Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 22. februarja 2018 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 2008/50/ES – Kakovost zunanjega zraka – Člen 13(1) – Člen 22(3) – Priloga XI – Koncentracije delcev PM_{10} v zunanjem zraku – Preseganje mejnih vrednosti na nekaterih območjih in v nekaterih aglomeracijah – Člen 23(1) – Načrti za kakovost zraka – ‚Čim krajše' obdobje preseganja – Nesprejetje ustreznih ukrepov v programih varovanja kakovosti zunanjega zraka – Nepravilen prenos"

V zadevi C-336/16,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 15. junija 2016,

Evropska komisija, ki jo zastopajo K. Herrmann, K. Petersen in E. Manhaeve, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Poljski, ki jo zastopajo B. Majczyna, D. Krawczyk in K. Majcher, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (tretji senat),

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

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. septembra 2017,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Poljska:

– s tem, da je od leta 2007 in vsaj do leta 2013 na35 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka prekoračila dnevne mejne vrednosti za delce PM_{10} (v nadaljevanju: PM_{10}), na 9 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka pa letne mejne vrednosti za PM_{10}, in s tem, da ni predložila nobenih informacij, iz katerih bi bilo razvidno, da se je ta položaj izboljšal;

– s tem, da v načrtih za kakovost zraka ni sprejela ustreznih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti za PM_{10} v zraku čim krajše;

– s tem, da so bile dnevne mejne vrednosti in sprejemljivo preseganje od 1. januarja 2010 do 10. junija 2011 na območjih 14.17 – mesto Radom, 14.18 – Pruszków-Żyrardów in 16.5 – Kędzierzyn-Koźle ter od 1. januarja do 10. junija 2011 na območju 30.3 – Ostrów-Kępno prekoračeni, in

– s tem, da ni pravilno prenesla člena 23(1), drugi pododstavek, 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),

ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) te direktive v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, iz člena 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive in iz določb člena 22(3) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 96/62/ES

2 Direktiva 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) je v členu 7, naslovljenem „Izboljšanje kakovosti zunanjega zraka – Splošne zahteve“, določala:

„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 11 te direktive je določal, da države članice Komisiji letno posredujejo poročila o skladnosti dnevnih in letnih vrednosti za onesnaževalce zraka, zlasti za PM_{10}.

Direktiva 1999/30/ES

4 Člen 5(1) Direktive Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 164) je določal:

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

[…]“

5 V zvezi s PM_{10} je bilo treba mejne vrednosti spoštovati od 1. januarja 2005.

6 Člen 5(4) te direktive je določal:

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

7 V skladu s členom 12 Direktive 1999/30 so morale države članice sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 19. julija 2001.

Direktiva 2008/50

8 Direktiva 2008/50, ki je začela veljati 11. junija 2008, je zbirka petih obstoječih zakonodajnih aktov s področja ocenjevanja in upravljanja kakovosti zunanjega zraka, med drugim direktiv 96/62 in 1999/30.

9 Navedeni direktivi sta bili s členom 31 Direktive 2008/50 razveljavljeni z učinkom od 11. junija 2010, brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos in uporabe navedenih direktiv.

10 Člen 2, točke 5, 8 in od 16 do 18, Direktive 2008/50 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, zf dano gostoto prebivalstva na km^2, ki jo določijo države članice;

18. ‚PM_{10}‘ pomeni delce, ki preidejo skozi dovod, kakor je opredeljen v referenčni metodi za vzorčenje in merjenje PM_{10}, EN 12341, s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamskim premerom nad 10 μm.“

11 Člen 13 te 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, PM_{10}, svinca in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku ne presežejo mejne vrednosti iz Priloge XI.

[…]

Spoštovanje teh zahtev se ocenjuje v skladu s Prilogo III.

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

12 Člen 22 navedene direktive, naslovljen „Odlog rokov za dosego skladnosti in oprostitev obveznosti uporabe nekaterih mejnih vrednosti“, določa:

„1. Kadar na določenem območju ali v aglomeraciji ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za dušikov dioksid ali benzen v rokih iz Priloge XI, lahko država članica za zadevno območje ali aglomeracijo navedene roke odloži za največ pet let pod pogojem, da je načrt za kakovost zraka oblikovan v skladu s členom 23 za območje ali aglomeracijo, za katerega/-o bi veljal odlog; tak načrt za kakovost zraka se dopolni s podatki iz oddelka B Priloge XV, povezanimi z zadevnimi onesnaževali, ter prikazuje, kako se bo pred iztekom novega roka dosegla skladnost z mejnimi vrednostmi.

2. Kadar se zaradi disperzijskih značilnosti določenega mesta, neugodnih podnebnih pogojev ali deleža onesnaževal, ki se prenašajo prek meja, na določenem območju ali v aglomeraciji ne da doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za PM_{10}, kakor so določene v Prilogi XI, je država članica oproščena obveznosti uporabe navedenih mejnih vrednosti do 11. junija 2011, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 in če država članica dokaže, da so bili na nacionalni, regionalni in lokalni ravni sprejeti vsi primerni ukrepi, da bi bil rok izpolnjen.

3. Kadar država članica uporabi odstavek 1 ali 2, zagotovi, da se mejna vrednost za vsako onesnaževalo ne preseže za več, kot znaša najvišje sprejemljivo preseganje, določeno za vsako od zadevnih onesnaževal v Prilogi XI.

[…]“

13 Člen 23 te direktive, 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 prilog XI in XIV.

V primeru preseganj teh mejnih vrednosti, za katere je rok za dosego 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.“

14 Priloga XI k Direktivi 2008/50, naslovljena „Mejne vrednosti za varovanje zdravja ljudi“, glede PM_{10} določa dnevno mejno vrednost 50 $\mu g/m^3$, ki ne sme biti presežena več kot 35-krat v koledarskem letu, in letno mejno vrednost 40 $\mu g/m^3$, ki ne sme biti presežena.

Poljsko pravo

15 Direktiva 2008/50 je bila v poljsko pravo prenesena s Prawo Ochrony Środowiska (zakon o varstvu okolja) z dne 27. aprila 2001 (Dz.U. iz leta 2001, št. 62, postavka 627) v različici, ki se uporablja za spor (v nadaljevanju: zakon POŚ). Člen 91(1) tega zakona določa:

„Vojvodska uprava za območja iz člena 89(1), točka 1, [na katerih raven snovi v zraku presega mejno raven], v roku 15 mesecev od dneva pridobitve rezultatov ocene ravni snovi v zraku in razvrstitve območij iz člena 89(1) pripravi osnutek sklepa za pripravo načrta v zvezi s kakovostjo zraka, katerega cilj je doseči mejne ravni snovi v zraku in določiti obveznost glede stopnje izpostavljenosti, in ta osnutek predloži v presojo županom mest in vasi, predsednikom mestnih uprav in pristojnim predsednikom okrožij.“

16 Člen 91(3a) navedenega zakona določa:

„Vojvodska uprava za območja, na katerih so mejne ravni snovi presežene, pripravi osnutek sklepa za pripravo ali uresničitev načrta v zvezi s kakovostjo zraka, ki se kot tak šteje za kratkoročni akcijski načrt iz člena 92.“

17 Člen 92(1) zakona POŚ določa:

„Vojvodska uprava v primeru nevarnosti, da bo na nekem območju presežena alarmna raven glede mejne ali ciljne vrednosti snovi v zraku, v roku 15 mesecev od dneva, ko je prejela informacije v zvezi s to nevarnostjo od vojvodskega inšpektorata za varstvo okolja, pripravi osnutek sklepa za pripravo kratkoročnega akcijskega načrta in ga predloži v presojo županom mest in vasi, predsednikom mestnih uprav in pristojnim predsednikom okrožij, pri čemer je cilj:

(1) zmanjšati nevarnost, da pride do takih preseganj;

(2) omejiti učinke in trajanje obstoječih preseganj.“

18 Poljski minister za okolje je 11. septembra 2012 sprejel uredbo glede načrtov za kakovost zraka in kratkoročnih akcijskih načrtov. V tej uredbi so podrobno določene zahteve, ki jih morajo izpolnjevati načrti za kakovost zraka in kratkoročni akcijski načrti, njihova oblika ter elementi, ki jih morajo vsebovati.

Predhodni postopek

19 Delec PM_{10} je sestavljen iz mešanice organskih in anorganskih snovi, ki so v zraku. Lahko vsebuje strupene snovi, kot na primer policiklične aromatske ogljikovodike, težke kovine, dioksin in furan. Vsebuje elemente s premerom, manjšim od 10 mikrometrov, ki lahko vstopijo v zgornje dihalne poti in pljuča.

20 Republika Poljska je 12. novembra 2008 na podlagi člena 22(2) Direktive 2008/50 Komisiji posredovala obvestilo, da bi se ji podaljšal rok, določen za dosego skladnosti mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku.

21 Komisija je 2. februarja 2009 Republiki Poljski poslala uradni opomin, v katerem je zahtevala, naj preneha kršiti obveznosti nepreseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku in ki izhajajo iz člena 5(1) Direktive 1999/30. Komisija je v tem opominu poleg tega navedla devet območij, na katerih so bila leta 2006 in 2007 opažena preseganja mejnih vrednosti za te delce in glede katerih Republika Poljska ni prosila za podaljšanje roka za začetek uporabe teh vrednosti.

22 Poljski organi so v dopisu z dne 31. marca 2009 v odgovor na ta uradni opomin Komisijo obvestili o svojem namenu, da pošljejo dodatno obvestilo v zvezi s podaljšanjem, in o nizu ukrepov, namenjenih iskanju celostne rešitve za problem kakovosti zraka.

23 Republika Poljska je tako naknadno izdala obvestilo, v katerem je menila, da bi lahko bila oproščena obveznosti uporabe mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, in sicer na 83 območjih. Komisija je 11. decembra 2009 sprejela odločitev, da ne bo nasprotovala uporabi te oprostitve za tri območja, in sicer Radom, Pruszków-Żyrardów in Ostrów-Kępno, ter menila, da lahko oprostitev pod nekaterimi pogoji velja tudi za dve drugi območji, in sicer Oleski in Kędzierzyn-Koźle.

24 Republika Poljska je 4. in 12. januarja 2010 Komisiji poslala drugo obvestilo, da bi dosegla oprostitev v skladu s členom 22(2) Direktive 2008/50. Komisija je z odločbo z dne 22. oktobra 2010 tej oprostitvi nasprotovala.

25 Republika Poljska je 15. junija 2010 Komisiji poslala tretje obvestilo, da bi dosegla oprostitev v skladu z navedeno določbo. Komisija je z odločbo z dne 22. marca 2011 nasprotovala tudi tej oprostitvi.

26 Komisija je 1. oktobra 2010 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1) Direktive 2008/50 zaradi neskladnosti z dnevnimi mejnimi vrednostmi, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na več območjih in v več aglomeracijah.

27 Poljski organi so 30. novembra 2010 na to obrazloženo mnenje odgovorili, da je bilo glede na posebne podnebne razmere, velike vire onesnaževanja zraka, socialno-ekonomski položaj države ter njeno zgodovinsko in kulturno ozadje težko ostati v okviru navedenih mejnih vrednosti.

28 Komisija je z dopisom z dne 26. aprila 2013 Republiki Poljski poslala dodaten uradni opomin, ker je menila, da je ta država članica kršila člen 13(1) Direktive 2008/50 in Prilogo XI k tej direktivi ter člen 22(3) in člen 23(1) te direktive.

29 Komisija je tudi odločila, da ponovno začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ker se je razmejitev poljskega ozemlja na območja v smislu člena 2, točka 16, Direktive 2008/50 leta 2010 spremenila.

30 Poljski organi so 26. junija 2013 odgovorili na dodatni uradni opomin Komisije.

31 Komisija je z dopisom z dne 31. marca 2014 Republiki Poljski poslala drugi dodaten uradni opomin, ker je menila, da je ta država članica kršila člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50. V zvezi s tem je Komisija navedla nov očitek, ki je temeljil na nepravilnem prenosu obveznosti iz te določbe v poljsko pravo.

32 Poljski organi so 5. maja 2014 odgovorili na ta drugi dodatni uradni opomin Komisije.

33 Komisija je 27. februarja 2015 izdala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1), Priloge XI in člena 22(3) Direktive 2008/50, prvič, zaradi neskladnosti z mejnimi dnevnimi vrednostmi, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 35 območjih med letoma 2007 in 2013 ter pozneje in z letnimi mejnimi vrednostmi, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 9 območjih ter, drugič, zaradi neskladnosti z navedenimi dnevnimi mejnimi vrednostmi in sprejemljivim preseganjem na 3 območjih med 1. januarjem 2010 in 10. junijem 2011 ter na enem območju med 1. januarjem 2011 in 10. junijem 2011. Poleg tega je Komisija menila, da je Republika Poljska kršila člen 23(1), drugi pododstavek, in Prilogo XV, A, k tej direktivi, ker ni sprejela ukrepov, ki bi omogočili, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, čim krajše, in ker obveznosti iz navedenih določb ni pravilno prenesla v poljsko pravo.

34 Republika Poljska se je 27. aprila 2015 v odgovor na to dodatno obrazloženo mnenje sklicevala na sistematično izboljšanje kakovosti zraka na Poljskem v skladu s težnjo po zmanjšanju preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku. Poljski organi so sicer priznali, da merila za kakovost zraka še niso bila izpolnjena, vendar so navedli, da skušajo ta položaj izboljšati in da se za to še sprejema niz osnutkov zakonov.

35 Komisija je v teh okoliščinah vložila to tožbo.

Tožba

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

Dopustnost

– *Trditve strank*

36 Republika Poljska prereka dopustnost prvega očitka, ker ta ne izpolnjuje pogojev jasnosti in natančnosti, določenih s sodno prakso Sodišča.

37 V okviru prvega očitka naj namreč ne bi bilo navedeno preseganje dnevnih in letnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na navedenih območjih zgolj za leta od 2007 do 2013, temveč tudi za obdobje po letu 2013, kot dokazuje besedna zveza „in vsaj do leta 2013“, ki ga je uporabila Komisija. Ker je poleg tega v trditvi, ki podpira prvi očitek, uporabljen izraz „zdaj presega“, Republika Poljska navaja, da obstaja negotovost glede tega, ali naj bi se domnevna neizpolnitev obveznosti nanašala tudi na morebitna preseganja v letih 2014, 2015 ali 2016.

38 Komisija pa meni, da je časovni okvir, določen v tožbi, dovolj jasen, ker je njegov namen poudariti splošno in sistematično neizpolnitev obveznosti. Tovrstna neizpolnitev obveznosti iz direktiv Evropske unije na področju varstva okolja pa naj bi bila priznana v sodni praksi Sodišča.

39 Komisija poleg tega poudarja, da je treba besedno zvezo „in vsaj do leta 2013“ razumeti tako, da zajema splošna in stalna preseganja dnevnih in letnih vrednosti za koncentracije PM_{10}, ki se navajajo na podlagi podatkov iz leta 2014, ki so bili navedeni v obrazložitvi prvega očitka v točkah od 50 do 53 tožbe, in podatkov iz leta 2015, upoštevanega v celoti, ki so bili omenjeni v repliki in ki dokazujejo, da ta preseganja niso prenehala in da so ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 27. aprila 2015, še vedno trajala.

40 Republika Poljska še meni, da Komisija ni dokazala, da poljski organi niso sprejeli ukrepov za izpolnitev zahtev iz Direktive 2008/50, kar naj bi bila predpostavka za morebitno ugotovitev splošne in stalne neizpolnitve obveznosti.

– *Presoja Sodišča*

41 Poudariti je treba, da države članice v skladu s členom 13(1) Direktive 2008/50 zagotovijo, da na vseh območjih in v vseh aglomeracijah na njihovem ozemlju ravni – med drugim – PM_{10} v zunanjem zraku ne presežejo mejnih vrednosti iz Priloge XI k tej direktivi.

42 Pred odgovorom na trditve Republike Poljske je treba takoj po uradni dolžnosti preučiti, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 258 PDEU, in torej preveriti, ali je prvi očitek dopusten, če je njegov namen ugotoviti, da Republika Poljska ni izpolnila svojih obveznosti od leta 2007.

43 V zvezi s tem je Direktiva 2008/50 – edina, ki jo Komisija navaja v svoji tožbi – v skladu členom 34 te direktive začela veljati 11. junija 2008, v skladu s členom 33(1) te direktive pa so morale države članice sprejeti zakone in druge predpise za uskladitev s to direktivo pred 11. junijem 2010. Vendar je ta direktiva v skladu s svojo uvodno izjavo 3 nadomestila pet pravnih aktov Unije, med njimi Direktivo 1999/30, ki je podrobno določala mejne vrednosti, ki jih je bilo treba upoštevati od 1. januarja 2005.

44 V skladu s sodno prakso Sodišča je očitek, katerega namen je ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prvotne različice pozneje spremenjenega ali razveljavljenega akta Unije in ki so bile ohranjene v določbah novega akta Unije, dopusten. Nasprotno pa predmeta spora ni mogoče razširiti na obveznosti, ki izhajajo iz novih določb, ki nimajo ustreznika v prvotni različici zadevnega akta, saj bi to pomenilo bistveno kršitev pravilnosti postopka za ugotovitev neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 52 in navedena sodna praksa).

45 Natančneje, Sodišče je razsodilo, da so se določbe člena 5 Direktive 1999/30 v povezavi z določbami Priloge III k tej direktivi, ki naj bi zajemala obdobje pred izvajanjem Direktive 2008/50, ohranile z določbami člena 13(1) zadnjenavedene direktive v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točki 53 in 54).

46 Ob upoštevanju te sodne prakse je treba šteti, da je prvi očitek dopusten, če je njegov namen ugotoviti, da Republika Poljska ni izpolnila svojih obveznosti od leta 2007.

47 Kar zadeva trditev Republike Poljske, kot je bila pojasnjena v točki 37 te sodbe, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ta ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da naknadnih sprememb ni mogoče upoštevati (glej med drugim sodbo z dne 27. novembra 1990, Komisija/Grčija, C-200/88, EU:C:1990:422, točka 13).

48 Vendar v primeru, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem je namen tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, ugotoviti sistematično in trajno neizpolnitev obveznosti iz navedenih določb, Sodišče dopušča predložitev dodatnih dokazov, katerih namen je v postopku pred Sodiščem podpreti splošnost in stalnost zatrjevane neizpolnitve (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 42 in navedena sodna praksa).

49 Sodišče je zlasti že imelo priložnost pojasniti, da se v navedenem primeru predmet tožbe zaradi domnevne stalne neizpolnitve obveznosti lahko razširi na dejstva, ki so nastala po obrazloženem mnenju, če so le iste vrste in pomenijo enako ravnanje kot dejstva, na katera se nanaša navedeno mnenje (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 43).

50 V obravnavani zadevi se je edini upoštevni rok, to je tisti, ki je bil določen v dodatnem obrazloženem mnenju, iztekel 27. aprila 2015.

51 Kar zadeva leto 2015 – čeprav podatke o kakovosti zraka, ki so jih poljski organi predložili septembra 2016, delno tvorijo dejstva, ki so nastala po izdanem dodatnem obrazloženem mnenju – je treba šteti, da imajo ta dejstva enako naravo kot dejstva, na katera se je nanašalo to obrazloženo mnenje, in so zato del istega ravnanja zadevne države članice.

52 Zato je Komisija lahko te podatke, za katere je izvedela šele po sprejetju dodatnega obrazloženega mnenja, upravičeno navedla pri ugotovitvi, da je Republika Poljska sistematično in trajno kršila določbe člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi. V teh okoliščinah zgolj dejstvo, da Komisija ni navedla, do katerega dne naj Republika Poljska ne bi izpolnila obveznosti iz teh povezanih določb, ne more povzročiti nedopustnosti prvega očitka.

53 Glede trditve Republike Poljske, ki je bila pojasnjena v točki 40 te sodbe, zadostuje opozoriti, da se domnevna neizpolnitev obveznosti, ki je predmet prvega očitka, nanaša na preseganje mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, kar je v nasprotju s členom 13(1) Direktive 2008/50 in Prilogo XI k tej direktivi, pri čemer ne gre za vprašanje morebitnih ukrepov, sprejetih za uskladitev s temi določbami.

54 Ker je prvi očitek, ki se nanaša na kršitev določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, dovolj jasen in natančen, je treba ugotoviti, da je za obdobje od leta 2007 do vključno leta 2015 dopusten.

Utemeljenost

– Trditve strank

55 Komisija v okviru prvega očitka trdi, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, pri čemer je treba pojasniti, da so te obveznosti začele veljati 1. januarja 2005 v skladu z določbami člena 5(1) Direktive 1999/30 v povezavi z določbami Priloge III k tej direktivi in niso bile spremenjene s členom 13(1) Direktive 2008/50.

56 Komisija se opira na preseganje, prvič, dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in drugič, letnih mejnih vrednosti, ki veljajo za te koncentracije.

57 Na Poljskem naj bi namreč ob koncu leta 2014 še naprej obstajalo preseganje dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 42 območjih in aglomeracijah ter preseganje letnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 16 območjih in aglomeracijah. Republika Poljska naj poleg tega v odgovoru na dodatno obrazloženo mnenje teh podatkov, ki jih je predložila Komisija, ne bi prerekala.

58 Republika Poljska trdi, da prvi očitek ni utemeljen. Glede tega navaja, da so bili načrti za kakovost zraka sprejeti v skladu s kontinuiteto zakonodajnih sprememb, uvedenih za prenos določb Direktive 2008/50 v poljsko pravo, rezultati zadnjih globalnih ocen kakovosti zraka, opravljenih v okviru nacionalnega spremljanja okolja, pa kažejo na težnjo upadanja vrednosti onesnaževanja med letoma 2010 in 2015, ki jo ponazarja zlasti primerjava podatkov, zbranih za leti 2014 in 2015.

59 Komisija v repliki priznava to težnjo upadanja med letoma 2014 in 2015. Vendar ugotavlja, da je navedeno težnjo mogoče pripisati izredno visokim stopnjam preseganja, ki so bile zabeležene v letu 2014. Poleg tega trdi, da se ravni koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, ki presegajo mejne vrednosti, določene v Prilogi XI k Direktivi 2008/50, še naprej pojavljajo ne le na istih območjih, temveč tudi na nekaterih dodatnih območjih glede na tista, ki so bila opredeljena v dodatnem obrazloženem mnenju na podlagi podatkov iz leta 2013.

60 Republika Poljska v dupliki odgovarja, da Komisija ni predložila dokazov o trajnosti preseganja dovoljenih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku.

– *Presoja Sodišča*

61 Očitek, ki se nanaša na kršitev obveznosti iz člena 13(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/50, je treba preučiti ob upoštevanju ustaljene sodne prakse, v skladu s katero postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi neizpolnitve obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba DEU ali akt sekundarne zakonodaje (glej sodbo z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 68 in navedena sodna praksa).

62 Iz tega izhaja, da v obravnavanem primeru dejstvo, da so bile mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, presežene, kot tako zadostuje za ugotovitev neizpolnitve obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 69).

63 V obravnavani zadevi pa je iz podatkov, ki izhajajo iz letnih poročil o kakovosti zraka, ki jih je predložila Republika Poljska na podlagi člena 27 Direktive 2008/50, razvidno, da je ta država članica od leta 2007 do vključno leta 2015 redno presegala, prvič, dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 35 območjih in, drugič, letne mejne vrednosti za te koncentracije na 9 območjih.

64 Iz tega izhaja, da je treba tako ugotovljeno preseganje šteti za trajno, ne da bi Komisija morala predložiti dodatne dokaze.

65 V nasprotju z navedbami Republike Poljske morebitna delna težnja upadanja – ki jo dokazujejo zbrani podatki, ne pomeni pa, da je ta država članica zagotovila uskladitev 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.

66 Zato je treba prvemu očitku ugoditi.

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

Dopustnost

– Trditve strank

67 Republika Poljska prereka dopustnost drugega očitka, ker je izražen protislovno, nejasno in nenatančno ter ker se Sodišče o njegovi utemeljenosti ne bi moglo izreči, ne da bi odločalo *ultra petita*.

68 Natančneje, prvič, Komisija naj ne bi pojasnila, zakaj ukrepi, sprejeti v okviru načrtov, na katere se nanaša navedeni očitek, niso bili ustrezni, temveč naj bi zgolj ugotovila, da dejstvo, da je prišlo do preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na nekem območju ali v neki aglomeraciji, pomeni, da ukrepi, določeni v teh načrtih, niso učinkoviti.

69 Drugič, po mnenju Republike Poljske se drugi očitek nanaša na obdobje, ki ni zajeto z Direktivo 2008/50, ker je bila obveznost iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 s to direktivo določena prvič in ni izražena niti v Direktivi 1999/30 niti v Direktivi 96/62, ki sta bili razveljavljeni z Direktivo 2008/50.

70 Po mnenju Republike Poljske člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 ni mogoče uporabiti retroaktivno za položaje, nastale pred iztekom roka za prenos te direktive, torej pred 11. junijem 2010.

71 Komisija meni, da te trditve niso utemeljene.

72 Najprej, iz predhodnega postopka in iz izmenjave dopisov Komisije s poljskimi organi naj bi bilo namreč razvidno, da načrti, sprejeti na regionalni ravni, zaradi neobstoja pravnih določb, sprejetih na nacionalni ravni, niso bili učinkoviti.

73 Komisija še zatrjuje, da je splošna in trajna neizpolnitev obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi indic ali celo sestavni element neizpolnitve obveznosti iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive. Njen drugi očitek naj bi se zato nanašal na neobstoj ustreznih ukrepov in neučinkovitost vseh programov, določenih za območja, na katerih je prišlo do trajnega preseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku.

74 Nazadnje, glede trditve v zvezi z domnevno retroaktivno uporabo člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 Komisija meni, da je neizpolnitev obveznosti iz te določbe dejansko mogoče prvič očitati šele ob izteku roka za prenos Direktive 2008/50. Poleg tega trdi, da obveznosti, naložene z navedeno določbo, niso predmet letne ocene in da se zato drugi očitek ne nanaša na določena leta, v katerih je prišlo do neizpolnitve obveznosti, temveč na splošno neizpolnitev obveznosti iz te določbe.

– Presoja Sodišča

75 Člen 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 določa, da se v primeru preseganj mejnih vrednosti, za katere je rok za dosego skladnosti že potekel, v načrtih za kakovost zraka določijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše.

76 Poudariti je treba, da ta določba vzpostavlja neposredno povezavo med preseganjem mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, kot so te iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, in pripravo takih načrtov.

77 Republika Poljska Komisiji v bistvu očita, da je zgolj na podlagi ugotovitve preseganja mejnih vrednosti sklepala, da niso bili sprejeti ustrezni ukrepi iz člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50.

78 Vendar je tudi ob predpostavki, da je ta okoliščina upoštevna pri presoji dopustnosti drugega očitka, vsekakor očitno, da Komisija ni zgolj ugotovila take shematske vzročne zveze. Navaja več konkretnih elementov, ki utemeljujejo njeno ugotovitev.

79 Glede domnevno retroaktivne uporabe člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 je treba poudariti, da Komisija v drugem očitku, kot je bil predstavljen v točki 1 te sodbe, ni navedla nobenega izhodiščnega datuma. Tako Komisiji ni mogoče očitati, da je ta očitek razširila na obdobje pred datumom, na katerega so države članice morale zagotoviti uskladitev z obveznostjo iz te določbe. Poleg tega je Komisija to razširitev očitka izključila, kot je navedeno v točki 74 te sodbe.

80 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da je drugi očitek, ki se nanaša na kršitev člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, dopusten.

Utemeljenost

– *Trditve strank*

81 Komisija v okviru drugega očitka zatrjuje, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz člena 23(1) Direktive 2008/50.

82 Čeprav ima zadevna država članica v okviru izvajanja tega člena pri načrtih za kakovost zraka določeno polje proste presoje pri izbiri ukrepov, ki jih mora sprejeti, naj bi bilo to polje namreč omejeno s pogojem, da so ti ukrepi ustrezni in učinkoviti za čim hitrejšo rešitev problema z emisijami PM_{10} na nekem območju in torej za prenehanje kršitve člena 13(1) Direktive 2008/50.

83 Prvič, ukrepi, ki jih je sprejela Republika Poljska, naj ne bi bili učinkoviti, kot naj bi dokazovala sistematična in trajna preseganja dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 35 območjih in letnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 9 območjih.

84 Drugič, iz analize načrtov za kakovost zraka, ki jih je predložila Republika Poljska, naj bi izhajalo, da ti ne vsebujejo ustreznih ukrepov, ki bi omogočali, da bi bilo obdobje preseganja čim krajše.

85 Natančneje, načrti za kakovost zraka določajo roke za prenehanje preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, katerih iztek – med letoma 2020 in 2024 – se glede na različna območja razlikuje, s čimer je bilo polje proste presoje, ki ga ima Republika Poljska, vidno prekoračeno.

86 Komisija poleg tega meni, da je bilo individualno ogrevanje zgradb glavni vir onesnaževanja zraka, ki so ga povzročali delci PM_{10}, na velikem številu območij, učinkovitost načrta za nadomestitev kotlov pa ni mogla biti zanesljiva brez meril kakovosti za nameščene kotle, ki so nadomestili starejše.

87 Nazadnje, Komisija graja načrte za kakovost zraka, ki se nanašajo na nekatera posebna območja. Kot primer navaja, da je promet v aglomeraciji Varšava glavni vir emisij, iz načrta v zvezi s kakovostjo zraka pa ne izhajajo informacije niti o obstoju niti o naravi ukrepov, izvedenih na področju prometa.

88 Republika Poljska meni, na prvem mestu, da je Komisija ob predpostavki, da nacionalni sanacijski ukrepi niso učinkoviti zaradi zatrjevanih neizpolnitev obveznosti iz člena 13 Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, storila napako pri razlagi člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive. Če bi to namreč bilo res, bi bili učinkoviti samo ukrepi, ki bi povzročili takojšnje prenehanje preseganj.

89 Na drugem mestu, sanacijski ukrepi, ki bi jih bilo treba sprejeti, naj bi imeli velike socialno-ekonomske posledice, med drugim ker prebivalstvu nalagajo, naj uporablja dražje gorivo, kar naj bi vplivalo zlasti na zdravje prebivalstva. Tudi negotov premoženjski položaj poljske družbe naj bi bil ovira za obsežno uporabo obnovljivih virov energije.

90 V tem okviru Republika Poljska poudarja, da so lokalni organi glede na obsežna finančna sredstva, ki bi morala biti zagotovljena za zmanjšanje emisij onesnaževal, pravilno šteli, da so roki, ki so bili določeni za zadevne načrte in ki se iztečejo med letoma 2020 in 2024, kar najkrajši.

91 Poleg tega, čeprav je Republika Poljska v okviru izvajanja svoje diskrecijske pravice lahko upravičeno upoštevala nekatere od teh parametrov, naj bi Komisija zgolj dala splošno prednost varovanju zdravja ljudi, ne da bi opravila, kot bi morala, konkretno presojo nacionalnih sanacijskih ukrepov.

92 Na tretjem mestu, Republika Poljska izpodbija navedbo Komisije, da v programu nadomestitve kotlov niso bili bila določena merila kakovosti. Za financiranje nakupa naprav za ogrevanje naj bi namreč delno že veljala merila za izbor kotlov, ki nekaterim emisijskim standardom zadostujejo.

– *Presoja Sodišča*

93 Sodišče je razsodilo, da je mogoče načrte za kakovost zraka pripraviti samo ob upoštevanju ravnovesja med ciljem zmanjšanja tveganja onesnaženja ter različnimi javnimi in zasebnimi interesi, ki so prisotni (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 106).

94 Zato zgolj to, da država članica preseže mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} 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 (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 107).

95 Iz navedene določbe namreč izhaja, da čeprav imajo države članice neko polje proste presoje glede tega, katere ukrepe bodo sprejele, morajo biti ti ukrepi vsekakor taki, da omogočajo, da je obdobje preseganja mejnih vrednosti čim krajše (sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija, C-488/15, EU:C:2017:267, točka 109 in navedena sodna praksa).

96 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).

97 Najprej, v obravnavani zadevi je obveznost priprave načrtov za kakovost zraka v primeru preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, zadevni državi članici naložena od 11. junija 2010.

98 Kot je razvidno iz točke 63 te sodbe, je bilo na Poljskem na ta dan že ugotovljeno preseganje mejnih vrednosti.

99 Vendar ni sporno, da je bil v načrtih, ki jih je Republika Poljska sprejela naknadno, iztek rokov za prenehanje teh preseganj določen glede na različna območja med letom 2020 in letom 2024, kar zadevni državi članici omogoča, da zagotovi prenehanje teh preseganj šele deset ali celo štirinajst let po datumu, na katerega so bila navedena preseganja ugotovljena.

100 V zvezi s tem Republika Poljska trdi, da so roki, ki jih je določila, povsem prilagojeni obsežnosti strukturnih sprememb, potrebnih za prenehanje preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, pri čemer opozarja na težave v zvezi s socialno-ekonomskim in proračunskim vložkom velikih tehničnih naložb, ki bi jih bilo treba izvesti.

101 Te elemente je sicer mogoče upoštevati v okviru ravnovesja, navedenega v točki 93 te sodbe, vendar pa ni dokazano, da so težave, ki jih je omenila Republika Poljska in ki niso izjemne, take, da bi izključevale možnost določitve krajših rokov, in to še toliko bolj, ker se velik del predvidenih ukrepov nanaša na nadomestitev individualnih in kolektivnih kotlov z učinkovitejšimi napravami.

102 Iz tega izhaja, da navedena trditev Republike Poljske kot taka ne more upravičiti tako dolgih rokov za prenehanje navedenih preseganj ob upoštevanju zahteve, da se zagotovi čim krajše obdobje preseganja.

103 V tem okviru sprejetje dodatnih ukrepov, na katero se sklicuje Republika Poljska – pri čemer ni sporno, da zgolj z njimi ni mogoče učinkovito zagotoviti prenehanja preseganj mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku – ne zadostuje za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz člena 23(1) Direktive 2008/50.

104 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba drugi očitek sprejeti.

Tretji očitek: kršitev določb člena 22(3) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi

Trditve strank

105 Komisija v okviru tretjega očitka meni, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz člena 22(3) Direktive 2008/50 v povezavi s Prilogo XI k tej direktivi, ker je prekoračila dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, in sprejemljivo preseganje od 1. januarja 2010 do 10. junija 2011 na treh območjih, in sicer Radom, Pruszków-Żyrardów in Kędzierzyn-Koźle, ter od 1. januarja do 10. junija 2011 na območju Ostrów-Kępno.

106 Republika Poljska naj namreč v obdobju, v katerem je za ta štiri območja veljala oprostitev, ki jo je odobrila Komisija in ki je bila pojasnjena v točki 23 te sodbe, na podlagi člena 22(3) Direktive 2008/50 ne bi smela prekoračiti dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in sprejemljivih preseganj, ki znašajo 50 % v skladu s Prilogo XI k tej direktivi. Iz številčnih podatkov, ki jih je predložila ta država članica, pa naj bi bilo razvidno, da so koncentracije PM_{10} na zadevnih štirih območjih do izteka veljavnosti te oprostitve prekoračile določene meje in sprejemljiva preseganja.

107 Republika Poljska odgovarja, da tretji očitek ni utemeljen, in navaja, da podatki, ki jih je predložila Komisija, niso natančni, ker se sklicujejo na različne podatke, ki se ne nanašajo na dnevne, temveč na letne mejne vrednosti.

108 Komisija v repliki navaja, da so trditve Republike Poljske brezpredmetne, ker se številčni podatki, ki jih je predložila zadnjenavedena, nanašajo na letne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in ne na dnevne vrednosti, ki pa so edine, zajete s tretjim očitkom.

Presoja Sodišča

109 Takoj je treba opozoriti, da člen 22(2) Direktive 2008/50 določa, da kadar zaradi disperzijskih značilnosti določenega mesta, neugodnih podnebnih pogojev ali deleža onesnaževal, ki se prenašajo prek meja, na določenem območju ali v določeni aglomeraciji ni mogoče doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za PM_{10}, kakor so določene v Prilogi XI k tej direktivi, je država članica oproščena obveznosti uporabe navedenih mejnih vrednosti do 11. junija 2011, če so izpolnjeni pogoji iz tega člena 22(1) in če država članica dokaže, da so bili na nacionalni, regionalni in lokalni ravni sprejeti vsi ustrezni ukrepi, da bi bil rok izpolnjen.

110 Člen 22(3) navedene direktive v zvezi s tem določa, da kadar zadevna država članica uporabi odstavek 2 tega člena, zagotovi, da se mejna vrednost za vsako onesnaževalo ne prekorači za več, kot znaša najvišje sprejemljivo preseganje, določeno za vsako od zadevnih onesnaževal v Prilogi XI k Direktivi 2008/50. Za PM_{10} je navedeno sprejemljivo preseganje določeno na 50 % glede na mejne vrednosti.

111 Najprej je treba ugotoviti, da je trditev Republike Poljske, ki je bila omenjena v točki 107 te sodbe, brezpredmetna, ker se nanaša na podatke preseganja letnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, Komisija pa se v svojem tretjem očitku dejansko sklicuje le na preseganje dnevnih mejnih vrednosti. Sodišče bo torej odločilo le o navedbi glede preseganja dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku.

112 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Republika Poljska leta 2008 vložila prošnjo na podlagi člena 22(2) Direktive 2008/50 v zvezi z mejnimi vrednostmi, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 83 območjih. Komisija je z odločbo z dne 11. decembra 2009 odločila, da ne bo nasprotovala uporabi oprostitve, ki se nanaša na obveznost spoštovanja dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, do 11. junija 2011 na štirih območjih, in sicer Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle in Ostrów-Kępno.

113 Odločba Komisije je na ta štiri območja učinkovala tako, da je morala Republika Poljska do 11. junija 2011 v skladu s členom 22(2) Direktive 2008/50 zagotoviti, da niso prekoračene dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in sprejemljiva preseganja 50 % v skladu s Prilogo XI k tej direktivi.

114 Iz podatkov, ki jih je Republika Poljska 26. junija 2013 predložila Komisiji v odgovor na dodatni uradni opomin z dne 26. aprila 2013, pa je razvidno, da so bila preseganja dnevnih mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in sprejemljivo 50-odstotno preseganje ugotovljena med 1. januarjem 2010 in 10. junijem 2011 na območjih Radom, Pruszków-Żyrardów in Kędzierzyn-Koźle ter da so bila podobna preseganja ugotovljena med 1. januarjem in 10. junijem 2011 na območju Ostrów-Kępno.

115 V teh okoliščinah je treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 62 te sodbe, ki jo je treba v tem okviru uporabiti po analogiji, ugotoviti, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz določb člena 22(3) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.

116 Zato je treba tretji očitek sprejeti.

Četrti očitek: kršitev člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50 zaradi nepravilnega prenosa te določbe

Trditve strank

117 Komisija v okviru četrtega očitka navaja, da kljub členu 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, s katerim se zahteva, da se v zadevnih načrtih v primeru preseganja mejnih vrednosti določijo ustrezni ukrepi, da bo obdobje preseganja čim krajše, ta zahteva ni izrecno navedena niti v členih 91 in 92 zakona POŚ niti v uredbi glede načrtov za kakovost zraka in kratkoročnih akcijskih načrtih.

118 Komisija zlasti trdi, da nevključitev izrecnega pogoja, da načrti za kakovost zraka vsebujejo ukrepe, katerih namen je kar najbolj skrajšati obdobje preseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na nekem območju, pomeni oviro pri upoštevanju zahteve glede tega, da se v okviru teh načrtov sprejmejo taki ukrepi, ki bodo kar najhitreje odpravili položaj preseganja.

119 Republika Poljska pa izpodbija četrti očitek in želi dokazati, da kljub neobstoju določbe, ki bi izrecno postavljala navedeni pogoj, narava ukrepov, ki so bili dejansko določeni v načrtih za kakovost zraka in v kratkoročnih akcijskih načrtih, ustreza zahtevam glede pravilnega prenosa člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50.

Presoja Sodišča

120 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da prenos direktive v nacionalno pravo ne zahteva nujno formalnega in dobesednega prevzema njenih določb v izrecno in natančno določeno zakonsko ali podzakonsko določbo ter da lahko za ta prenos zadostuje splošen pravni kontekst, če ta dejansko zagotavlja polno uporabo te direktive na dovolj jasen in natančno določen način (sodba z dne 30. junija 2016, Komisija/Poljska, C-648/13, EU:C:2016:490, točka 73 in navedena sodna praksa).

121 Prvič, ker so bili v zvezi s tem prvi trije očitki Komisije sprejeti, je treba šteti, da Republika Poljska ne zagotavlja polne uporabe Direktive 2008/50. Čeprav se ta država članica sklicuje na elemente nacionalnega pravnega konteksta, da bi potrdila, da ta kontekst zagotavlja pravilno uporabo ob upoštevanju spoštovanja zahteve, ki izhaja iz člena 23(1), drugi pododstavek, navedene direktive, v utemeljitev teh trditev ne navaja nobenega dokaza.

122 Drugič, v nobenem od načrtov za kakovost zraka, ki jih je sprejela zadevna država članica tako na nacionalni kot regionalni ravni, ni bila izrecno omenjena zahteva, da morajo ti načrti omogočiti omejitev preseganj mejnih vrednosti na čim krajše obdobje.

123 V teh okoliščinah prenos Direktive 2008/50 v nacionalno pravo, ki ga je izvedla Republika Poljska, ob upoštevanju njenega splošnega pravnega konteksta ne more zagotoviti učinkovite polne uporabe te direktive.

124 Četrti očitek, ki ga je navedla Komisija, je torej treba sprejeti.

125 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da Republika Poljska s tem:

– da je od leta 2007 do vključno leta 2015 na 35 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka prekoračila dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10}, na 9 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka pa letne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10};

– s tem, da v načrtih za kakovost zraka ni sprejela ustreznih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, čim krajše;

– s tem, da so bile dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, in sprejemljivo preseganje od 1. januarja 2010 do 10. junija 2011 na območjih Radom, Pruszków-Żyrardów in Kędzierzyn-Koźle ter od 1. januarja do 10. junija 2011 na območju Ostrów-Kępno prekoračeni, ter

– s tem, da ni pravilno prenesla člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50,

ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive in iz določb člena 22(3) te direktive v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.

Stroški

126 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta z bistvenim delom predlogov ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Republika Poljska s tem:**

   – **da je od leta 2007 do vključno leta 2015 na 35 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka prekoračila dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije delcev PM_{10}, na 9 območjih ocenjevanja in upravljanja kakovosti zraka pa letne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije delcev $PM_{10;}$**

   – **s tem, da v načrtih za kakovost zraka ni sprejela ustreznih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja mejnih vrednosti, ki veljajo za koncentracije delcev PM_{10} v zunanjem zraku, čim krajše;**

   – **s tem, da so bile dnevne mejne vrednosti, ki veljajo za koncentracije delcev PM_{10} v zunanjem zraku, in sprejemljivo preseganje od 1. januarja 2010 do 10. junija 2011 na območjih Radom, Pruszków-Żyrardów in Kędzierzyn-Koźle ter od 1. januarja do 10. junija 2011 na območju Ostrów-Kępno prekoračeni, ter**

   – **s tem, da ni pravilno prenesla člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo,**

   ni izpolnila obveznosti iz določb člena 13(1) Direktive 2008/50 v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi, iz člena 23(1), drugi pododstavek, te direktive in iz določb člena 22(3) te direktive v povezavi z določbami Priloge XI k tej direktivi.

2. **Republiki Poljski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi