговори на доводите на Република Полша, следва служебно да се разгледа дали са изпълнени предвидените в член 258 ДФЕС условия и следователно да се провери дали първото твърдение за нарушение е допустимо, доколкото с него се иска да се установи, че Република Полша не е изпълнявала задълженията си от 2007 г.

43 Във връзка с това съгласно член 34 Директива 2008/50, която единствено се посочва от Комисията в иска ѝ, е влязла в сила на 11 юни 2008 г., а съгласно член 33, параграф 1 от тази директива държавите членки е трябвало да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с нея, най-късно до 11 юни 2010 г. Предвид това посочената директива е заменила съгласно съображение 3 от нея пет акта от правото на Съюза, сред които е Директива 1999/30, в която се уточняват пределно допустимите стойности, които трябва да се спазват, считано от 1 януари 2005 г.

44 Съгласно практиката на Съда е допустимо твърдение за нарушение, с което се иска да бъде установено неизпълнението на задължения, които произтичат от първоначалната редакция на впоследствие изменен или отменен акт на Съюза и които продължават да съществуват съгласно разпоредбите на новия акт на Съюза. За сметка на това предметът на спора не може да обхваща задължения, произтичащи от нови разпоредби, които нямат еквивалент в първоначалната редакция на съответния акт, тъй като противното би довело до съществени процесуални нарушения в производството по установяване на неизпълнението (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 52 и цитираната съдебна практика).

45 По-конкретно Съдът е постановил, че разпоредбите на член 5 от Директива 1999/30 във връзка с приложение III към нея, които обхващат периода преди прилагането на Директива 2008/50, са били запазени с разпоредбите на член 13, параграф 1 във връзка с приложение XI към тази директива (вж. в този смисъл решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 53 и 54).

46 Предвид тази съдебна практика първото твърдение за нарушение трябва да се приеме за допустимо, доколкото с него се иска да се установи, че Република Полша не е изпълнявала задълженията си от 2007 г.

47 Що се отнася до изтъкнатия от Република Полша довод, така както е уточнен в точка 37 от настоящото решение, от постоянната съдебна практика следва, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, и че последващите промени не могат да се вземат предвид (вж. по-специално решение от 27 ноември 1990 г., Комисия/Гърция, C-200/88, EU:C:1990:422, т. 13).

48 Предвид това при хипотеза като тази в настоящия случай, при която иск, предявен на основание член 258 ДФЕС, с който се цели да се констатира систематично и постоянно нарушение на посочените разпоредби, Съдът приема представянето във фазата на производството пред него на допълнителни доказателства, които подкрепят твърдението, че нарушението е общо и трайно (вж. в този смисъл решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 42 и цитираната съдебна практика).

49 Съдът в частност вече е имал повод да уточни, че при посочената хипотеза в предмета на иск за неизпълнение на задължения от държава членка, което се предполага, че продължава, могат да попадат и факти, настъпили след приемането на мотивираното становище, стига да са от същото естество и да съставляват същото поведение като посочените в това становище (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 43).

50 По настоящото дело посоченият в допълнителното мотивирано становище срок, който е единственият релевантен, изтича на 27 април 2015 г.

51 Ако обаче, що се отнася до 2015 г., данните за качеството на въздуха, които са били представени от полските органи през септември 2016 г., представляват отчасти факти, настъпили след приемането на посоченото допълнително мотивирано становище, тези факти трябва да се счита, че са от същото естество като фактите, посочени в това становище, и поради това съставляват част от същото поведение на разглежданата държава членка.

52 Следователно тези данни, с които Комисията се е запознала след издаването на допълнителното мотивирано становище, биха могли надлежно да бъдат споменати от нея, за да се приеме, че Република Полша систематично и постоянно е нарушавала разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея. При тези обстоятелства единствено фактът, че Комисията не е посочила до коя дата Република Полша не е изпълнявала задълженията си, наложени ѝ по силата на тези разпоредби, не е от естество да доведе до недопустимост на първото твърдение за нарушение.

53 Що се отнася до довода на Република Полша, посочен в точка 40 от настоящото решение, достатъчно е да се припомни, че предполагаемото неизпълнение на задължения, посочено в първото твърдение за нарушение, се отнася до превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, в нарушение на член 13, параграф 1 и приложение XI към Директива 2008/50, без да се поставя въпросът за евентуално приетите мерки за спазване на тези разпоредби.

54 Освен това, тъй като първото твърдение за нарушение на разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея е достатъчно ясно и точно, то следва да се приеме за допустимо за периода от 2007 г. до 2015 г. включително.

По основателността

– Доводи на страните

55 С първото си твърдение за нарушение Комисията изтъква, че Република Полша не е изпълнила задълженията си, наложени ѝ по силата на разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, като уточнява, че тези задължения са влезли в сила от 1 януари 2005 г., в съответствие с разпоредбите на член 5, параграф 1 от Директива 1999/30 във връзка с приложение III към нея, и не са били изменени от член 13, параграф 1 от Директива 2008/50.

56 Комисията се основава на превишаване, от една страна, на дневните пределни допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, и от друга страна, на годишните пределно допустими стойности за тези концентрации.

57 Всъщност в края на 2014 г. в Полша все още е продължавало превишаването на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 42 зони и агломерации, както и превишаване на годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 16 зони и агломерации. Впрочем Република Полша не е оспорила в отговора на допълнителното мотивирано становище тези представени от Комисията данни.

58 Република Полша поддържа, че първото твърдение за нарушение е неоснователно. Във връзка с това тя изтъква, че плановете за качеството на въздуха са били приети в рамките на законодателни промени, въведени с цел да бъдат транспонирани в полското право разпоредбите на Директива 2008/50, в резултат на което резултатите от последните общи оценки на качеството на въздуха, извършени чрез националния мониторинг на околната среда, показват тенденция за намаляване на стойностите на замърсителите в периода между 2010 г. и 2015 г., което по-специално се вижда при сравняване на събраните данни за 2014 г. и 2015 г.

59 В писмената си реплика Комисията признава наличието на такава тенденция за намаляване в периода между 2014 г. и 2015 г. Тя обаче отбелязва, че посочената тенденция се дължи на изключително завишените проценти на превишаване, които са регистрирани през 2014 г. Освен това тя твърди, че нивата на концентрация на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, превишаващи пределно допустимите стойности, посочени в приложение XI към Директива 2008/50, продължават да се наблюдават не само в едни и същи зони, но и в няколко допълнителни зони спрямо тези, които са били определени в допълнителното мотивирано становище въз основа на данните за 2013 г.

60 В писмената си дуплика Република Полша възразява, че Комисията не е представила доказателства, установяващи постоянния характер на превишаването на разрешените стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух.

– Съображения на Съда

61 Твърдението за нарушение на задължението, посочено в член 13, параграф 1, първа алинея от Директива 2008/50, трябва да се преценява, като се вземе предвид постоянната съдебна практика, съгласно която предвидената в член 258 ДФЕС процедура се основава на обективната констатация за неспазване от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право (вж. решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 68 и цитираната съдебна практика).

62 Следователно в настоящия случай фактът на превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, е достатъчен сам по себе си, за да се приеме за установено неизпълнение на разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 69).

63 В настоящия случай обаче от данните от годишните доклади за качеството на въздуха, представени от Република Полша съгласно член 27 от Директива 2008/50, е видно, че в периода между 2007 г. и 2015 г. включително тази държава членка редовно е превишавала, от една страна, дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 35 зони, и от друга страна, годишните пределно допустими стойности на тези концентрации в 9 зони.

64 От това следва, че така констатираното превишаване трябва да се приеме за постоянно, без да е необходимо Комисията да представя за това допълнителни доказателства.

65 Обратно на твърдяното от Република Полша, установена въз основа на представените данни евентуална тенденция към частично намаляване, която обаче не води до това държавата членка да се съобрази с пределно допустимите стойности, които е задължена да спазва, не може да постави под съмнение направената по отношение на нея констатация за неизпълнение на задължения.

66 При това положение първото твърдение за нарушение трябва да бъде уважено.

По второто твърдение за нарушение на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50

По допустимостта

– Доводи на страните

67 Република Полша оспорва допустимостта на второто твърдение за нарушение, с мотива че неговата формулировка е непоследователна, неясна и неточна и че Съдът не би могъл да разгледа неговата основателност, без да се произнесе ultra petita.

68 По-конкретно, от една страна, Комисията не е обяснила защо мерките, приети в посочените от това твърдение за нарушение планове, са неподходящи, а само се е ограничила да отбележи, че мониторингът на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в определена зона или агломерация, означава, че предвидените в тези планове мерки са неефективни.

69 От друга страна, според Република Полша второто твърдение за нарушение се отнася до период, който не се обхваща от Директива 2008/50, тъй като задължението, установено в член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, е било въведено за първи път с тази директива и не намира израз нито в Директива 1999/30, нито в Директива 96/62, които са били отменени с Директива 2008/50.

70 Според Република Полша член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 не може да се прилага с обратна сила към положения, предхождащи изтичането на срока за транспониране на тази директива, а именно преди 11 юни 2010 г.

71 Комисията счита тези доводи за неоснователни.

72 Всъщност, на първо място, от досъдебната процедура и от кореспонденцията на Комисията с полските органи следва, че поради липсата на приети на национално равнище правни разпоредби, приетите на регионално равнище планове са неефективни.

73 След това Комисията твърди, че общото и постоянно нарушаване на разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея представлява индиция, и дори съставомерен елемент на нарушението по член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива. Следователно второто твърдение за нарушение се отнася до липсата на подходящи действия и до неефективността на всички програми, изготвени за зоните, при които има трайно превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух.

74 Накрая, що се отнася до довода за предполагаемото прилагане с обратно действие на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, Комисията счита, че в действителност може за първи път да се отправи упрек за неизпълнение на предвиденото в тази разпоредба задължение едва след изтичането на срока за транспониране на Директива 2008/50. Също така тя твърди, че наложените с посочената разпоредба задължения не са предмет на годишна оценка и че следователно второто твърдение за нарушение се отнася не до определени години, през които е настъпило неизпълнението на задълженията, а до общо нарушение на същата тази разпоредба.

– Съображения на Съда

75 В член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 се предвижда, че в случай на превишаване на пределно допустимите стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, в плановете за качество на въздуха се предвиждат подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

76 Следва да се отбележи, че тази разпоредба създава пряка връзка между, от една страна, превишаването на пределно допустимите стойности, приложими за предвидените с член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея концентрации на $ПЧ_{10}$, и от друга страна, изготвянето на такива планове.

77 Република Полша по същество упреква Комисията, че от простото установяване на превишаване на пределно допустимите стойности е стигнала до заключението, че не са приети подходящи мерки, посочени в член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50.

78 Дори обаче да се допусне, че това обстоятелство е от значение за преценяване на допустимостта на второто твърдение за нарушение, във всички случаи изглежда, че Комисията не се е ограничила само до това да установи една схематична причинно-следствена връзка. В подкрепа на твърдението си тя посочва няколко конкретни обстоятелства.

79 Що се отнася до предполагаемото прилагане с обратна сила на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, следва да се отбележи, че във второто си твърдение за нарушение, което е изложено в точка 1 от настоящото решение, Комисията не е посочила начална дата. Така Комисията не би могла да бъде упрекната, че е основала това твърдение за нарушение на периода преди датата, на която държавите членки е трябвало да изпълнят предвиденото в тази разпоредба задължение. Също така тя изключва такова разширяване на обхвата на нейното твърдение за нарушение, както се посочва в точка 74 от настоящото решение.

80 С оглед на гореизложените съображения се налага изводът, че второто твърдение за нарушение на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 е допустимо.

По основателността

– Доводи на страните

81 С второто си твърдение за нарушение Комисията поддържа, че Република Полша не е изпълнила задълженията си, наложени ѝ в приложение на член 23, параграф 1 от Директива 2008/50.

82 Всъщност, макар и в рамките на прилагането на този член съответната държава членка се ползва при плановете си за качеството на въздуха с определена свобода на преценка при избора на мерките, които да предприеме, тази свобода е ограничена от условието, че посочените мерки трябва да бъдат подходящи и ефективни, за да разрешат възможно най-бързо проблема с емисиите на $ПЧ_{10}$ в определена зона и по този начин да преустановят нарушаването на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50.

83 От една страна обаче, приетите от Република Полша мерки са били неефективни, както го доказват систематичните и постоянни превишавания на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 35 зони, и на годишните пределно допустими стойности, приложими към концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 9 зони.

84 От друга страна, от анализа на представените от Република Полша планове за качеството на въздуха е видно, че в тях не се съдържат подходящи мерки, които да позволяват периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.

85 По-конкретно в плановете за качеството на въздуха се определят срокове за прекратяване на превишаванията на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, чието изтичане в зависимост от различните зони варира между 2020 г. и 2024 г., като явно надхвърля свободата на преценка, с която разполага Република Полша.

86 Освен това Комисията счита, че тъй като индивидуалното отопление на сградите е било основният източник на атмосферно замърсяване с $ПЧ_{10}$ в голяма част от зоните, не може да се гарантира ефективност на плана за замяна на котлите, тъй като липсват критерии за качество във връзка с монтираните котли, които да заместват старите.

87 Накрая, Комисията критикува плановете за качеството на въздуха относно някои конкретни зони. Като пример тя посочва, че в агломерацията на Варшава, където транспортът представлява основен източник на емисии, в плана за качеството на въздуха не се предоставя информация нито за съществуването, нито за естеството на мерките, прилагани в областта на транспорта.

88 Според Република Полша, на първо място, ако се предположи, че националните коригиращи мерки са неефективни поради факта на твърдяно нарушение на член 13 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, Комисията е допуснала грешка при тълкуването на член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива. Всъщност, ако случаят е такъв, единствено мерките, които водят до незабавно прекратяване на превишаванията, биха могли да бъдат ефективни.

89 На второ място, коригиращите мерки, които трябва да се приемат, биха имали съществени социално-икономически последици, по-специално като задължат населението да използва по-скъпи горива, което по-конкретно ще окаже влияние върху тяхното здраве. Също така бедността в полското общество би била пречка за широкото използване на възобновяеми енергийни източници.

90 При тези обстоятелства Република Полша твърди, че поради необходимите значителни финансови средства, които трябва да се вложат за намаляване на замърсяващите емисии, местните власти правилно са счели, че предвидените в разглежданите планове срокове, които изтичат между 2020 г. и 2024 г., са възможно най-кратки.

91 Освен това, макар че при упражняване на правото си на преценка Република Полша е имала право да вземе предвид някои от тези параметри, Комисията се е ограничила до отдаването на общо предимство на опазването на човешкото здраве, без да е извършила, както би трябвало, конкретна оценка на националните коригиращи мерки.

92 На трето място, Република Полша оспорва твърдението на Комисията, че в програмата за замяна на котлите не са въведени критерии за качество. Всъщност една част от финансирането при закупуването на отоплителни инсталации вече е зависело от критерии за подбор на котлите, които е трябвало да отговарят на определени стандарти за емисиите.

– Съображения на Съда

93 Съдът е постановил, че плановете за качеството на въздуха могат да бъдат изготвени единствено въз основа на постигнато равновесие между целта за намаляване на опасността от замърсяване и различните засегнати обществени и частни интереси (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 106).

94 Ето защо фактът, че държава членка превишава пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, сам по себе си не е достатъчен, за да се приеме, че тази държава членка не е изпълнила задълженията, предвидени в член 23, параграф 1 от Директива 2008/50 (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 107).

95 Всъщност от посочената разпоредба следва, че макар държавите членки да разполагат с известна свобода на преценка при определянето на мерките, които следва да се приемат, последните трябва при всички случаи да позволяват периодът на превишаване на пределно допустимите стойности да бъде възможно най-кратък (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 109 и цитираната съдебна практика).

96 При това положение следва да се провери чрез анализ за всеки конкретен случай дали плановете, изготвени от съответната държава членка, са в съответствие с член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 (решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, C-488/15, EU:C:2017:267, т. 108).

97 Най-напред в настоящия случай задължението за изготвяне на планове за качеството на въздуха при превишаване на пределно допустимите стойности, приложими към концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, е било наложено на съответната държава членка, считано от 11 юни 2010 г.

98 Както е видно от точка 63 от настоящото решение, към тази дата в Полша вече е било констатирано превишаване на пределно допустимите стойности.

99 Поради това е безспорно, че плановете, приети впоследствие от Република Полша, определят сроковете за прекратяване на тези превишавания да изтекат в зависимост от различните зони между 2020 г. и 2024 г., което позволява на съответната държава членка да прекрати тези превишавания десет години, а дори и четиринадесет години след датата на тяхното констатиране.

100 В това отношение Република Полша твърди, че определените от нея срокове са напълно съобразени с обема на необходимите структурни промени, за да се прекрати превишаването на пределно допустимите стойности, приложими към концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, като подчертава произтичащите от това трудности от социално-икономически и бюджетен характер, свързани със значителните техническите инвестиции, които трябва да се направят.

101 Въпреки това, ако тези обстоятелства могат да бъдат взети предвид в рамките на равновесието, посочено в точка 93 от настоящото решение, все пак не беше установено, че посочените от Република Полша трудности, които не са от изключителен характер, са от естество да изключат възможността да бъдат определени срокове с по-малка продължителност, още повече че голяма част от предвидените мерки имат за цел замяна на индивидуални и колективни котли с по-ефективни инсталации.

102 Оттук следва, че посоченият от Република Полша довод сам по себе си не може да обоснове толкова дълги срокове за преустановяване на посочените превишавания с оглед на изискването, целящо да гарантира, че периодът на превишаване е възможно най-кратък.

103 При тези обстоятелства приемането на посочените от Република Полша допълнителни мерки, за които не се оспорва, че сами по себе си не могат ефективно да доведат до прекратяване на констатираните превишавания на пределно допустимите стойности, приложими към $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, не е достатъчно, за да бъдат изпълнени задълженията, произтичащи от член 23, параграф 1 от Директива 2008/50.

104 От всичко гореизложено следва, че второто твърдение за нарушение трябва да бъде уважено.

По третото твърдение за нарушение на разпоредбите на член 22, параграф 3 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея

Доводи на страните

105 С третото си твърдение за нарушение Комисията счита, че Република Полша не е изпълнила задълженията си, наложени съгласно член 22, параграф 3 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, тъй като е превишавала дневните допустими стойности, приложими към концентрациите на $ПЧ_{10}$, увеличени с допустимото отклонение, от 1 януари 2010 г. до 10 юни 2011 г. в три зони, а именно Радом, Прушков-Жирардов и Кенджежин-Кожле, както и от 1 януари 2011 г. до 10 юни 2011 г. в зона Остров-Кемпно.

106 Всъщност Република Полша е била длъжна през периода, през които за тези четири зони е било в сила предоставеното от Комисията освобождаване, посочено в точка 23 от настоящото решение, на основание член 22, параграф 3 от Директива 2008/50 да не превишава дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, увеличени с допустимите отклонения в размер на 50 %, съгласно приложение XI към тази директива. От представените от тази държава членка данни обаче е видно, че концентрациите на $ПЧ_{10}$ са превишавали в четирите разглеждани зони, и то до края на това освобождаване, пределно допустимите стойности, увеличени с допустимите отклонения.

107 От своя страна Република Полша възразява, че третото твърдение за нарушение е неоснователно, и изтъква, че представените от Комисията данни са неточни, тъй като препращат към различни данни, отнасящи се не до дневните, а до годишните пределно допустими стойности.

108 В писмената си реплика Комисията поддържа, че доводът на Република Полша е неотносим, доколкото представените от нея цифрови данни се отнасят до годишните стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, а не до дневните стойности, като само последните се имат предвид в третото твърдение за нарушение.

Съображения на Съда

109 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2008/50, когато в определена зона или агломерация не може да се постигне съответствие с пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$, посочени в приложение XI към тази директива, поради специфичните характеристики на дисперсия на мястото, неблагоприятни климатични условия или трансграничен пренос на емисии, държавата членка се освобождава от задължението да прилага тези пределно допустими стойности в срок до 11 юни 2011 г., ако са изпълнени условията, предвидени в посочения член 22, параграф 1, и държавата членка докаже, че на национално, регионално и местно равнище са взети всички необходими мерки за спазване на крайните срокове.

110 В това отношение в член 22, параграф 3 от посочената директива се предвижда, че когато се прилага параграф 2 от този член, държавата членка гарантира, че пределно допустимите стойности за всеки замърсител не се превишават с повече от максимално допустимото отклонение, определено в приложение XI към Директива 2008/50 за всеки от съответните замърсители. За $ПЧ_{10}$ посоченото допустимо отклонение е определено на 50 % от пределно допустимите стойности.

111 Най-напред следва да се приеме за установено, че доводът на Република Полша, изтъкнат в точка 107 от настоящото решение, е неотносим, тъй като се отнася до данните за превишаване на годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, докато третото твърдение за нарушение на Комисията в действителност се отнася само до превишаването на дневните пределно допустими стойности. Ето защо Съдът трябва да се произнесе единствено по твърдяното превишаване на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух.

112 В това отношение следва да се припомни, че през 2008 г. Република Полша е подала на основание член 22, параграф 2 от Директива 2008/50 искане относно пределно допустимите стойности, приложими към концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 83 зони. С решение от 11 декември 2009 г. Комисията е решила до 11 юни 2011 г. да не повдига възражение за прилагане на освобождаването от задължение за спазване на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в четири области, а именно Радом, Прушков-Жирардов, Кенджежин-Кожле и Остров-Кемпно.

113 Последиците за тези четири зони от решението на Комисията е, че Република Полша е била длъжна до 11 юни 2011 г. да гарантира съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2008/50, че няма да бъдат превишавани дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, увеличени с допустимите отклонения в размер на 50 %, съгласно приложение XI към тази директива.

114 От данните, представени на 26 юни 2013 г. от Република Полша на Комисията в отговор на допълнителното официално уведомително писмо от 26 април 2013 г. обаче следва, че превишавания на дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, увеличени с допустимото отклонение в размер на 50 %, са били констатирани между 1 януари 2010 г. и 10 юни 2011 г. в зоните Радом, Прушков-Жирардов и Кенджежин-Кожле, както и че подобни превишавания са били констатирани между 1 януари и 10 юни 2011 г. в зона Остров-Кемпно.

115 При това положение и с оглед на цитираната в точка 62 от настоящото решение съдебна практика, която следва при тези обстоятелства да бъде приложена по аналогия, се налага изводът, че Република Полша не е изпълнила задълженията си, наложени ѝ съгласно разпоредбите на член 22, параграф 3 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея.

116 Следователно третото твърдение за нарушение следва да бъде уважено.

По четвъртото твърдение за нарушение на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50 във връзка с неправилното транспониране на тази разпоредба

Доводи на страните

117 С четвъртото си твърдение за нарушение Комисията твърди, че независимо от член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50, който изисква в случай на превишаване на пределно допустимите стойности съответните планове за качество на въздуха да посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък, нито членове 91 и 92 от Закона POŚ, нито правилникът относно плановете за качеството на въздуха и краткосрочните планове за действие изрично съдържат такова изискване.

118 Комисията по-специално поддържа, че невключването на изрично условие, че плановете за качеството на въздуха трябва да съдържат мерки, целящи максимално да се съкрати периодът на превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в определена зона, е пречка да бъде спазено изискването в тези планове да се приемат мерки, които да са от такова естество, че възможно най-бързо да доведат до прекратяване на положението на превишаване.

119 От своя страна Република Полша оспорва четвъртото твърдение за нарушение и иска да докаже, че въпреки липсата на разпоредба, която изрично да въвежда посоченото условие, естеството на мерките, действително предвидени в плановете за качеството на въздуха и в краткосрочните планове за действие, отговоря на изискванията за правилно транспониране на член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50.

Съображения на Съда

120 От постоянната съдебна практика следва, че транспонирането на дадена директива във вътрешното право не изисква непременно формално и текстово възпроизвеждане на разпоредбите ѝ в изрична и конкретна законова или подзаконова разпоредба, и че целите им могат да бъдат постигнати чрез една обща правна уредба, при условие че същата осигурява ефективно цялостното прилагане на тази директива по достатъчно ясен и точен начин (решение от 30 юни 2016 г., Комисия/Полша, C-648/13, EU:C:2016:490, т. 73 и цитираната съдебна практика).

121 В това отношение, от една страна, тъй като първите три твърдения за нарушения на Комисията са уважени, следва да се приеме, че Република Полша не е осигурила цялостното прилагане на Директива 2008/50. Въпреки че тази държава членка изтъква елементи от националната правна уредба, като твърди, че тя гарантира правилно прилагане с оглед на спазване на изискванията по член 23, параграф 1, втора алинея от посочената директива, тя не посочва никакво доказателство в подкрепа на този довод.

122 От друга страна, никой от плановете за качеството на въздуха, приети от въпросната държава членка, както на национално, така и на регионално равнище, не посочва изрично, че тези планове трябва да позволят да се ограничат превишаванията на пределно допустимите стойности за възможно най-кратък период.

123 При това положение транспонирането във вътрешното право на Директива 2008/50 от Република Полша не би могло, като се има предвид общата правна уредба, да осигури ефективното цялостно прилагане на тази директива.

124 Поради това четвърто твърдение за нарушение, изложено от Комисията, трябва да бъде уважено.

125 С оглед на всички гореизложени съображения се налага изводът, че Република Полша:

– като от 2007 г. до 2015 г. включително е превишавала дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 35 зони за оценка и управление на качеството на въздуха и годишните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в 9 зони за оценка и управление на качество на въздуха,

– като не е приела подходящи мерки в плановете за качеството на въздуха, насочени към това периодът на превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, да бъде възможно най-кратък,

– като е превишавала дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, увеличени с допустимото отклонение, от 1 януари 2010 г. до 10 юни 2011 г. в зоните Радом, Прушков-Жирардов и Кенджежин-Кожле, както и от 1 януари до 10 юни 2011 г. в зоната Остров-Кемпно, и

– като неправилно е транспонирала член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50,

не е изпълнила задълженията, наложени ѝ съответно съгласно разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, на член 23, параграф 1, втора алинея и на член 22, параграф 3 във връзка с приложение XI към посочената директива.

По съдебните разноски

126 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Полша и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати тези разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Република Полша:

– **като от 2007 г. до 2015 г. включително е превишавала дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на прахови частици $ПЧ_{10}$ в 35 зони за оценка и управление на качеството на въздуха и годишните пределно допустими стойности, приложими към концентрациите на прахови частици $ПЧ_{10}$ в 9 зони за оценка и управление на качеството на въздуха,**

– **като не е приела подходящи мерки в плановете за качеството на въздуха, насочени към това периодът на превишаване на пределно допустимите стойности, приложими за концентрациите на прахови частици $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, да бъде възможно най-кратък;**

– **като е превишавала дневните пределно допустими стойности, приложими за концентрациите на прахови частици $ПЧ_{10}$ в атмосферния въздух, увеличени с допустимото отклонение, от 1 януари 2010 г. до 10 юни 2011 г. в зоните Радом, Прушков-Жирардов и Кенджежин-Кожле, както и от 1 януари до 10 юни 2011 г. в зоната Остров-Кемпно, и**

– **като неправилно е транспонирала член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа,**

не е изпълнила задълженията, наложени ѝ съответно съгласно разпоредбите на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, на член 23, параграф 1, втора алинея и на член 22, параграф 3 във връзка с приложение XI към посочената директива.

2) Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.

Подписи