Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

5. travnja 2017.*

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Direktiva 2008/50/EZ – Kvaliteta zraka – Članak 13. stavak 1. – Prilog XI. – Dnevne i godišnje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} – Sustavno i ustrajno prekoračenje graničnih vrijednosti – Članak 22. – Odgoda krajnjih rokova za postizanje usklađenosti određenih graničnih vrijednosti – Uvjeti primjene – Članak 23. stavak 1. – Planovi za kvalitetu zraka – ‚Što je moguće kraće' razdoblje prekoračenja – Odgovarajuće mjere – Elementi ocjene"

U predmetu C-488/15,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 14. rujna 2015. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju E. Kružíková, S. Petrova, P. Mihaylova i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Bugarske, koju zastupaju E. Petranova i M. Georgieva, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire:

Republika Poljska, koju zastupaju A. Gawłowska, B. Majczyna i D. Krawczyk, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (izvjestitelj) i D. Šváby, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. rujna 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 10. studenoga 2016.,

* Jezik postupka: bugarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da Republika Bugarska:

— zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do najmanje 2013., uključujući i tu godinu, s dnevnim i godišnjim graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok;

— zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do najmanje 2013., uključujući i tu godinu, s dnevnom graničnom vrijednosti koja se primjenjuje na koncentracije PM_{10} u zoni BG0003 AG Varna i s godišnjom graničnom vrijednosti tijekom 2007., 2008. i 2010. do najmanje 2013., uključujući i tu godinu, u istoj zoni BG0003 AG Varna;

— u nedostatku dodatnih informacija o tome da se ta situacija neusklađivanja s dnevnim i godišnjim graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u gore navedenim zonama i aglomeracijama promijenila,

i dalje ne ispunjava obveze koje ima na temelju zajedničke primjene odredbi članka 13. stavka 1. i Priloga XI. Direktivi 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.), i da

— vodeći računa o posljednjem godišnjem izvješću o kvaliteti zraka za 2013., prema kojem su se prekoračenja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} nastavila u svim gore navedenim zonama i aglomeracijama, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. drugog podstavka te direktive, a osobito obvezu da osigura da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće, te da ta povreda i dalje traje.

Pravni okvir

Direktiva 96/62/EZ

2 Članak 7. Direktive Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL 1996., L 296, str. 55.), naslovljen „Poboljšanje kvalitete zraka – Opći zahtjevi”, propisivao je u svojom stavcima 1. i 3.:

„1. Države članice donose mjere koje su potrebne da bi osigurale usklađivanje s graničnim vrijednostima.

[…]

3. Države članice izrađuju akcijske planove u kojima se navode kratkoročne mjere koje treba poduzeti u slučaju rizika od prekoračenja graničnih vrijednosti i/ili pragova upozorenja, kako bi se rizik od prekoračenja smanjio i kako bi se ograničilo njegovo trajanje. U tim je planovima moguće predvidjeti, ovisno o slučaju, nadzorne mjere i kada je to potrebno, obustavu aktivnosti, uključujući i automobilski promet, koje doprinose prekoračenju graničnih vrijednosti.” [neslužbeni prijevod]

3 Članak 8. te direktive naslovljen „Mjere koje se primjenjuju u zonama u kojima razine prekoračuju graničnu vrijednost” predviđao je u svojim stavcima 1., 3. i 4.:

„1. Države članice izrađuju popis zona i aglomeracija u kojima razine jedne ili više onečišćujućih tvari prekoračuju graničnu vrijednost uvećanu za granicu tolerancije.

[…]

3. U zonama i aglomeracijama iz stavka 1., države članice donose mjere kako bi osigurale izradu ili provedbu plana ili programa koji omogućuju postizanje granične vrijednosti u određenom roku.

Navedeni plan ili program, koji mora biti dostupan stanovništvu, sadržava minimalno informacije iz Priloga IV.

4. U zonama i aglomeracijama iz stavka 1., u kojima je razina više od jedne onečišćujuće tvari veća od graničnih vrijednosti, države članice izrađuju cjelovit plan koji obuhvaća sve onečišćujuće tvari o kojima je riječ.” [neslužbeni prijevod]

4 Prema članku 11. navedene direktive naslovljenom „Prijenos informacija i izvješćivanje”, države članice bile su dužne Komisiji podnijeti godišnja izvješća o sukladnosti s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}.

Direktiva 1999/30/EZ

5 Sukladno odredbama uvodne izjave 7. Direktive Vijeća 1999/30/EZ od 22. travnja 1999. o graničnim vrijednostima za sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikove okside, lebdeće čestice i olovo u zraku (SL 1999., L 163, str. 41.):

„budući da Direktiva 96/62/EZ propisuje izradu akcijskih planova za zone u kojima koncentracije onečišćujućih tvari u zraku prekoračuju granične vrijednosti i eventualne privremene granice tolerancije kako bi se osigurala sukladnost s graničnim vrijednostima do određenog roka ili određenih rokova; da svrha tih akcijskih planova i drugih strategija za smanjenje, s obzirom na to da se odnose na lebdeće čestice, mora biti smanjenje koncentracija sitnih lebdećih čestica u okviru općeg smanjenja koncentracija lebdećih čestica”. [neslužbeni prijevod]

6 Članak 5. Direktive 1999/30 naslovljen „Lebdeće čestice” glasio je:

„1. Države članice donose mjere koje su potrebne kako koncentracije PM_{10} u zraku, procijenjene sukladno članku 7., ne bi prekoračivale granične vrijednosti navedene u točki I. Priloga III., počevši od datuma koji su tamo precizirani.

[…]

3. Akcijski planovi koji se odnose na PM_{10}, izrađeni sukladno članku 8. Direktive 96/62/EZ i opće strategije za smanjenje koncentracija PM_{10} imaju za svrhu smanjiti i koncentracije $PM_{2,5}$.

4. Kad su granične vrijednosti PM_{10} određene u točki I. Priloga III. prekoračene zbog koncentracija PM_{10} u zraku uzrokovanih prirodnim pojavama koje dovode do koncentracija koje značajno prekoračuju uobičajene pozadinske razine koje proizlaze iz prirodnih izvora, države članice, sukladno članku 11. točki 1. Direktive 96/62/EZ, o tome obavještavaju Komisiju, pružajući potrebna opravdanja kako bi dokazale da je takvo prekoračenje uzrokovano prirodnim pojavama. U takvim slučajevima,

države članice dužne su provesti akcijske planove sukladno članku 8. stavku 3. Direktive 96/62/EZ samo ako su granične vrijednosti određene u točki I. Priloga III. prekoračene zbog razloga koji nisu prirodne pojave." [neslužbeni prijevod]

7 Sukladno članku 12. Direktive 1999/30, države članice bile su dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 19. srpnja 2001.

8 Kako bi se osigurala zaštita zdravlja ljudi, u Prilogu III. navedenoj direktivi bile su određene dvije vrste ograničenja za PM_{10}, pri čemu se razlikuju dvije faze, od kojih je svaka i sama podijeljena na dva razdoblja. Kada je riječ o razdobljima prve faze, počevši od 1. siječnja 2005. do 31. prosinca 2009., s jedne strane, dnevna vrijednost od 50 $\mu g/m^3$ nije se smjela prekoračiti više od 35 puta u kalendarskoj godini, a s druge strane, godišnja vrijednost koja se nije smjela prekoračiti iznosila je 40 $\mu g/m^3$ u kalendarskoj godini. Kada je riječ o razdobljima druge faze, počevši od 1. siječnja 2010., s jedne strane, dnevna vrijednost od 50 $\mu g/m^3$ nije se smjela prekoračiti više od 7 puta u kalendarskoj godini, a s druge strane, godišnja granična vrijednost iznosila je 20 $\mu g/m^3$ u kalendarskoj godini.

Direktiva 2008/50

9 Sukladno odredbama uvodnih izjava 2., 16., 18. i 19. Direktive 2008/50:

„(2) Kako bi se zaštitilo ljudsko zdravlje i okoliš u cjelini, posebno je važno boriti se protiv emisija onečišćujućih tvari na njihovu izvoru, te identificirati i primijeniti najučinkovitije mjere smanjenja emisije na lokalnoj i nacionalnoj razini, te na razini Zajednice. Stoga bi trebalo izbjegavati, spriječiti ili smanjiti emisije štetnih onečišćujućih tvari u zraku, te postaviti odgovarajuće ciljeve za kvalitetu zraka, vodeći računa o relevantnim normama, smjernicama i programima Svjetske zdravstvene organizacije.

[…]

(16) Za zone i aglomeracije u kojima su uvjeti posebno teški trebalo bi omogućiti odgodu krajnjeg roka za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima kvalitete zraka u slučajevima kada, bez obzira na provedbu odgovarajućih mjera za smanjenje onečišćenja, postoje akutni problemi u postizanju sukladnosti u specifičnim zonama i aglomeracijama. Svako odgađanje roka za zonu ili aglomeraciju mora pratiti sveobuhvatni plan koji bi trebala odobriti Komisija, a kojim se osigurava usklađenost s novim krajnjim rokom. Dostupnost potrebnih mjera Zajednice koje odražavaju željenu razinu smanjenja emisija na izvoru, što je navedeno u Tematskoj strategiji o onečišćenju zraka, bit će važna za učinkovito smanjenje emisije u vremenskom okviru koji je utvrđen u ovoj Direktivi za postizanje sukladnosti s graničnim vrijednostima pa bi je trebalo uzeti u obzir prilikom procjene zahtjeva za odgodu krajnjeg roka.

[…]

(18) Trebalo bi izraditi planove za kvalitetu zraka za zone i aglomeracije u kojima koncentracije onečišćujućih tvari u zraku prelaze relevantne ciljne ili granične vrijednosti kvalitete zraka plus, gdje je primjenjivo, eventualne privremene granice tolerancije. Onečišćujuće tvari emitiraju se iz mnogo različitih izvora i aktivnosti. Kako bi se osigurala povezanost različitih politika, takvi planovi za kvalitetu zraka trebali bi, gdje je izvedivo, biti dosljedni i integrirani s planovima i programima koji su pripremljeni u skladu s Direktivom 2001/80/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o ograničenju emisija određenih onečišćujućih tvari u zrak iz velikih uređaja za loženje [(SL 2001., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 33.)], Direktivom 2001/81/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o nacionalnim gornjim granicama emisije za određene onečišćujuće tvari (SL 2001., L 309, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29.,

str. 54.)] i Direktivom 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša [(SL 2002., L 189, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 28.)]. Prilikom izdavanja dozvola za obavljanje industrijskih aktivnosti u skladu s Direktivom 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja [(SL 2008., L 24, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 114.)], također će se voditi briga o ciljevima kvalitete zraka predviđenim u ovoj Direktivi.

(19) Trebalo bi izraditi akcijske planove u kojima se navode kratkoročne mjere koje treba poduzeti u slučaju rizika od prekoračenja jednog ili više pragova upozorenja, kako bi se taj rizik smanjio i kako bi se ograničilo njegovo trajanje. Ako se rizik odnosi na jednu ili više graničnih vrijednosti ili ciljnih vrijednosti, država članica može, gdje je prikladno, izraditi takve kratkoročne akcijske planove. […]”

10 Članak 1. Direktive 2008/50, naslovljen „Predmet”, u svojim točkama 1. do 3. određuje:

„Ovom Direktivom utvrđuju se mjere čiji je cilj:

1. definiranje i utvrđivanje ciljeva za kvalitetu zraka kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na ljudsko zdravlje i okoliš kao cjelinu;

2. procjena kvalitete zraka u državama članicama na temelju zajedničkih metoda i kriterija;

3. dobivanje informacija o kvaliteti zraka kako bi se pomoglo u suzbijanju onečišćenja zraka i štetnih utjecaja, te radi nadzora dugoročnih trendova i poboljšanja koji su rezultat nacionalnih mjera i mjera Zajednice”.

11 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, u njegovim točkama 5., 8. i 18. predviđeno je:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

5. ‚granična vrijednost’ znači razina određena na temelju znanstvenih spoznaja s ciljem izbjegavanja, sprečavanja ili umanjivanja štetnih učinaka na ljudsko zdravlje i/ili okoliš u cjelini, koju treba dostići u zadanom razdoblju, i koja se nakon toga ne smije prekoračiti;

[…]

8. ‚planovi za kvalitetu zraka’ znači planovi u kojima su utvrđene mjere za postizanje graničnih ili ciljnih vrijednosti;

[…]

18. ‚PM_{10}’ znači frakcija lebdećih čestica koja prolazi kroz ulaz sakupljača, kako je definirano u referentnoj metodi za uzorkovanje i mjerenje PM_{10}, EN 12341, s 50% učinkovitosti u odstranjivanju čestica aerodinamičnog promjera 10 μm.”

12 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Granične vrijednosti i pragovi upozorenja za zaštitu zdravlja ljudi”, u svojem stavku 1. glasi:

„Države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama razine sumporova dioksida, PM_{10}, olova i ugljikova monoksida u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI.

[…]”

13 Članak 22. iste direktive, naslovljen „Odgoda krajnjih rokova za postizanje usklađenosti i izuzeće od obveze primjene određenih graničnih vrijednosti” glasi:

„1. Ako se u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići sukladnost s graničnim vrijednostima za dušikov dioksid ili benzen do krajnjih rokova navedenih u Prilogu XI., država članica može odgoditi te krajnje rokove do najviše pet godina za tu određenu zonu ili aglomeraciju, pod uvjetom da je donesen plan za kvalitetu zraka u skladu s člankom 23. za zonu ili aglomeraciju na koju se odnosi odgoda; takav plan za kvalitetu zraka dopunjuje se informacijama iz odjeljka B Priloga XV. koje se odnose na predmetne onečišćujuće tvari i pokazuje kako će se postići sukladnost s graničnim vrijednostima prije novog krajnjeg roka.

2. Ako se sukladnost s graničnim vrijednostima za PM_{10} iz Priloga XI. u određenoj zoni ili aglomeraciji ne može postići zbog disperzijskih karakteristika određenog mjesta, nepovoljnih klimatskih uvjeta ili prekograničnog prijenosa onečišćujućih tvari, država članica izuzima se od obveze primjene tih graničnih vrijednosti do 11. lipnja 2011. pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 1. i da država članica dokaže da su poduzete sve odgovarajuće mjere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se poštovali krajnji rokovi.

3. Ako država članica primjenjuje stavak 1. ili 2., mora osigurati da granična vrijednost za svaku onečišćujuću tvar nije prekoračena za više nego što iznosi maksimalna granica tolerancije iz Priloga XI. za svaku predmetnu onečišćujuću tvar.

4. Države članice obavješćuju Komisiju o slučajevima u kojima se, po njihovu mišljenju, mogu primijeniti stavak 1. ili 2., te dostavljaju plan za kvalitetu zraka iz stavka 1., uključujući i sve relevantne informacije koje Komisija treba kako bi procijenila jesu li relevantni uvjeti ispunjeni ili ne. U svojoj procjeni Komisija vodi računa o procijenjenim učincima mjera, koje su države članice poduzele, koje poduzimaju ili će poduzimati, na kvalitetu zraka u državama članicama, kao i o procijenjenim učincima trenutačnih mjera Zajednice i planiranih mjera Zajednice koje treba predložiti Komisija.

Ako Komisija ne uputi primjedbe u roku od devet mjeseci od primitka te obavijesti, smatra se da su ispunjeni relevantni uvjeti za primjenu stavaka 1. ili 2.

Ako Komisija uputi primjedbe, može od država članica zahtijevati da prilagode postojeće ili izrade nove planove za kvalitetu zraka.”

14 Članak 23. Direktive 2008/50, naslovljen „Planovi za kvalitetu zraka” u svojem stavku 1. predviđa:

„1. Ako u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače bilo koju graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost kao i bilo koju granicu tolerancije u svakom od tih slučajeva, države članice osiguravaju izradu planova za kvalitetu zraka za te zone i aglomeracije kako bi postigle relevantnu graničnu vrijednost ili ciljnu vrijednost navedenu u prilozima XI. i XIV.

U slučaju prekoračenja onih graničnih vrijednosti za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, u planovima za kvalitetu zraka utvrđene su odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće. Planovi za kvalitetu zraka mogu dodatno obuhvatiti i posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući i djecu.

Ti planovi za kvalitetu zraka sadržavaju minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV., a mogu uključivati i mjere sukladno članku 24. Ti se planovi Komisiji dostavljaju bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.

[…]”

15 Članak 27. te direktive, naslovljen „Prijenos informacija i izvješćivanje” propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da su informacije o kvaliteti zraka dostupne Komisiji u propisanom vremenu, kako je određeno provedbenim mjerama iz članka 28. stavka 2.

2. U svakom slučaju, za potrebe posebno procjene sukladnosti s graničnim vrijednostima i kritičnim razinama te postizanja ciljnih vrijednosti, takve se informacije dostavljaju Komisiji najkasnije devet mjeseci nakon kraja svake godine, i uključuju:

(a) promjene koje su te godine učinjene u popisu i razgraničenju zona i aglomeracija koje su utvrđene sukladno članku 4.;

(b) popis zona i aglomeracija u kojima su razine jedne od ili više onečišćujućih tvari više od graničnih vrijednosti uvećanih za, gdje je primjenjivo, granicu tolerancije ili su više od ciljnih vrijednosti ili kritičnih razina; i za te zone i aglomeracije:
   i. procijenjene razine i, ako je relevantno, datume i razdoblja u kojima su te razine bile promatrane;
   ii. prema potrebi, procjenu doprinosa procijenjenim razinama iz prirodnih izvora i resuspenzije lebdećih čestica nakon zimskog posipavanja cesta pijeskom ili solju, kako je prijavljena Komisiji sukladno člancima 20. i 21.

3. Stavci 1. i 2. primjenjuju se na informacije prikupljene od početka druge kalendarske godine nakon stupanja na snagu provedbenih mjera iz članka 28. stavka 2.”

16 Članak 31. navedene direktive, naslovljen „Stavljanje izvan snage i prijelazne odredbe” u svojem stavku 1. propisuje:

„Direktive 96/62/EZ, 1999/30/EZ, 2000/69/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. o graničnim vrijednostima za benzen i ugljikov monoksid u zraku (SL 2000., L 313, str. 12.)] i 2002/3/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2002. o prizemnom ozonu u zraku (SL 2002., L 67, str. 14.)] stavljaju se izvan snage od 11. lipnja 2010., ne dovodeći u pitanje obveze država članica vezane uz rokove za prenošenje ili primjenu tih Direktiva.

[…]”

17 Članak 33. Direktive 2008/50, naslovljen „Prenošenje”, u svojem stavku 1. određuje:

„Države članice donose potrebne zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom prije 11. lipnja 2010. One o tekstu tih mjera odmah obavješćuju Komisiju.

[…]”

18 Prema članku 34. te direktive, naslovljenom „Stupanje na snagu”, navedena direktiva stupila je na snagu na dan objave u *Službenom listu Europske unije*, odnosno 11. lipnja 2008.

19 Prilog XI. Direktivi 2008/50 nosi naslov „Granične vrijednosti za zaštitu zdravlja ljudi”. Prema tom prilogu, kada je riječ o PM_{10}, dnevna granična vrijednost iznosi 50 $\mu g/m^3$, ne smije se prekoračiti više od 35 puta u kalendarskoj godini, a godišnja granična vrijednost iznosi 40 $\mu g/m^3$ u kalendarskoj godini. Navedeni prilog pojašnjava da je datum do kojeg je trebalo postići te granične vrijednosti bio 1. siječanj 2005.

Predsudski postupak

20 Dana 14. travnja 2009. Republika Bugarska obavijestila je Komisiju, u skladu s člankom 22. stavkom 2. Direktive 2008/50, o zahtjevu kojim je tražila izuzimanje od obveze primjene graničnih vrijednosti PM_{10} do 11. lipnja 2011. Odlukom od 11. prosinca 2009., Komisija je na temelju članka 22. stavka 4. te direktive uputila primjedbu na taj zahtjev za izuzeće.

21 Nakon što je donijela tu odluku, Komisija je Republici Bugarskoj 1. listopada 2010. uputila pismo opomene, smatrajući da ta država članica nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 13. Direktive 2008/50.

22 U odgovoru od 18. veljače 2011. na to pismo opomene, Republika Bugarska nije osporavala neispunjenje obveza koje ima na temelju članka 13. Direktive 2008/50. Ta država članica navela je da su tijekom 2007. i 2008. u bugarskim zonama i aglomeracijama, izuzev određenih općina, zabilježena prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}, a u svojem odgovoru analizirala je uzroke tih prekoračenja.

23 Dopisom od 9. lipnja 2011. Republika Bugarska obavijestila je Komisiju o drugom zahtjevu kojim je tražila izuzimanje od obveze primjene graničnih vrijednosti PM_{10} na temelju članka 22. stavka 2. Direktive 2008/50 (u daljnjem tekstu: obavijest od 9. lipnja 2011.). Dopisom od 11. srpnja 2011., Komisija je odgovorila da, s obzirom na to da je taj zahtjev zaprimljen 10. lipnja 2011., razdoblje od devet mjeseci predviđeno u članku 22. stavku 4. drugom podstavku Direktive 2008/50 u kojem Komisija treba izvršiti svoju procjenu, istječe nakon krajnjeg roka iz članka 22. stavka 2. te direktive, odnosno 11. lipnja 2011. Komisija je dodala da joj je to razdoblje od devet mjeseci potrebno za izvršenje potpune procjene i da – kako bi se zadržao korisni učinak Direktive 2008/50 i osigurala pravna sigurnost – nije moguće donošenje odluke nakon 11. lipnja 2011., jer bi to značilo ocjenu navedenog zahtjeva u odnosu na razdoblje koje je prošlo.

24 Komisija je 25. siječnja 2013. Republici Bugarskoj uputila ponovljeno pismo opomene, smatrajući da je ta država članica povrijedila članak 13. Direktive 2008/50 i članak 23. stavak 1. te direktive. S tim u vezi, Komisija se pozvala na neusklađivanje s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u svim zonama i aglomeracijama te države članice između 2007. i 2011., uključujući i tu godinu, osim u zoni BG0003 AG Varna, gdje je godišnja granična vrijednost koja se primjenjuje na koncentracije PM_{10} bila usklađena tijekom 2009.

25 Dopisom od 1. travnja 2013., dopunjenim dopisom od 2. rujna 2013., Republika Bugarska odgovorila je Komisiji da dostavljeni podaci pokazuju trend smanjenja prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}. Ta država članica navela je da je odredila i donijela odgovarajuće mjere kako bi postupila u skladu s člankom 13. Direktive 2008/50.

26 Dopisom od 11. srpnja 2014., zaprimljenim istoga dana, Komisija je izdala obrazloženo mišljenje u kojem Republici Bugarskoj prigovara da nije ispunila obveze koje ima na temelju zajedničke primjene odredbi članka 13. stavka 1., Priloga XI. Direktivi 2008/50 i članka 23. stavka 1. te direktive, zbog neusklađivanja, s jedne strane, s dnevnim i godišnjim graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok od 2007. do najmanje 2012., i s druge strane, s dnevnom graničnom vrijednosti u zoni BG0003 AG Varna, od 2007. do najmanje 2012. i s godišnjom graničnom vrijednosti tijekom 2007. i 2008., te 2010. do najmanje 2012. (u daljnjem tekstu: obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014.). Komisija je također navedenu državu članicu pozvala da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

27 Dopisom od 8. rujna 2014., odgovarajući na navedeno obrazloženo mišljenje, Republika Bugarska nije osporavala prekoračenje graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u navedenim zonama i aglomeracijama. S tim u vezi, ta država članica iznijela je podatke u vezi s dnevnim i godišnjim koncentracijama PM_{10} na razini općina, uspoređujući podatke iz 2013. s onima iz 2012. i 2011., koji ukazuju na poboljšanje prosječnih vrijednosti.

28 Republika Bugarska uputila je Komisiji 2. lipnja 2015. dodatni odgovor na obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014., tvrdeći da na njezinu području postoji trend istovremenog smanjenja broja prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} i dnevnih i godišnjih koncentracija tih vrijednosti u velikom dijelu mjernih točaka kvalitete zraka.

29 Međutim, Komisija smatra da godišnje izvješće o kvaliteti zraka za 2013. koje je Republika Bugarska podnijela sukladno članku 27. Direktive 2008/50, potvrđuje da granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} nisu niti u toj godini bile usklađene u svih šest zona i aglomeracija navedenih u obrazloženom mišljenju od 11. srpnja 2014.

30 U tim okolnostima Komisija je podnijela ovu tužbu.

O tužbi

Prvi prigovor: povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s Prilogom XI.

Dopuštenost prvog prigovora

– *Argumentacija stranaka*

31 Republika Bugarska u svojem odgovoru na tužbu tvrdi da je prvi prigovor nedopušten jer je Komisija proširila predmet spora kako je definiran u predsudskom dijelu postupka.

32 Naime, kao prvo, kada je riječ o zajedničkoj primjeni odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 i njezina Priloga XI., ponovljeno pismo opomene od 25. siječnja 2013. odnosilo se na razdoblje od 2007. do 2011. Nadalje, obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014. odnosilo se na razdoblje od 2007. do „najmanje 2012”. Naposljetku, tužba se odnosi na razdoblje od 2007. do „najmanje 2013., uključujući i tu godinu”.

33 Osim toga, kada je riječ o razdoblju obuhvaćenom prvim prigovorom, ova tužba navodno sadržava neprecizne izraze, poput onoga u kojem se navodi da Republika Bugarska „i dalje ne ispunjava” svoje obveze. U tim okolnostima, nepostojanje naznake o neophodnom elementu sadržaja tužbe kojom se pokreće postupak, poput razdoblja tijekom kojeg je Republika Bugarska, prema Komisijinim tvrdnjama, postupala protivno pravu Unije, ne ispunjava zahtjeve dosljednosti, jasnoće i preciznosti, kako su navedeni u presudi od 15. studenoga 2012., Komisija/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, t. 47.).

34 Komisija u svojoj replici tvrdi da je zanemarivanje razdoblja nakon obrazloženog mišljenja od 11. srpnja 2014. suprotno svrsi, duhu i tekstu Direktive 2008/50, a riječ je o razdoblju tijekom kojeg se nastavila povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., a koju potvrđuju i novi podaci.

35 Naime, godišnje izvješće o kvaliteti zraka za 2014. koje je Republika Bugarska podnijela sukladno članku 27. Direktive 2008/50 dokazuje prekoračenje graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} i u odnosu na tu godinu. Stoga bi sada trebalo uzeti u obzir razdoblje od 2007. do

„najmanje 2014., uključujući i tu godinu”. S tim u vezi, predmet spora nije izmijenjen ili proširen, a Republika Bugarska ne može tvrditi da nije bila u mogućnosti razumjeti taj predmet ili da nije imala mogućnost braniti se.

36 Republika Bugarska u svojem odgovoru na repliku upućuje na privremene podatke koji proizlaze iz mjera koje se odnose na kvalitetu zraka u 2015.

– Ocjena Suda

37 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na temelju članka 258. UFEU-a predmet tužbe zbog povrede obveze određen je Komisijinim obrazloženim mišljenjem pa se tužba mora zasnivati na istim obrazloženjima i tužbenim razlozima kao i to obrazloženo mišljenje (vidjeti presude od 8. srpnja 2010., Komisija/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, t. 25. i od 13. veljače 2014., Komisija/Bugarska, C-152/12, neobjavljena, EU:C:2014:82, t. 30.).

38 U ovom slučaju, Komisija se u okviru ove tužbe, kao i u obrazloženom mišljenju od 11. srpnja 2014. poziva na prekoračenje dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}, kako su predviđene odredbama članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI.

39 Slijedom toga, valja utvrditi da se ova tužba, kada je riječ o prvom prigovoru, zasniva na istim obrazloženjima i tužbenim razlozima kao i obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014.

40 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da postojanje povrede obveze valja ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (presude od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka, C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220, t. 32.; od 6. listopada 2009., Komisija/Španjolska, C-562/07, EU:C:2009:614, t. 23. i od 1. prosinca 2016., Komisija/Luxembourg, C-152/16, neobjavljena, EU:C:2016:919, t. 20.).

41 U ovom predmetu, kao dan isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 11. srpnja 2014., koje je Republika Bugarska zaprimila istoga dana, određen je 11. rujna 2014.

42 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi i da, s obzirom na to da se ovom tužbom želi otkriti sustavna i ustrajna povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., u načelu nije moguće isključiti podnošenje dodatnih dokaza kojima je svrha da se u stadiju postupka pred Sudom potkrijepi općenitost i stalnost navodne povrede (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 37.; od 22. prosinca 2008., Komisija/Španjolska, C-189/07, neobjavljena, EU:C:2008:760, t. 29. i od 11. srpnja 2013., Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, t. 29.).

43 Sud je naime već imao priliku pojasniti da se predmet tužbe zbog povrede obveze može proširiti na činjenice nastale nakon obrazloženog mišljenja ako su iste vrste i sastavni dio istog ponašanja kao i činjenice na koje se odnosi navedeno mišljenje (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 1983., Komisija/Francuska, 42/82, EU:C:1983:88, t. 20.; od 22. prosinca 2008., Komisija/Španjolska, C-189/07, neobjavljena, EU:C:2008:760, t. 30. i od 15. ožujka 2012., Komisija/Cipar, C-340/10, EU:C:2012:143, t. 37.).

44 U ovom slučaju, Republika Bugarska podnijela je Komisiji godišnje izvješće o kvaliteti zraka za 2014., sukladno članku 27. Direktive 2008/50, koje se osobito odnosilo na poštovanje odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. Podaci iz tog izvješća ponovno su izneseni u prilogu odgovoru na tužbu Republike Bugarske.

45 U svojoj replici, Komisija se oslanja na te podatke kako bi uputila na to da se prvi prigovor odnosi na razdoblje „do najmanje 2014., uključujući i tu godinu”.

46 Međutim, iako su podaci o kvaliteti zraka u 2014. činjenice koje su nastale nakon obrazloženog mišljenja od 11. srpnja 2014., potonje su iste vrste kao i one na koje se odnosilo navedeno obrazloženo mišljenje i sastavni su dio istog ponašanja.

47 Stoga je Komisija te podatke, za koje je saznala nakon izdavanja obrazloženog mišljenja od 11. srpnja 2014., mogla valjano spomenuti kako bi zaključila da je Republika Bugarska povrijedila odredbe članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. i u odnosu na 2014.

48 U tim okolnostima, sama činjenica da se Komisija ne poziva na točno određeni datum kako bi naznačila do kada Republika Bugarska nije ispunjavala obveze koje ima na temelju zajedničke primjene odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 i njezina Priloga XI., nije dovoljna za zaključak da je prvi prigovor u cijelosti nedopušten.

49 Valja dodati da je Republika Bugarska, u prilogu svojem odgovoru na repliku, dala podatke o dnevnim i godišnjim koncentracijama PM_{10} za jedan dio 2015. Međutim, ti se podaci u tom stadiju nisu odnosili na cijelu godinu i još su uvijek bili privremene naravi. Stoga ih u okviru ove tužbe ne treba uzeti u obzir.

50 Nadalje, budući da Sud može po službenoj dužnosti ispitati jesu li ispunjeni uvjeti za podnošenje tužbe zbog povrede obveze predviđeni u članku 258. UFEU-a (vidjeti presude od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija, C-439/99, EU:C:2002:14, t. 8. i od 22. rujna 2016., Komisija/Češka Republika, C-525/14, EU:C:2016:714, t. 14.), treba provjeriti je li Komisiji na temelju njezina prvog prigovora dopušteno utvrditi da Republika Bugarska nije ispunila svoje obveze počevši od 2007.

51 Sukladno njezinu članku 34., Direktiva 2008/50, koja je jedina spomenuta u Komisijinu prvom prigovoru, stupila je na snagu 11. lipnja 2008., odnosno nakon datuma od kojeg je Komisija od Suda zatražila da utvrdi postojanje povrede. Osim toga, primjenom njezina članka 33. stavka 1., države članice moraju donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s navedenom direktivom prije 11. lipnja 2010.

52 Međutim Komisiji je, prema sudskoj praksi Suda, dopušteno utvrditi postojanje povrede obveza koje proizlaze iz izvorne verzije akta Europske unije koja je naknadno izmijenjena ili stavljena izvan snage, a koje su zadržane i u odredbama novog akta Unije. Nasuprot tomu, predmet spora nije moguće proširiti na obveze koje proizlaze iz novih odredbi u pogledu kojih nema istovjetnih u izvornoj verziji predmetnog akta, jer će se u protivnom raditi o bitnoj povredi postupka u pogledu pravilnosti postupka u kojem se utvrđuje povreda obveze (presude od 24. svibnja 2011., Komisija/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, t. 42. i od 10. rujna 2015., Komisija/Poljska, C-36/14, neobjavljena, EU:C:2015:570, t. 24.).

53 U ovom slučaju, iz zajedničke primjene odredbi članka 5. Direktive 1999/30 i njezina Priloga III. proizlazi da se kada je riječ o razdobljima prve faze, počevši od 1. siječnja 2005. do 31. prosinca 2009., s jedne strane, dnevna vrijednost od 50 $\mu g/m^3$ nije smjela prekoračiti više od 35 puta u kalendarskoj godini i da je, s druge strane, godišnja vrijednost koja se nije smjela prekoračiti iznosila 40 $\mu g/m^3$ u kalendarskoj godini.

54 Nesporno je da su te obveze zadržane odredbama članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. Naime, u navedenom prilogu navedeno je da te granične vrijednosti vrijede od 1. siječnja 2005.

55 Imajući u vidu naprijed navedeno, valja utvrditi da je dopušten prigovor koji se temelji na povredi odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. za razdoblje od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu.

Osnovanost prvog prigovora

– Argumentacija stranaka

56 Komisija u svojoj tužbi tvrdi da sama činjenica prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} čini povredu odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI.

57 Upravo iz godišnjih izvješća o kvaliteti zraka, koja je Republika Bugarska podnijela počevši s 2008., proizlazi pak da su dnevne i godišnje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} od 2007. sustavno i ustrajno prekoračivane na cijelom državnom području te države članice, odnosno u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok, osim kada je riječ o zoni BG0003 AG Varna u kojoj je tijekom 2009. godišnja granična vrijednost bila usklađena.

58 Republika Bugarska ta prekoračenja nije osporavala u svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014. Osim toga, iz dostavljenih podataka ne proizlazi nikakav trend smanjenja u pogledu broja dana prekoračenja godišnje granične vrijednosti koja se primjenjuje na koncentracije PM_{10} za brojne mjerne točke kvalitete zraka.

59 Republika Bugarska tvrdi da je 9. lipnja 2011. Komisiju na temelju članka 22. Direktive 2008/50 obavijestila o zahtjevu kojim je tražila izuzimanje od obveze primjene graničnih vrijednosti PM_{10}, na koji je Komisija odgovorila da nije moguće donošenje odluke nakon 11. lipnja 2011., iz stavka 2. tog članka, jer bi to značilo ocjenu tog zahtjeva u odnosu na razdoblje koje je prošlo.

60 Međutim, prema mišljenju Republike Bugarske, državi članici na temelju članka 22. Direktive 2008/50 nije propisan nikakav krajnji rok za podnošenje obavijesti. Komisija je dakle bila obvezna ispitati obavijest od 9. lipnja 2011. i donijeti odluku s retroaktivnim učinkom.

61 Odbivši izjasniti se o obavijesti od 9. lipnja 2011., Komisija je povrijedila svoju obvezu lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a i stoga nije utvrđena povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI.

62 Kada je riječ o prekoračenjima dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}, Republika Bugarska u zadnjim godinama u Bugarskoj bilježi trend smanjenja PM_{10} u zraku.

63 S tim u vezi, 28 od 37 mjernih točaka kvalitete zraka zabilježilo je smanjenje godišnje prosječne koncentracije PM_{10}. Isto tako, 29 od 37 mjernih točaka kvalitete zraka zabilježilo je smanjenje broja prekoračenja dnevnih graničnih vrijednosti između 2011. i 2015.

64 Republika Bugarska osim toga tvrdi da su njezina nastojanja u pogledu smanjenja razina PM_{10} spriječena njezinom socioekonomskom situacijom. Naime, navodi da je emisije PM_{10} teško smanjiti zbog izvora onečišćenja kao što su grijanje u kućanstvima i cestovni promet. Tako velik dio bugarskog stanovništva zbog ekonomskih poteškoća tijekom zimskog razdoblja za grijanje masovno koristi drvo i ugljen. Naime, postotak stanovništva koji ima velike poteškoće pri podmirenju svojih mjesečnih izdataka, iznosio je u 2013. za Republiku Bugarsku 32,9%, dok je za svih 28 država članica taj postotak iznosio 12,2%.

65 Komisija u svojoj replici navodi da je obavijest od 9. lipnja 2011. primila samo dva dana prije isteka roka propisanog člankom 22. stavkom 2. Direktive 2008/50, odnosno 11. lipnja 2011. Međutim, ona nije ovlaštena produljiti taj rok za usklađivanje graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}, ni retroaktivno odobriti situaciju koja nije u skladu sa zahtjevima iz te direktive.

– *Ocjena Suda*

66 Kada je riječ o ocjeni osnovanosti prvog prigovora, valja podsjetiti da se sukladno odredbama članka 1. točke 1. Direktive 2008/50, njome utvrđuju mjere čiji je cilj definiranje i utvrđivanje ciljeva za kvalitetu zraka kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na ljudsko zdravlje i okoliš kao cjelinu.

67 U tom pogledu, članak 13. stavak 1. prvi podstavak te direktive predviđa da države članice osiguravaju da u njihovim zonama i aglomeracijama, među ostalim, razine PM_{10} u zraku ne prelaze granične vrijednosti utvrđene u Prilogu XI. te direktive.

68 Postupak predviđen člankom 258. UFEU-a počiva pak na objektivnom utvrđenju da država članica nije poštovala obveze koje ima prema UFEU-u ili prema sekundarnom pravu (vidjeti presude od 1. ožujka 1983., Komisija/Belgija, 301/81, EU:C:1983:51, t. 8.; od 19. prosinca 2012., Komisija/Italija, C-68/11, EU:C:2012:815, t. 62., i od 4. rujna 2014., Komisija/Grčka, C-351/13, neobjavljena, EU:C:2014:2150, t. 23.).

69 Stoga je prekoračenje graničnih vrijednosti dovoljno da bi se utvrdila povreda odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. (vidjeti u tom smislu presude od 10. svibnja 2011., Komisija/Švedska, C-479/10, neobjavljena, EU:C:2011:287, t. 15. i 16., i od 15. studenoga 2012., Komisija/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, t. 52. i 53.).

70 S tim u vezi, ne može se prihvatiti analiza u skladu s kojom je država članica u cijelosti ispunila obveze iz članka 13. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 samo zbog toga što je bio donesen plan o kvaliteti zraka (vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 2014., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 42.).

71 U ovom slučaju, podaci koji proizlaze iz godišnjih izvješća o kvaliteti zraka koja je podnijela Republika Bugarska pokazuju da je ta država članica prekoračila dnevne i godišnje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu, osim godišnje granične vrijednosti u zoni BG0003 AG Varna tijekom 2009., što ona uostalom nije osporavala.

72 Kada je riječ o argumentu Republike Bugarske da je nakon njezine obavijesti od 9. lipnja 2011. na nju trebalo primijeniti članak 22. stavak 2. Direktive 2008/50, i da je Komisija, odbivši razmotriti njezin zahtjev, povrijedila obvezu lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, valja istaknuti, kao što to u bitnome čini nezavisna odvjetnica u točki 59. svojeg mišljenja, da se u Komisijinu odgovoru Republici Bugarskoj, sukladno kojem je zahtjev te države članice postavljen prekasno s obzirom na krajnji rok 11. lipnja 2011. iz članka 22. stavka 2. te direktive, nalazila Komisijina primjedba na temelju članka 22. stavka 4. iste direktive koju Republika Bugarska nije osporavala.

73 Međutim, takva Komisijina primjedba, koja je s pravom istaknuta s obzirom na očitu nepravodobnost zahtjeva koji je podnijela Republika Bugarska, dovoljna je da se isključi i primjena uvjetnog izuzeća iz članka 22. Direktive 2008/50 i slijedom toga, Komisijina povreda svoje obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

74 U tim okolnostima, valja utvrditi da Republika Bugarska nije bila izuzeta od obveze usklađivanja s graničnim vrijednostima do 11. lipnja 2011.

75 Kada je riječ o argumentu Republike Bugarske prema kojem su njezina nastojanja u pogledu smanjenja razina PM_{10} spriječena njezinom socioekonomskom situacijom, valja podsjetiti da je sukladno odredbama Priloga III. Direktivi 1999/30, datum od kojeg su dnevne i godišnje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} trebale biti usklađene bio 1. siječnja 2005. Ta obveza primjenjuje se na Republiku Bugarsku od dana njezina pristupanja Europskoj uniji, odnosno od 1. siječnja 2007.

76 Prema tome, ako je objektivno utvrđeno da država članica nije poštovala obveze koje ima prema UFEU-u ili prema sekundarnom pravu, nije bitno to što povreda proizlazi iz volje države članice kojoj se pripisuje ili iz njezine nepažnje ili pak zbog tehničkih teškoća s kojima se ta država članica susrela (vidjeti presude od 1. listopada 1998., Komisija/Španjolska, C-71/97, EU:C:1998:455, t. 15. i od 4. rujna 2014., Komisija/Grčka, C-351/13, neobjavljena, EU:C:2014:2150, t. 23.).

77 Slijedom toga, nije moguće prihvatiti argument Republike Bugarske koji se odnosi na njezinu socioekonomsku situaciju.

78 U tim okolnostima, treba prihvatiti prvi Komisijin prigovor.

Drugi prigovor: povreda članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50

Dopuštenost drugog prigovora

– Argumentacija stranaka

79 Republika Bugarska navodi da, kada je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, u tužbenom zahtjevu nije navedeno razdoblje tijekom kojeg je došlo do te povrede, nego samo da je došlo do povrede i da ta „povreda i dalje traje". Zato Komisija, kao i kod prvog prigovora, nije poštovala zahtjeve dosljednosti, jasnoće i preciznosti kako ih je Sud formulirao, među ostalim, u presudi od 15. studenoga 2012., Komisija/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, t. 46. do 48.).

80 Kada je riječ o drugom prigovoru, Komisija ističe da je to što nije navedeno točno određeno razdoblje posljedica toga da obveza predmetne države članice da donese odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće, sukladno članku 23. stavku 1. Direktive 2008/50, nastaje u trenutku prve povrede obveza koje proizlaze iz članka 13. te direktive i traje sve dok ta država članica ne prestane s prekoračenjima graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}.

– Ocjena Suda

81 U skladu s člankom 120. točkom (c) Poslovnika Suda i sudskom praksom povezanom s tom odredbom, svaka tužba kojom se pokreće postupak treba sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni činjenični i pravni elementi na kojima se tužba temelji trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora (vidjeti osobito presude od 15. lipnja 2010., Komisija/Španjolska, C-211/08, EU:C:2010:340, t. 32. i od 22. rujna 2016., Komisija/Češka Republika, C-525/14, EU:C:2016:714, t. 16.).

82 S tim u vezi, valja navesti da sukladno odredbama članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50, u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, u planovima za kvalitetu zraka utvrđene su odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo „što je moguće kraće".

83 Slijedom toga, tom se odredbom uspostavlja izravna veza između s jedne strane, prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} kako su predviđene odredbama članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI., te s druge strane, izrade takvih planova.

84 Iz točke 55. ove presude proizlazi da je u ovom slučaju dopušten prigovor koji se temelji na povredi odredbi članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 u vezi s njezinim Prilogom XI. za razdoblje do 2014., uključujući i tu godinu.

85 Dakako, kada je riječ o drugom prigovoru, Komisija se nije pozvala na određene datume u pogledu razdoblja tijekom kojeg Republika Bugarska nije ispunila svoje obveze na temelju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50.

86 Međutim, zbog postojeće izravne veze između navodne povrede članka 13. stavka 1. Direktive 2008/50 i njezina Priloga XI., valja zaključiti da se prigovor koji se temelji na povredi članka 23. stavka 1. te direktive odnosi i na razdoblje do 2014., uključujući i tu godinu.

87 Nadalje, kada je riječ o datumu od kojeg je drugi prigovor utvrđen, iz sudske prakse navedene u točki 52. ove presude proizlazi da predmet spora nije moguće proširiti na obveze koje proizlaze iz novih odredbi u pogledu kojih nema istovjetnih u izvornoj verziji predmetnog akta.

88 U ovom slučaju, članak 5. Direktive 1999/30 u vezi s člankom 8. Direktive 96/62, ne određuje izričit datum u pogledu izrade akcijskih planova. S tim u vezi, kao što to tvrdi Komisija, Direktivom 96/62 se od država članica samo zahtijeva da u razumnom roku donesu mjere čija je svrha uskladiti kvalitetu zraka s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}.

89 S druge strane, članak 23. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2008/50 propisuje da su u slučaju prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} za koje je rok za postizanje sukladnosti već prošao, u planovima za kvalitetu zraka utvrđene odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo „što je moguće kraće”.

90 U tim okolnostima, zahtijevajući poštovanje što je moguće kraćeg razdoblja prekoračenja, ta odredba predviđa obvezu u pogledu koje nema istovjetne u ranijim propisima Unije, kao što to sama Komisija navodi u svojoj tužbi.

91 Osim toga, datum od kojeg su države članice morale poštovati članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 proizlazi iz samog teksta te direktive. Naime, sukladno odredbama članka 33. navedene direktive, države članice morale su donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom prije 11. lipnja 2010.

92 Slijedom toga, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 91. svojeg mišljenja, povreda članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 može se utvrditi tek od 11. lipnja 2010.

93 Stoga je prigovor koji se temelji na povredi članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 dopušten u dijelu koji se odnosi na razdoblje od 11. lipnja 2010. do 2014., uključujući i tu godinu.

Osnovanost drugog prigovora

– Argumentacija stranaka

94 Komisija smatra da država članica – kad povrijedi članak 13. stavak 1. Direktive 2008/50. i kad, kao u ovom slučaju Republika Bugarska, nakon te povrede tijekom sedam uzastopnih godina u svojim planovima za kvalitetu zraka propusti predvidjeti sve mjere kako bi postupila u skladu sa svojom obvezom – ne ispunjava ni obveze koje ima na temelju članka 23. stavka 1. te direktive, odnosno konkretno obvezu da osigura da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće.

95 Komisija tvrdi da mjere poduzete na nacionalnoj razini koje je Republika Bugarska opisala u svojim odgovorima na obrazloženo mišljenje od 11. srpnja 2014. još uvijek nisu u primjeni ili da su se počele primjenjivati, ali da njihovi rezultati nisu vidljivi, što dokazuje nedostatnost tih mjera. Kada je riječ o mjerama poduzetima na lokalnoj razini, iako je u vezi s brojem prekoračenja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u većini općina utvrđeno poboljšanje, stanje na dan podnošenja ove tužbe je i dalje karakteriziralo postojanje trajnog prekoračenja u svakoj od šest bugarskih zona i aglomeracija.

96 Slijedom toga, Komisija smatra da su te mjere nedostatne ili neodgovarajuće za to da razdoblje prekoračenja bude „što je moguće kraće” u smislu članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50.

97 Republika Bugarska tvrdi da je u okviru kratkoročnog akcijskog plana imala obvezu poduzeti mjere koje su prikladne za smanjenje na minimum rizika od prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10}, ali da se rok u kojem je morala osigurati da razdoblje prekoračenja tih graničnih vrijednosti bude „što je moguće kraće” mijenja ovisno o konkretnim okolnostima i da joj Komisija nije naznačila taj rok.

98 Nadalje, budući da članak 23. stavak 1. treći podstavak Direktive 2008/50 predviđa da se planovi dostavljaju Komisiji najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje, taj rok od dvije godine treba uzeti u obzir za izračun onoga što predstavlja „što je moguće kraće” razdoblje prekoračenja.

99 Osim toga, iako je obveza usklađivanja s graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} uređena člankom 13. stavkom 1. Direktive 2008/50, prekoračenje tih vrijednosti samo je uvjet za nastanak obveze predviđene člankom 23. stavkom 1. te direktive. Slijedom toga, uvjeti za utvrđenje povrede potonje odredbe razlikuju se od onih koji se odnose na povredu članka 13. Direktive 2008/50. Međutim, Komisija ne navodi posebne argumente kako bi dokazala postojanje povrede članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50.

100 Kada je riječ o donesenim mjerama, sve bugarske općine počinitelji povrede izradile su i primijenile planove čiji je krajnji cilj usklađivanje s odredbama Direktive 2008/50 i čija je posljedica poboljšanje podataka o kvaliteti zraka. Na nacionalnoj razini, u prosincu 2015. izmijenjeno je zakonodavstvo kao bi se ubrzao postupak poboljšanja kvalitete zraka. U cilju poboljšanja kvalitete zraka donesen je i veći broj programa, među ostalim o sustavima javnog gradskog prijevoza, o energetskoj učinkovitosti zgrada, o poboljšanju urbanih sredina i o ruralnom razvoju. Isto tako, poduzete su mjere radi poboljšanja priključivanja stanova na mrežu za distribuciju plina.

101 Naposljetku, Republika Bugarska tvrdi da je provedba tih mjera i dalje u tijeku i da novi programi sadržavaju planove za kratkoročnu, srednjoročnu i dugoročnu provedbu, ovisno o vrsti mjera. Kada je riječ o broju prekoračenja graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} i prosječnih razina tih prekoračenja, poboljšanje rezultata je očito.

– *Ocjena Suda*

102 Iz članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/50 proizlazi da je predmetna država članica, kada se prekoračenje graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} dogodi nakon proteka roka predviđenog za njihovu primjenu, dužna izraditi plan za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve.

103 Zato taj plan mora predvidjeti odgovarajuće mjere kako bi razdoblje prekoračenja bilo što je moguće kraće te može dodatno obuhvatiti i posebne mjere koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih skupina stanovništva, uključujući i djecu. Usto, u skladu s člankom 23. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2008/50, taj plan sadržava minimalno informacije iz odjeljka A Priloga XV. toj direktivi, a može uključivati i mjere sukladno njezinu članku 24. Navedeni plan mora se dostaviti Komisiji bez odgode, a najkasnije dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.

104 Sukladno sudskoj praksi Suda, članak 23. stavak 1. Direktive 2008/50 ima općenitiji doseg jer se bez vremenskog ograničenja primjenjuje na prekoračenja svih graničnih vrijednosti onečišćujuće tvari utvrđenih tom direktivom, nakon roka predviđenog za njihovu primjenu, neovisno o tome je li ga utvrdila navedena direktiva ili Komisija u skladu s njezinim člankom 22. (vidjeti presudu od 19. studenoga 2014., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 48.).

105 Pri tumačenju Direktive 96/62, Sud je istaknuo da iako države članice imaju diskrecijsku ovlast, u članku 7. stavku 3. te direktive navedena su ograničenja za njezino izvršavanje, na koja se pred nacionalnim sudovima moguće pozvati kada je riječ o prikladnosti mjera koje mora sadržavati akcijski plan u cilju smanjenja rizika od prekoračenja i ograničenja njegova trajanja, vodeći računa o ravnoteži koju treba osigurati između tog cilja i raznih prisutnih javnih i privatnih interesa (vidjeti presudu od 25. srpnja 2008., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, t. 45. i 46.).

106 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 96. svojeg mišljenja, jednak pristup treba slijediti i kada je riječ o tumačenju članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50. Slijedom toga, planovi za kvalitetu zraka mogu se izraditi samo na temelju ravnoteže između cilja smanjenja rizika od onečišćenja i raznih prisutnih javnih i privatnih interesa.

107 Stoga, činjenica da država članica prekoračuje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} nije sama za sebe dovoljna da bi se zaključilo da ta država članica nije ispunila obveze predviđene u članku 23. stavku 1. Direktive 2008/50.

108 U tim okolnostima, analizom svakog pojedinog slučaja zasebno valja provjeriti jesu li planovi koje je izradila predmetna država članica u skladu s tom odredbom.

109 S tim u vezi, iz članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50 proizlazi da iako države članice imaju određenu marginu prosudbe za određivanje mjera koje treba usvojiti, one u svakom slučaju moraju dopustiti da razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti bude što je moguće kraće (presuda od 19. studenoga 2014., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 57.).

110 Republika Bugarska smatra da radi odlučivanja o tome je li ispunjen uvjet prema kojem razdoblje prekoračenja mora biti što je moguće kraće, valja uzeti u obzir rok predviđen člankom 23. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2008/50, koji za dostavu planova Komisiji iznosi dvije godine nakon kraja godine u kojoj je zabilježeno prvo prekoračenje.

111 Ta se argumentacija ne može prihvatiti.

112 Naime, iz teksta članka 23. stavka 1. Direktive 2008/50, kao i iz strukture te odredbe, proizlazi da obveza prema kojoj razdoblje prekoračenja graničnih vrijednosti mora biti što je moguće kraće ne ovisi o obvezi da se planovi dostave Komisiji. Slijedom toga, člankom 23. stavkom 1. trećim podstavkom te direktive predmetnoj se državi članici uopće ne dodjeljuje dodatni rok kako bi donijela odgovarajuće mjere i kako bi iste proizvodile učinke.

113 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 78. ove presude, Republika Bugarska nije ispunila obveze koje ima na temelju odredbi članka 13. stavka 1. Direktive u vezi s njezinim Prilogom XI. u svim zonama i aglomeracijama tijekom osam uzastopnih godina.

114 Počevši od 11. lipnja 2010., dana do kojeg je Republika Bugarska, sukladno članku 33. stavku 1. Direktive 2008/50 trebala donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom, ta je država članica dakle bila dužna što je moguće prije donijeti i provesti odgovarajuće mjere, sukladno članku 23. stavku 1. navedene direktive.

115 Međutim, dnevne i godišnje granične vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} bile su još uvijek prekoračene u svih šest bugarskih zona i aglomeracija tijekom 2014., odnosno više od tri godine nakon isteka roka za prijenos Direktive 2008/50. Stoga prekoračenje tih graničnih vrijednosti u toj državi članici ostaje sustavno i ustrajno, unatoč obvezama koje navedena ima na temelju Direktive 2008/50.

116 Nadalje, kao što je to navela Republika Bugarska i kako to proizlazi iz točke 100. ove presude, nacionalno zakonodavstvo izmijenjeno je tek u prosincu 2015. kako bi se ubrzao postupak poboljšanja kvalitete zraka.

117 Takva situacija sama za sebe ukazuje na to da ta država članica u ovom slučaju nije provela odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi razdoblje prekoračenja graničnih vrijednost koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} bilo „što je moguće kraće” u smislu članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive, pri čemu nije potrebno detaljno ispitati sadržaj planova koje je izradila Republika Bugarska.

118 U tim okolnostima, treba prihvatiti drugi Komisijin prigovor.

119 S obzirom na prethodna razmatranja, treba utvrditi da Republika Bugarska:

— zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu, s dnevnim i godišnjim graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok;

— zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu, s dnevnom graničnom vrijednosti koja se primjenjuje na koncentracije PM_{10} u zoni BG0003 AG Varna i s godišnjom graničnom vrijednosti tijekom 2007., 2008. i 2010. do 2014., uključujući i tu godinu, u istoj zoni BG0003 AG Varna,

nije ispunila obveze koje ima na temelju zajedničke primjene odredbi članka 13. stavka 1. i Priloga XI. Direktivi 2008/50, i

— zbog činjenice da su se prekoračenja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} nastavila u svim gore navedenim zonama i aglomeracijama, nije ispunila obveze koja ima na temelju članka 23. stavka 1. drugog podstavka te direktive, a osobito obvezu da osigura da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće, u razdoblju od 11. lipnja 2010. do 2014., uključujući i tu godinu.

Troškovi

120 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da Republika Bugarska snosi troškove i da ista u bitnome nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

121 U skladu s člankom 140. stavkom 1. istog poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Bugarska:**

   — **zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu, s dnevnim i godišnjim graničnim vrijednostima koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} u zonama i aglomeracijama BG0001 AG Sofija, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Sjever, BG0005 Jugozapad i BG0006 Jugoistok;**

   — **zbog sustavnog i ustrajnog neusklađivanja, od 2007. do 2014., uključujući i tu godinu, s dnevnom graničnom vrijednosti koja se primjenjuje na koncentracije PM_{10} u zoni BG0003 AG Varna i s godišnjom graničnom vrijednosti tijekom 2007., 2008. i 2010. do 2014., uključujući i tu godinu, u istoj zoni BG0003 AG Varna,**

   nije ispunila obveze koje ima na temelju zajedničke primjene odredbi članka 13. stavka 1. i Priloga XI. Direktivi 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu, i

   — **zbog činjenice da su se prekoračenja dnevnih i godišnjih graničnih vrijednosti koje se primjenjuju na koncentracije PM_{10} nastavila u svim gore navedenim zonama i aglomeracijama, nije ispunila obveze koja ima na temelju članka 23. stavka 1. drugog podstavka te direktive, a osobito obvezu da osigura da razdoblje prekoračenja bude što je moguće kraće, u razdoblju od 11. lipnja 2010. do 2014., uključujući i tu godinu.**

2. **Republika Bugarska snosit će, osim vlastitih, i troškove Europske komisije.**

3. **Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi