Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 5. apríla 2017 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Životné prostredie — Smernica 2008/50/ES — Kvalita okolitého ovzdušia — Článok 13 ods. 1 — Príloha XI — Denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} — Systematické a pretrvávajúce prekračovanie limitných hodnôt — Článok 22 — Predĺženie lehôt stanovených na dosiahnutie istých limitných hodnôt — Podmienky uplatnenia — Článok 23 ods. 1 — Plány kvality ovzdušia — Čo najviac skrátené obdobie prekročenia hodnôt — Vhodné opatrenia — Kritériá posúdenia“

Vo veci C-488/15,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 14. septembra 2015,

Európska komisia, v zastúpení: E. Kružíková, ako aj S. Petrova, P. Mihajlova a E. Manhaeve, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Bulharskej republike, v zastúpení: E. Petranova a M. Georgieva, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Poľská republika, v zastúpení: A. Gawłowska, ako aj B. Majczyna a D. Krawczyk, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen, sudcovia M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (spravodajca) a D. Šváby,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 29. septembra 2016,

* Jazyk konania: bulharčina.

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 10. novembra 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Bulharská republika si

— systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 minimálne do roku 2013 vrátane,

— systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním dennej limitnej hodnoty uplatniteľnej na koncentrácie PM_{10} v zóne BG0003 AG Varna, a to od roku 2007 minimálne do roku 2013 vrátane, ako aj ročnej limitnej hodnoty v rokoch 2007 a 2008 a od roku 2010 minimálne do roku 2013 vrátane v rovnakej zóne BG0003 AG Varna,

— absenciou doplňujúcich informácií o tom, že by došlo k zmene situácie týkajúcej sa nedodržiavania denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} vo vyššie uvedených zónach a aglomeráciách,

naďalej neplní svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1), a

— vzhľadom na to, že podľa poslednej výročnej správy o kvalite ovzdušia za rok 2013 sa naďalej prekračujú ročné a aj denné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} vo všetkých vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, si Bulharská republika nesplnila povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 23 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice, a to konkrétne povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, pričom k tomuto porušovaniu dochádza aj naďalej.

Právny rámec

Smernica 96/62/ES

2 Článok 7 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, 1996, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95), nazvaný „Zlepšenie kvality okolitého ovzdušia – Všeobecné požiadavky“ vo svojich odsekoch 1 a 3 uvádzal:

„1. Členské štáty uskutočnia nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie súladu s limitnými hodnotami.

…

3. Členské štáty zostavia akčné plány označujúce opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť v krátkom čase tam, kde je riziko prekročenia limitných hodnôt a/alebo výstražných prahov, s cieľom zníženia tohoto rizika a limitovania trvania takýchto prípadov. Takéto plány môžu, od prípadu k prípadu, ustanoviť opatrenia na kontrolu a tam, kde je to nevyhnutné, prerušenie činností, vrátane premávky motorových vozidiel, ktorá prispieva k prekračovaniu limitných hodnôt.“

3 Článok 8 tejto smernice nazvaný „Opatrenia uplatniteľné v zónach, kde je úroveň vyššia ako sú limitné hodnoty“ vo svojich odsekoch 1, 3 a 4 uvádzal:

„1. Členské štáty zostavia zoznam zón a aglomerácií, v ktorých je úroveň jedného alebo viacerých znečisťujúcich látok vyššia ako limitné hodnoty plus hranica tolerancie.

…

3. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1 členské štáty príjmu také opatrenia, aby zaistili, že plán alebo program je pripravený alebo vykonaný pre dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu.

Uvedený plán alebo program, ktorý musí byť sprístupnený verejnosti, bude obsahovať prinajmenšom informácie uvedené v prílohe IV.

4. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1, kde úroveň jedného alebo viacerých znečisťujúcich látok je vyššia ako limitná hodnota, členské štáty zabezpečia integrovaný plán, ktorý sa vzťahuje na všetky príslušné znečisťujúce látky.“

4 Podľa článku 11 tejto smernice nazvaného „Prenos informácií a správ“ boli členské štáty povinné predkladať Komisii výročné správy o dodržaní limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}.

Smernica 1999/30/ES

5 Podľa odôvodnenia 7 smernice Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, 1999, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164):

„keďže smernica 92/62/ES vyžaduje, aby sa pripravovali akčné plány pre zóny, v ktorých koncentrácia znečisťujúcich látok presahuje limitné hodnoty a všetky dočasné hranice tolerancie, ktoré platia s cieľom zabezpečiť splnenie limitných hodnôt k uvedenému termínu alebo termínom; keďže akčné plány a iné redukčné stratégie, pokiaľ sa týkajú tuhých znečisťujúcich látok by mali mať za cieľ znížiť koncentrácie jemných častíc ako súčasť celkového zníženia koncentrácií tuhých znečisťujúcich látok“.

6 Článok 5 smernice 1999/30 nazvaný „Tuhé znečisťujúce látky“ stanovoval:

„1. Členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší stanovené v súlade s článkom 7 neprekročili od uvedených termínov limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy III.

…

3. Akčné plány pre PM_{10} pripravené v súlade s článkom 8 smernice 96/62/ES a všeobecnými stratégiami na znižovanie koncentrácií PM_{10} budú mať tiež cieľ znížiť koncentrácie $PM_{2,5}$.

4. V prípade, že budú prekročené limitné hodnoty pre PM_{10} uvedené v časti I prílohy III v dôsledku koncentrácií PM_{10} v okolitom ovzduší ako následok prírodných udalostí, ktoré vyústia do významného prekročenia v porovnaní s normálnymi úrovňami z prírodných zdrojov, členské štáty o tom budú informovať Komisiu v súlade s článkom 11 ods. 1 smernice 96/62/ES a poskytnú potrebné dôkazy, že takéto prekročenie bolo spôsobené prírodnými zdrojmi. V takých prípadoch budú členské štáty povinné realizovať akčné plány v súlade s článkom 8 ods. 3 smernice 96/62/ES iba vtedy, ak limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy III boli prekročené v dôsledku iných ako prírodných udalostí.“

7 Podľa článku 12 smernice 1999/30 mali členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 19. júla 2001.

8 Na zabezpečenie ochrany ľudského zdravia stanovovala príloha III uvedenej smernice dva druhy limitných hodnôt pre tuhé znečisťujúce látky PM_{10}, pričom rozlišovala dve fázy, ktoré sa ďalej delili na dve obdobia. Pokiaľ ide o obdobia fázy 1 trvajúcej od 1. januára 2005 do 31. decembra 2009, jednak nesmela byť denná limitná hodnota vo výške 50 $\mu g/m^3$ prekročená viac ako 35-krát za kalendárny rok, a jednak ročná limitná hodnota nesmela prekročiť 40 $\mu g/m^3$. Pokiaľ ide o obdobia fázy 2 trvajúcej od 1. januára 2010, jednak nesmela byť denná limitná hodnota vo výške 50 $\mu g/m^3$ prekročená viac ako 7-krát za kalendárny rok, a jednak ročná limitná hodnota bola stanovená na 20 $\mu g/m^3$.

Smernica 2008/50

9 V zmysle odôvodnení 2, 16, 18 a 19 smernice 2008/50:

„(2) S cieľom chrániť zdravie ľudí a životné prostredie ako celok je mimoriadne dôležité bojovať proti emisiám znečisťujúcich látok zo zdroja a prijímať a vykonávať najúčinnejšie opatrenia na znižovanie emisií na miestnej a národnej úrovni, ako aj na úrovni Spoločenstva. Preto by sa malo emisiám škodlivých látok znečisťujúcich ovzdušie zabraňovať, predchádzať im alebo by sa mali znižovať a mali by sa určovať primerané ciele pre kvalitu okolitého ovzdušia, zohľadňujúc pritom príslušné normy, usmernenia a programy Svetovej zdravotníckej organizácie.

…

(16) V zónach a aglomeráciách s obzvlášť náročnými podmienkami by malo byť možné predĺžiť lehotu na dosiahnutie súladu s limitnými hodnotami kvality ovzdušia v prípadoch, keď bez ohľadu na vykonávanie primeraných opatrení na obmedzenie znečistenia existujú výrazné problémy s dosiahnutím súladu v osobitných zónach a aglomeráciách. Každé predĺženie lehoty pre danú zónu alebo aglomeráciu by mal sprevádzať komplexný plán, ktorý zhodnotí Komisia s cieľom zabezpečiť súlad v rámci novej lehoty. S cieľom účinne znižovať emisie v časovom rámci ustanovenom touto smernicou pre dosiahnutie súladu s limitnými hodnotami bude nevyhnutné, aby boli k dispozícii potrebné opatrenia Spoločenstva zohľadňujúce zvolenú úroveň cieľa znížiť emisie zo zdroja v rámci tematickej stratégie týkajúcej sa znečistenia ovzdušia, ktoré by sa mali zohľadniť pri posudzovaní žiadostí o predĺženie lehoty na dosiahnutie súladu.

…

(18) Mali by sa vypracovať plány kvality ovzdušia pre zóny a aglomerácie, v rámci ktorých koncentrácie znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší prekračujú príslušné cieľové hodnoty alebo limitné hodnoty kvality ovzdušia, ako aj akékoľvek prípadné dočasné medze tolerancie. Látky znečisťujúce ovzdušie pochádzajú z množstva rôznych zdrojov a činností. S cieľom zabezpečiť celistvosť medzi rôznymi politikami by sa takéto plány kvality ovzdušia mali, ak je to uskutočniteľné, zosúladiť a integrovať s plánmi a programami pripravenými podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/80/ES z 23. októbra 2001 o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia z veľkých spaľovacích zariadení [Ú. v. ES L 309, 2001, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 299], smernice 2001/81/ES [Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2001 o národných emisných stropoch pre určité látky znečisťujúce ovzdušie (Ú. v. ES L 309, 2001, s. 22; Mim. vyd. 15/006, s. 320)] a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/49/ES z 25. júna 2002, ktorá sa týka posudzovania a riadenia environmentálneho hluku [Ú. v. ES L 189, 2002, s. 12; Mim. vyd. 15/007, s. 101]. V plnej miere sa zohľadnia aj ciele kvality okolitého ovzdušia ustanovené v tejto smernici, v ktorej sa povolenia udeľujú pre priemyselné činnosti

v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia [Ú. v. EÚ L 24, 2008, s. 8].

(19) V prípade, že existuje riziko prekročenia jedného alebo viacerých výstražných prahov, mali by sa vypracovať akčné plány určujúce opatrenia, ktoré sa majú prijať v krátkom čase s cieľom znížiť toto riziko a obmedziť jeho trvanie. Ak sa riziko vzťahuje na jednu alebo viaceré limitné hodnoty alebo cieľové hodnoty, členské štáty môžu prípadne vypracovať krátkodobé akčné plány. …“

10 Článok 1 smernice 2008/50 nazvaný „Predmet úpravy“ vo svojich bodoch 1 až 3 stanovuje:

„Táto smernica ustanovuje opatrenia zamerané na:

1. vymedzenie a stanovenie cieľov pre kvalitu okolitého ovzdušia určených na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a životné prostredie ako celok;

2. hodnotenie kvality okolitého ovzdušia v členských štátoch na základe spoločných metód a kritérií;

3. získavanie informácií o kvalite okolitého ovzdušia s cieľom pomáhať boju proti znečisteniu ovzdušia a nepriaznivým vplyvov a monitorovať dlhodobé trendy a zlepšenia vyplývajúce z vnútroštátnych opatrení a opatrení Spoločenstva“.

11 Článok 2 uvedenej smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“, stanovuje vo svojich bodoch 5, 8 a 18:

„Na účely tejto smernice:

…

5. ‚limitná hodnota‘ je úroveň stanovená na základe vedeckých poznatkov na účely zabránenia, prevencie alebo zníženia škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a/alebo životné prostredie ako celok, ktorá sa má dosiahnuť v danom období a po dosiahnutí sa už nemá prekročiť;

…

8. ‚plány kvality ovzdušia‘ sú plány, ktoré stanovujú opatrenia s cieľom dosiahnuť limitné hodnoty alebo cieľové hodnoty;

…

18. ‚PM_{10}‘ sú suspendované častice, ktoré prejdú zariadením so vstupným otvorom definovaným v referenčnej metóde na vzorkovanie a meranie PM_{10}, EN 12341, selektujúcim častice s aerodynamickým priemerom 10 μm s 50 % účinnosťou“.

12 Článok 13 uvedenej smernice s názvom „Limitné hodnoty a výstražné prahy na ochranu zdravia ľudí“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

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

…“

13 Článok 22 rovnakej smernice nazvaný „Predĺženie lehôt na dosiahnutie hodnôt a výnimka z povinnosti uplatňovať určité limitné hodnoty“ je formulovaný takto:

„1. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nie je možné dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre oxid dusičitý alebo benzén v lehotách určených v prílohe XI, členský štát môže tieto lehoty pre danú zónu alebo aglomeráciu predĺžiť maximálne o päť rokov za podmienky, že pre zónu alebo aglomeráciu, na ktorú by sa malo predĺženie vzťahovať, sa v súlade s článkom 23 vypracuje plán kvality ovzdušia; takýto plán kvality ovzdušia sa doplní o informácie uvedené v oddiele B prílohy XV, ktoré sa týkajú príslušných znečisťujúcich látok, a preukáže, ako sa dosiahne súlad s limitnými hodnotami v rámci novej lehoty.

2. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nemožno z dôvodu rozptylových charakteristík špecifických pre príslušné miesto, nepriaznivých klimatických podmienok alebo cezhraničných príspevkov dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre PM_{10} určenými v prílohe XI, je členský štát oslobodený od povinnosti uplatňovať uvedené limitné hodnoty do 11. júna 2011 za predpokladu, že sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a že členský štát preukáže, že na celonárodnej, regionálnej a miestnej úrovni boli prijaté všetky primerané opatrenia na dodržanie lehôt.

3. Ak členský štát uplatňuje odseky 1 alebo 2, zabezpečí, aby sa limitná hodnota pre každú znečisťujúcu látku neprekročila o viac ako o maximálnu medzu tolerancie stanovenú v prílohe XI pre každú dotknutú znečisťujúcu látku.

4. Členské štáty oznámia Komisii prípady [zóny alebo aglomerácie – *neoficiálny preklad*], v ktorých sa podľa ich názoru môžu uplatňovať odseky 1 alebo 2, a oznámia plán kvality ovzdušia uvedený v odseku 1 vrátane všetkých príslušných informácií, ktoré potrebuje Komisia na zhodnotenie toho, či sú alebo nie sú splnené príslušné podmienky. Komisia pri hodnotení zohľadní odhadované účinky opatrení, ktoré prijali členské štáty, na kvalitu okolitého ovzdušia v členských štátoch v súčasnosti a v budúcnosti, ako aj odhadované účinky súčasných opatrení na kvalitu okolitého ovzdušia a plánované opatrenia, ktoré Komisia navrhne.

Ak Komisia nevznesie žiadne námietky do deviatich mesiacov od doručenia uvedeného oznámenia, príslušné podmienky na uplatňovanie odsekov 1 alebo 2 sa považujú za splnené.

Ak sú vznesené námietky, Komisia môže od členských štátov vyžadovať úpravu alebo poskytnutie nových plánov kvality ovzdušia.“

14 Článok 23 smernice 2008/50 nazvaný „Plány kvality ovzdušia“ vo svojom odseku 1 uvádza:

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

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanovia plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Plány kvality ovzdušia môžu dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí.

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

…“

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

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

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

a) zmeny v zozname a zmeny vymedzenia zón a aglomerácií ustanovených podľa článku 4, ktoré sa uskutočnili v príslušnom roku;

b) zoznam zón a aglomerácií, v ktorých sú v príslušných prípadoch úrovne jednej alebo viacerých znečisťujúcich látok vyššie ako limitné hodnoty a príslušná medza tolerancie alebo vyššie ako cieľové hodnoty alebo kritické úrovne; a pre tieto zóny a aglomerácie:
   i) vyhodnotené úrovne a v prípade potreby i dátumy a obdobia, kedy sa takéto úrovne zistili;
   ii) prípadne hodnotenie príspevkov z prírodných zdrojov a z opätovného rozptylu častíc po zimnom posype alebo solení ciest k vyhodnoteným úrovniam, ako sa poskytuje Komisii podľa článkov 20 a 21.

3. Odseky 1 a 2 sa vzťahujú na informácie zozbierané od začiatku druhého kalendárneho roku po nadobudnutí účinnosti vykonávacích opatrení uvedených v článku 28 ods. 2“

16 Článok 31 uvedenej smernice, nazvaný „Zrušujúce a prechodné ustanovenia“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Smernice 96/62/ES, 1999/30/ES, 2000/69/ES [Európskeho parlamentu a Rady zo 16. novembra 2000 týkajúca sa limitných hodnôt pre benzén a oxid uhoľnatý v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 313, 2000, s. 12; Mim. vyd. 15/005, s. 262)] a 2002/3/ES [Európskeho parlamentu a Rady z 12. februára 2002, ktorá sa týka ozónu v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 67, 2002, s. 14; Mim. vyd. 15/006, s. 497)] sa zrušujú od 11. júna 2010 bez toho, aby boli dotknuté povinnosti členských štátov týkajúce sa lehôt na transpozíciu alebo uplatňovanie týchto smerníc.

…“

17 Článok 33 smernice 2008/50 nazvaný „Transpozícia“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 11. júna 2010. Bezodkladne oznámia Komisii znenie týchto ustanovení.

…“

18 Podľa článku 34 tejto smernice nazvaného „Nadobudnutie účinnosti“ táto smernica nadobúda účinnosť dňom jej uverejnenia v *Úradnom vestníku Európskej únie*, teda 11. júna 2008.

19 Príloha XI smernice 2008/50 je nazvaná „Limitné hodnoty na ochranu zdravia ľudí“. Podľa tejto prílohy je pri PM_{10} denná limitná hodnota 50 $\mu g/m^3$, ktorá sa nesmie prekročiť viac ako 35-krát za kalendárny rok a ročná limitná hodnota je 40 $\mu g/m^3$ za kalendárny rok. Táto príloha spresňuje, že dátum, od ktorého musia byť tieto limitné hodnoty dodržané, je 1. január 2005.

Konanie pred podaním žaloby

20 Bulharská republika doručila Komisii 14. apríla 2009 podľa článku 22 ods. 2 smernice 2008/50 žiadosť o výnimku z povinnosti uplatňovať limitné hodnoty PM_{10} do 11. júna 2011. Rozhodnutím z 11. decembra 2009 Komisia na základe článku 22 ods. 4 tejto smernice vzniesla proti tejto žiadosti o výnimku námietku.

21 Keďže Komisia sa po prijatí tohto rozhodnutia domnievala, že Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 smernice 2008/50, zaslala tomuto členskému štátu 1. októbra 2010 výzvu.

22 Bulharská republika odpovedala na túto výzvu 18. februára 2011, pričom nespochybnila to, že si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 smernice 2008/50. Tento členský štát uviedol, že v priebehu rokov 2007 a 2008 boli v bulharských zónach a aglomeráciách, s výnimkou niektorých obcí, zaznamenané prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, pričom vo svojej odpovedi analyzoval dôvody týchto prekročení.

23 Listom z 9. júna 2011 doručila Bulharská republika Komisii druhú žiadosť o udelenie výnimky z povinnosti uplatňovať limitné hodnoty PM_{10} na základe článku 22 ods. 2 smernice 2008/50 (ďalej len „oznámenia z 9. júna 2011“). Komisia listom z 11. júla 2011 odpovedala, že vzhľadom na to, že táto žiadosť bola zaregistrovaná 10. júna 2011, deväťmesačná lehota na preskúmanie stanovená pre Komisiu v článku 22 ods. 4 druhom pododseku smernice 2008/50 by uplynula po konečnom dátume stanovenom v článku 22 ods. 2 tejto smernice, teda po 11. júni 2011. Komisia dodala, že na vykonanie úplného preskúmania by potrebovala túto deväťmesačnú lehotu, a že na zachovanie potrebného účinku smernice 2008/50 a zaručenie právnej istoty je prijatie rozhodnutia po 11. júni 2011, vyžadujúce si posúdenie uvedenej žiadosti, pokiaľ ide o už uplynuté obdobie, nemožné.

24 Komisia zaslala 25. januára 2013 Bulharskej republike doplňujúcu výzvu, domnievajúc sa, že tento členský štát porušil tak článok 13 smernice 2008/50, ako aj jej článok 23 ods. 1 Komisia v tejto súvislosti poukázala na nedodržanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} vo všetkých zónach a aglomeráciách tohto členského štátu v rokoch 2007 až 2011 vrátane, s výnimkou zóny BG0003 AG Varna, kde bola v roku 2009 dodržaná ročná limitná hodnota uplatniteľná na koncentrácie PM_{10}.

25 Listom z 1. apríla 2013, ktorý bol doplnený listom z 2. septembra 2013, Bulharská republika Komisii odpovedala, že poskytnuté údaje preukazujú tendenciu poklesu prekročení limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}. Tento členský štát potvrdil, že definoval a prijal potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s článkom 13 smernice 2008/50.

26 Listom z 11. júla 2014 Komisia prijala odôvodnené stanovisko, v ktorom Bulharskej republike vytkla nesplnenie povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50, ako aj z článku 23 ods. 1 tejto smernice na základe nedodržania jednak denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 minimálne do roku 2012, a jednak dennej limitnej hodnoty v zóne BG0003 AG Varna, a to od roku 2007 minimálne do roku 2012, ako aj ročnej limitnej hodnoty v rokoch 2007 a 2008 a od roku 2010 minimálne do roku 2012 (ďalej len „odôvodnené stanovisko z 11. júla 2014“). Komisia tiež vyzvala uvedený členský štát, aby prijal potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s týmto odôvodneným stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

27 Listom z 8. septembra 2014 zaslaným ako odpoveď na uvedené odôvodnené stanovisko Bulharská republika nespochybnila prekročenie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} vo vyznačených zónach a aglomeráciách. V tejto súvislosti uvedený členský štát predložil údaje týkajúce sa denných a ročných koncentrácií PM_{10} na úrovni obcí, pričom porovnal údaje za rok 2013 s rokmi 2012 a 2011, ktoré preukazujú zlepšenie priemerných hodnôt.

28 Bulharská republika zaslala 2. júna 2015 Komisii dodatočné vyjadrenie k odôvodnenému stanovisku z 11. júla 2014, pričom zdôraznila, že na jej území existuje tendencia k súčasnému poklesu prekročení limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, ako aj denných a ročných koncentrácií týchto častíc, a to na veľkej časti meracích bodov kvality ovzdušia.

29 Podľa Komisie však výročná správa o kvalite ovzdušia za rok 2013, ktorú predložila Bulharská republika podľa článku 27 smernice 2008/50, potvrdzuje, že limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} neboli ani v tomto roku dodržané v celkovo šiestich zónach a aglomeráciách uvedených v odôvodnenom stanovisku z 11. júla 2014.

30 Za týchto okolností Komisia podala prejednávanú žalobu.

O žalobe

O prvej výhrade založenej na porušení ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50

O prípustnosti prvej výhrady

– *Argumentácia účastníkov konania*

31 Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe zdôrazňuje, že prvá výhrada je neprípustná z dôvodu, že Komisia rozšírila predmet sporu, ako bol definovaný v štádiu pred začatím súdneho konania.

32 Predovšetkým, pokiaľ totiž ide o ustanovenia článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50, doplňujúca výzva z 25. januára 2013 sa týkala rokov 2007 až 2011. Ďalej, odôvodnené stanovisko z 11. júla 2014 sa týkalo obdobia od roku 2007 „minimálne do roku 2012“. Napokon, žaloba odkazuje na rok 2007 „minimálne do roku 2013 vrátane“.

33 Okrem toho, pokiaľ ide o obdobie, ktorého sa týka prvá výhrada, predložená žaloba obsahuje nepresné vyjadrenia, a to napríklad, že Bulharská republika „pokračuje v neplnení“ svojich povinností. Za týchto okolností neuvedenie údaja nevyhnutného pre obsah návrhu na začatie konania, akým je obdobie, počas ktorého Bulharská republika podľa tvrdení Komisie porušovala právo Únie, nezodpovedá požiadavkám koherencie, jasnosti a presnosti, ako ich pripomenul rozsudok z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, bod 47).

34 Komisia vo svojej replike uvádza, že účelu, zmyslu a zneniu smernice 2008/50 odporuje, aby bolo ignorované obdobie nasledujúce po odôvodnenom stanovisku z 11. júla 2014, počas ktorého porušovanie ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50 pokračovalo a bolo potvrdené novými údajmi.

35 Výročná správa o kvalite ovzdušia za rok 2014, ktorú predložila Bulharská republika podľa článku 27 smernice 2008/50, totiž preukazuje prekročenie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, aj pokiaľ ide o tento rok. Preto je potrebné zohľadniť aj obdobie od roku 2007 „minimálne do roku

2014 vrátane“. V tejto súvislosti nebol predmet konania zmenený ani rozšírený a Bulharská republika sa nemôže odvolávať na to, že by tento predmet nemohla pochopiť, alebo že by nemala možnosť sa obhajovať.

36 Bulharská republika vo svojej duplike uvádza predbežné údaje vyplývajúce z opatrení týkajúcich sa kvality ovzdušia za rok 2015.

– Posúdenie Súdnym dvorom

37 V súlade s ustálenou judikatúrou je predmet žaloby o nesplnenie povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ vymedzený odôvodneným stanoviskom Komisie, takže žaloba musí byť založená na tých istých odôvodneniach a žalobných dôvodoch ako toto odôvodnené stanovisko (pozri rozsudky z 8. júla 2010, Komisia/Portugalsko, C-171/08, EU:C:2010:412, bod 25 a z 13. februára 2014, Komisia/Bulharsko, C-152/12, neuverejnený, EU:C:2014:82, bod 30).

38 V prejednávanej veci v rámci predloženej žaloby, rovnako ako v odôvodnenom stanovisku z 11. júla 2014 Komisia poukazuje na prekročenie denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, ako sú stanovené v ustanoveniach článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50.

39 Preto je potrebné konštatovať, že pokiaľ ide o prvú výhradu, predložená žaloba je založená na tých istých odôvodneniach a žalobných dôvodoch ako odôvodnené stanovisko z 11. júla 2014.

40 Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora vplýva, že existenciu nesplnenia povinnosti je potrebné posudzovať podľa situácie v členskom štáte ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku (rozsudky z 10. apríla 2003, Komisia/Nemecko, C-20/01 a C-28/01, EU:C:2003:220, bod 32; zo 6. októbra 2009, Komisia/Španielsko, C-562/07, EU:C:2009:614, bod 23, ako aj z 1. decembra 2016, Komisia/Luxembursko, C-152/16, neuverejnený, EU:C:2016:919, bod 20).

41 V prejednávanej veci bol dátum uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 11. júla 2014, ktoré bolo v rovnaký deň doručené Bulharskej republike, určený na 11. septembra 2014.

42 Z judikatúry Súdneho dvora však taktiež vyplýva, že v rozsahu, v akom predložená žaloba poukazuje na systematické a pretrvávajúce nesplnenie povinností vyplývajúcich z ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50, v štádiu súdneho konania pred Súdnym dvorom nemôže byť v zásade vylúčené predloženie dodatočných skutočností s cieľom podporiť všeobecnosť a ustálenosť takto vytýkaného nesplnenia povinnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko, C-494/01, EU:C:2005:250, bod 37; z 22. decembra 2008, Komisia/Španielsko, C-189/07, neuverejnený, EU:C:2008:760, bod 29; a z 11. júla 2013, Komisia/Holandsko, C-576/10, EU:C:2013:510, bod 29).

43 Súdny dvor už mal príležitosť osobitne spresniť, že v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti možno zohľadniť aj skutočnosti, ktoré nastali po odôvodnenom stanovisku, pokiaľ sú rovnakej povahy a predstavujú rovnaké správanie ako skutočnosti, na ktoré sa vzťahuje uvedené stanovisko (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. marca 1983, Komisia/Francúzsko, 42/82, EU:C:1983:88, bod 20; z 22. decembra 2008, Komisia/Španielsko, C-189/07, neuverejnený, EU:C:2008:760, bod 30 a z 15. marca 2012, Komisia/Cyprus, C-340/10, EU:C:2012:143, bod 37).

44 V prejednávanej veci Bulharská republika predložila Komisii výročnú správu o kvalite ovzdušia za rok 2014 podľa článku 27 smernice 2008/50, ktorá sa týkala dodržania ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50. Skutočnosti uvedené v tejto správe sú zopakované v prílohe vyjadrenia k žalobe Bulharskej republiky.

45 Komisia vo svojej replike vychádzala z týchto údajov, pričom uviedla, že prvá výhrada sa týka obdobia „minimálne do roku 2014 vrátane“.

46 Hoci údaje týkajúce sa kvality ovzdušia za rok 2014 predstavujú skutočnosti, ktoré nastali po odôvodnenom stanovisku z 11. júla 2014, tieto údaje sú rovnakej povahy ako skutočnosti, na ktoré sa vzťahuje uvedené odôvodnené stanovisko, a týkajú sa rovnakého správania.

47 Preto tieto údaje, o ktorých sa Komisia dozvedela po vydaní odôvodneného stanoviska z 11. júla 2014, mohla účinne uviesť na preukázanie, že Bulharská republika si nesplnila povinnosti vyplývajúce z ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50, a to aj pokiaľ ide o rok 2014.

48 Za týchto okolností len samotná skutočnosť, že Komisia neuvádza pevne stanovený dátum, aby vymedzila, dokedy si Bulharská republika neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50, nepostačuje na záver o neprípustnosti prvej výhrady v celom rozsahu.

49 Je potrebné dodať, že Bulharská republika v prílohe svojej dupliky poskytla údaje týkajúce sa denných a ročných koncentrácií PM_{10} za časť roka 2015. Tieto údaje sa však v tomto štádiu netýkajú celého roka a sú ešte len predbežné. Preto nie je potrebné tieto údaje zohľadniť v rámci tejto žaloby.

50 Okrem toho, keďže Súdny dvor môže preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ (pozri rozsudky z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko, C-439/99, EU:C:2002:14, bod 8 a z 22. septembra 2016, Komisia/Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714, bod 14), je potrebné preskúmať, či je prvá výhrada Komisie prípustná, pokiaľ ide o konštatovanie, že Bulharská republika nesplnila svoje povinnosti od roku 2007.

51 V súlade so svojím článkom 34, smernica 2008/50, ktorá je jedinou smernicou, ktorej sa týka prvá výhrada Komisie, nadobudla účinnosť 11. júna 2008, teda po dátume, od ktorého Komisia požaduje, aby Súdny dvor konštatoval nesplnenia povinnosti. Okrem toho podľa článku 33 ods. 1 uvedenej smernice mali členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 11. júna 2010.

52 Podľa judikatúry Súdneho dvora je však Komisia oprávnená domáhať sa určenia nesplnenia povinností, ktoré majú pôvod v pôvodnej verzii aktu Európskej únie, následne zmeneného alebo zrušeného, a ktoré nové ustanovenia aktu Únie zachovali. Naopak, predmet sporu nemožno rozšíriť na povinnosti vyplývajúce z nových ustanovení, ktoré nemajú svoj ekvivalent v pôvodnom znení dotknutého aktu, pretože by došlo k porušeniu podstatných formálnych náležitostí riadneho konania o nesplnení povinnosti (rozsudky z 24. mája 2011, Komisia/Portugalsko, C-52/08, EU:C:2011:337, bod 42 a z 10. septembra 2015, Komisia/Poľsko, C-36/14, neuverejnený, EU:C:2015:570, bod 24).

53 V prejednávanej veci z článku 5 smernice 1999/30 v spojení s jej prílohou III vyplýva, že pokiaľ ide o obdobia fázy 1 plynúcej od 1. januára 2005 do 31. decembra 2009, nesmie byť jednak denná limitná hodnota vo výške 50 $\mu g/m^3$ prekročená viac ako 35-krát za kalendárny rok, a jednak nesmie ročná limitná hodnota prekročiť 40 $\mu g/m^3$ za kalendárny rok.

54 Je nesporné, že tieto povinnosti boli zachované v ustanoveniach článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50. Uvedená príloha totiž uvádza, že tieto limitné hodnoty sa ukladajú od 1. januára 2005.

55 Vzhľadom na uvedené je potrebné konštatovať, že výhrada založená na porušení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50 je prípustná, pokiaľ ide o obdobie od roku 2007 do roku 2014 vrátane.

O dôvodnosti prvej výhrady

– Argumentácia účastníkov konania

56 Komisia vo svojej žalobe tvrdí, že samotná skutočnosť, že boli prekročené limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} predstavuje porušenie článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50.

57 Z výročných správ o kvalite ovzdušia predkladaných Bulharskou republikou od roku 2008 pritom vyplýva, že denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} boli systematickým a pretrvávajúcim spôsobom prekračované na celom území tohto členského štátu, teda na území zón a aglomerácií BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007, s výnimkou zóny BG0003 AG Varna, kde bola v roku 2009 ročná limitná hodnota dodržaná.

58 Tieto prekročenia Bulharská republika vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko z 11. júla 2014 nespochybnila. Okrem toho z poskytnutých údajov nevyplýval na značnom počte meracích bodov kvality ovzdušia žiaden trend k poklesu počtu dní, kedy došlo k prekročeniu ročnej limitnej hodnoty uplatniteľnej na koncentrácie PM_{10}.

59 Bulharská republika uvádza, že 9. júna 2011 doručila Komisii žiadosť o udelenie výnimky z povinnosti uplatňovať limitné hodnoty PM_{10} na základe článku 22 smernice 2008/50, na ktorú Komisia odpovedala, že po 11. júni 2011 nie je možné prijať rozhodnutie uvedené v odseku 2 uvedeného článku, vyžadujúce si posúdenie uvedenej žiadosti, pokiaľ ide o už uplynuté obdobie.

60 Podľa Bulharskej republiky však nie je stanovený žiaden konečný dátum pre oznámenie členského štátu na základe článku 22 smernice 2008/50. Komisia teda mala povinnosť preskúmať oznámenie z 9. júna 2011 a prijať rozhodnutie retroaktívnej povahy.

61 Komisia tým, že odmietla rozhodnúť o oznámení z 9. júna 2011, porušila povinnosť lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ, a tým nedošlo ani k vzniku nesplnenia povinností vyplývajúcich z ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50.

62 Pokiaľ ide o prekročenia denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, Bulharská republika poukazuje na trend poklesu PM_{10} v okolitom ovzduší v Bulharsku v posledných rokoch.

63 V tejto súvislosti predovšetkým 28 z 37 meracích bodov kvality ovzdušia zaznamenalo pokles priemernej ročnej koncentrácie PM_{10}. Rovnako tak 29 z 37 meracích bodov kvality ovzdušia zaznamenalo medzi rokmi 2011 až 2015 pokles prekročení denných limitných hodnôt.

64 Bulharská republika ďalej uvádza, že jej snahy o zníženie hladín PM_{10} sťažuje jej sociálno-ekonomická situácia. Emisie PM_{10} je totiž ťažké znížiť z dôvodu zdrojov znečistenia, ktorými sú domáce vykurovanie a cestná doprava. Na vykurovanie v zimnom období je totiž pre finančné ťažkosti veľkej časti bulharskej populácie často využívané drevo a uhlie. Osobitne percentuálny podiel populácie, ktorý má vážne ťažkosti s pokrytím svojich mesačných výdavkov, dosahoval v roku 2013 v Bulharskej republike úroveň 32,9 %, zatiaľ čo vo všetkých 28 členských štátoch bol na úrovni 12,2 %.

65 Komisia vo svojej replike uvádza, že oznámenie z 9. júna 2011 jej bolo doručené len dva dni pred uplynutím lehoty stanovenej v článku 22 ods. 2 smernice 2008/50, teda pred 11. júnom 2011. Nemala však právomoc predĺžiť túto lehotu pre dodržanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, a ani retroaktívne schváliť situáciu, ktorá nie je v súlade s touto smernicou.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

66 Pokiaľ ide o posúdenie dôvodnosti prvej výhrady, je potrebné pripomenúť, že podľa svojho článku 1 bodu 1 smernica 2008/50 ustanovuje opatrenia zamerané na vymedzenie a stanovenie cieľov pre kvalitu okolitého ovzdušia určených na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a životné prostredie ako celok.

67 V rámci toho článok 13 ods. 1 prvý pododsek uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby osobitne úrovne PM_{10} v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI tejto smernice.

68 Konanie upravené v článku 258 ZFEÚ pritom spočíva v objektívnom konštatovaní nerešpektovania povinností, ktoré členskému štátu ukladá Zmluva o FEÚ alebo akt sekundárneho práva (pozri rozsudky z 1. marca 1983, Komisia/Belgicko, 301/81, EU:C:1983:51, bod 8; z 19. decembra 2012, Komisia/Taliansko, C-68/11, EU:C:2012:815, bod 62, a zo 4. septembra 2014, Komisia/Grécko, C-351/13, neuverejnený, EU:C:2014:2150, bod 23).

69 Prekročenie limitných hodnôt teda postačuje na konštatovanie porušenia ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice 2008/50 (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. mája 2011, Komisia/Švédsko, C-479/10, neuverejnený, EU:C:2011:287, body 15 a 16, ako aj z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko, C-34/11, EU:C:2012:712, body 52 a 53).

70 V tejto súvislosti nemožno prijať analýzu, podľa ktorej si členský štát v plnom rozsahu splnil povinnosti vyplývajúce z článku 13 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 len na základe samotnej skutočnosti, že bol vypracovaný plán kvality ovzdušia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 42).

71 V prejednávanej veci údaje vyplývajúce z výročných správ o kvalite ovzdušia predložených Bulharskou republikou preukazujú, že tento členský štát prekročil denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane, s výnimkou ročnej limitnej hodnoty v zóne BG0003 AG Varna v roku 2009, čo navyše nebolo spochybnené.

72 Pokiaľ ide o tvrdenie Bulharskej republiky, že v nadväznosti na oznámenie z 9. júna 2011 sa ňu mala vzťahovať výhoda uplatnenia článku 22 ods. 2 smernice 2008/50, pričom Komisia tým, že jej žiadosť odmietla preskúmať, si nesplnila povinnosť lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ, je potrebné uviesť v súlade s tým, čo v podstate uviedla generálna advokátka v bode 59 svojich návrhov, že odpoveď Komisie Bulharskej republike, podľa ktorej bola jej žiadosť podaná príliš neskoro vzhľadom na konečný dátum 11. júna 2011 podľa článku 22 ods. 2 tejto smernice, obsahuje námietku Komisie podľa článku 22 ods. 4 uvedenej smernice, ktorú Bulharská republika nenapadla.

73 Takáto námietka zo strany Komisie, ktorá bola dôvodne vznesená vzhľadom na zjavnú oneskorenosť žiadosti podanej Bulharskou republikou, pritom postačuje na vylúčenie podmienečného oslobodenia podľa článku 22 smernice 2008/50, a v dôsledku toho na vylúčenie nesplnenia si povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ na strane Komisie.

74 Za týchto podmienok možno konštatovať, že Bulharská republika nebola oslobodená od povinnosti dodržať limitné hodnoty do 11. júna 2011.

75 Pokiaľ ide o tvrdenie Bulharskej republiky, podľa ktorého jej snahy o zníženie hladín PM_{10} sťažuje jej sociálno-ekonomická situácia, je potrebné pripomenúť, že podľa prílohy III smernice 1999/30 bol dátumom, od kedy bolo potrebné dodržiavať denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10}, 1. január 2005. Táto povinnosť sa na Bulharskú republiku vzťahovala odo dňa jej pristúpenia k Európskej únii, teda od 1. januára 2007.

76 Pokiaľ však bolo objektívne preukázané nedodržanie povinností, ktoré členskému štátu vyplývajú zo Zmluvy o FEÚ alebo z aktu sekundárneho práva, je irelevantné, či nesplnenie povinnosti vyplýva z vôle členského štátu, ktorému je pripísateľné, z jeho nedbanlivosti alebo z technických ťažkostí, na ktoré narazil (pozri rozsudky z 1. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-71/97, EU:C:1998:455, bod 15, a zo 4. septembra 2014, Komisia/Grécko, C-351/13, neuverejnený, EU:C:2014:2150, bod 23).

77 Preto tvrdenie Bulharskej republiky týkajúce sa jej sociálno-ekonomickej situácie nemožno prijať.

78 Za týchto podmienok je potrebné prijať prvú výhradu uvedenú Komisiou.

O druhej výhrade založenej na porušení článku 23 ods. 1 smernice 2008/50

O prípustnosti druhej výhrady

– *Argumentácia účastníkov konania*

79 Bulharská republika uvádza, že pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení článku 23 ods. 1 smernice 2008/50, petit žaloby neuvádza obdobie, počas ktorého dochádzalo k tomuto porušovaniu, ale len to, že k tomuto nesplneniu povinnosti dochádzalo, a že „toto porušovanie stále trvá“. Preto, rovnako ako v prípade prvej výhrady, Komisia nedodržala požiadavky koherencie, jasnosti a presnosti, ktoré Súdny dvor osobitne sformuloval v rozsudku z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko (C-34/11, EU:C:2012:712, body 46 až 48).

80 Komisia zdôrazňuje, že pokiaľ ide o druhú výhradu, chýbajúce vymedzenie konkrétnej lehoty vyplýva z toho, že povinnosť členského štátu prijať vhodné opatrenia na to, aby sa v súlade s článkom 23 ods. 1 smernice 2008/50 obdobie prekračovania čo najviac skrátilo, vzniká v okamihu prvého porušenia povinností vyplývajúcich z článku 13 tejto smernice a trvá dovtedy, kým tento členský štát neukončí prekračovanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

81 V zmysle článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a judikatúry súvisiacej s týmto ustanovením musí každá žaloba, ktorou sa začína konanie, obsahovať vymedzenie predmetu konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia preto vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotného návrhu a návrhy žaloby musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov ani neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode (pozri najmä rozsudky z 15. júna 2010, Komisia/Španielsko, C-211/08, EU:C:2010:340, bod 32 a z 22. septembra 2016, Komisia/Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714, bod 16).

82 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že podľa článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, v prípade prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, pre ktoré už uplynula lehota na ich dosiahnutie, plány kvality ovzdušia stanovia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, „čo najviac skrátilo“.

83 Toto ustanovenie teda zavádza priamu spojitosť medzi jednak prekročením limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, ako vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s jej prílohou XI, a jednak vypracovaním takýchto plánov.

84 Z bodu 55 tohto rozsudku vyplýva, že v prejednávanej veci je výhrada založená na porušení článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s jej prílohou XI prípustná, pokiaľ ide o obdobie do roku 2014 vrátane.

85 Je pravda, že pokiaľ ide o druhú výhradu, Komisia neodkázala na konkrétne dátumy týkajúce sa obdobia, počas ktorého Bulharská republika neplnila svoje povinnosti podľa článku 23 ods. 1 smernice 2008/50.

86 Z dôvodu priameho vzťahu medzi tvrdeným porušením článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 a jej prílohy XI je potrebné konštatovať, že výhrada založená na porušení článku 23 ods. 1 tejto smernice sa tiež týka obdobia do roku 2014 vrátane.

87 Okrem toho, pokiaľ ide o dátum, ku ktorému bola založená druhá výhrada, z judikatúry uvedenej v bode 52 tohto rozsudku vyplýva, že predmet konania nemožno rozšíriť na povinnosti vyplývajúce z nových ustanovení, ktoré nemajú ekvivalent v pôvodnej verzii dotknutého aktu.

88 V prejednávanej veci článok 5 smernice 1999/30 v spojení v článkom 8 smernice 96/62 nestanovoval výslovnú lehotu, pokiaľ ide o vypracovanie akčných plánov. V tejto súvislosti, ako zdôrazňuje Komisia, sa smernica 96/62 obmedzovala na to, že vyžadovala od členských štátov, aby v primeranej lehote prijali opatrenia na zosúladenie kvality ovzdušia s limitnými hodnotami uplatniteľnými na koncentrácie PM_{10}.

89 Na druhej strane článok 23 ods. 1 druhý pododsek smernice 2008/50 predpokladá, že v prípade prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, plány kvality ovzdušia stanovia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, „čo najviac skrátilo“.

90 Za týchto podmienok toto ustanovenie prostredníctvom požiadavky zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, stanovuje povinnosť, ktorá nemá ekvivalent v skoršej právnej úprave Únie, ako to uvádza aj samotná Komisia vo svojej žalobe.

91 Okrem toho dátum, od ktorého členské štáty mali dodržiavať článok 23 ods. 1 smernice 2008/50, vyplýva zo samotného textu tejto smernice. V súlade s článkom 33 uvedenej smernice totiž členské štáty mali uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 11. júna 2010.

92 V dôsledku toho, ako uviedla aj generálna advokátka v bode 91 svojich návrhov, porušenie článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 možno konštatovať až od 11. júna 2010.

93 Preto je výhrada založená na porušení článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 prípustná, pokiaľ ide o obdobie od 11. júna 2010 do roku 2014 vrátane.

O dôvodnosti druhej výhrady

– *Argumentácia účastníkov konania*

94 Podľa Komisie platí, že ak členský štát poruší článok 13 ods. 1 smernice 2008/50, pričom po tomto porušení členský štát, ako v prejednávanej veci Bulharská republika, minimálne počas siedmich po sebe nasledujúcich rokov nestanoví vo svojich plánoch kvality ovzdušia všetky potrebné opatrenia na

dosiahnutie súladu, tento členský štát poruší aj povinnosť, ktorá mu vyplýva z článku 23 ods. 1 tejto smernice, konkrétne povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

95 Komisia zdôrazňuje, že opatrenia na vnútroštátnej úrovni, ktoré Bulharská republika opísala vo svojich odpovediach na odôvodnené stanovisko z 11. júla 2014, stále nie sú uplatňované, prípadne začali byť uplatňované, ale ich účinky sa nepreukázali, čo preukazuje nedostatočnosť týchto opatrení. Pokiaľ ide o opatrenia na miestnej úrovni, aj keď vo väčšine obcí bolo konštatované zlepšenie, pokiaľ ide o počet prekročení denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, situácia k dátumu podania prejednávanej žaloby aj naďalej predstavovala pokračujúce prekračovanie vo všetkých šiestich bulharských zónach a aglomeráciách.

96 Preto sú podľa Komisie tieto opatrenia nedostatočné alebo neprimerané na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, „čo najviac skrátilo“ v zmysle článku 23 ods. 1 smernice 2008/50.

97 Bulharská republika uvádza, že jej povinnosťou bolo prijať v rámci akčných plánov a krátkodobo vhodné opatrenia na minimalizáciu rizika prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, avšak lehota, v ktorej mala dosiahnuť, aby sa obdobie, keď sú tieto limitné hodnoty prekročené „čo najviac skrátilo“, závisí od konkrétnych okolností, pričom túto lehotu jej Komisia neuviedla.

98 Okrem toho, keďže článok 23 ods. 1 tretí pododsek smernice 2008/50 stanovuje, že plány sa oznámia Komisii najneskôr dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie, toto obdobie dvoch rokov sa má zobrať do úvahy pri výpočte toho, čo predstavuje „čo najväčšie skrátenie“ obdobia, keď sú limitné hodnoty prekročené.

99 Navyše, keďže povinnosť dodržať limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} upravuje článok 13 ods. 1 smernice 2008/50, prekročenie týchto hodnôt nie je podmienkou vzniku povinnosti stanovenej v článku 23 ods. 1 tejto smernice. V dôsledku toho sú podmienky porušenia posledného uvedeného ustanovenia odlišné od podmienok týkajúcich sa porušenia článku 13 smernice 2008/50. Komisia však neuviedla špecifické tvrdenia na preukázanie existencie porušenia článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50.

100 Pokiaľ ide o prijaté opatrenia, všetky bulharské obce, ktorých sa týka porušenie, vypracovali a uplatňujú plány, ktorých konečným cieľom je dosiahnutie súladu s ustanoveniami smernice 2008/50, čo sa prejavuje zlepšením údajov týkajúcich sa kvality ovzdušia. Na vnútroštátnej úrovni bola legislatíva zmenená v decembri 2015 s cieľom zrýchliť proces zlepšovania kvality okolitého ovzdušia. S cieľom zlepšenia kvality ovzdušia bolo prijatých viacero programov zameraných najmä na systémy verejnej dopravy v mestách, energetickú účinnosť budov, zlepšenie životného prostredia v mestách a na rozvoj vidieka. Boli tiež prijaté opatrenia s cieľom zlepšiť pripojenie domov k distribučnej sieti plynu.

101 Bulharská republika napokon uvádza, že zavádzanie týchto opatrení stále prebieha, pričom nové programy obsahujú harmonogramy zavádzania v krátkodobom, strednodobom alebo dlhodobom horizonte, podľa druhu opatrení. Pokiaľ ide o množstvo prekročení limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} a o priemerné úrovne týchto prekročení, zlepšenie výsledkov je zjavné.

– Posúdenie Súdnym dvorom

102 Z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 vyplýva, že v prípade prekročenia limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10}, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, je dotknutý členský štát povinný vypracovať plán kvality ovzdušia, ktorý zodpovedá určitým požiadavkám.

103 Tento plán tak musí stanoviť vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, a môže dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí. Okrem toho podľa článku 23 ods. 1 tretieho pododseku smernice 2008/50 tento plán obsahuje minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV tejto smernice a môže tiež zahŕňať opatrenia podľa jej článku 24. Tento plán sa musí bezodkladne oznámiť Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

104 Podľa judikatúry Súdneho dvora má článok 23 ods. 1 smernice 2008/50 všeobecný rozsah pôsobnosti, keďže sa uplatňuje bez časového obmedzenia, pri prekročení všetkých limitných hodnôt znečisťujúcich látok stanovených v tejto smernici, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie stanovená uvedenou smernicou alebo Komisiou podľa článku 22 tejto smernice uplynula (pozri rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 48).

105 V rámci výkladu smernice 96/62 Súdny dvor uviedol, že aj keď členské štáty disponujú voľnou úvahou, článok 7 ods. 3 tejto smernice obsahuje obmedzenia jej výkonu, ktorých sa možno dovolávať pred vnútroštátnymi súdmi, pokiaľ ide o vhodnosť opatrení, ktoré musí akčný plán obsahovať, vzhľadom na cieľ spočívajúci v znížení rizika prekročenia a v obmedzení jeho trvania, berúc do úvahy rovnováhu, ktorá sa musí zabezpečiť medzi týmto cieľom a rôznymi prítomnými verejnými a súkromnými záujmami (pozri rozsudok z 25. júla 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, body 45 a 46).

106 Ako uviedla generálna advokátka v bode 96 svojich návrhov, rovnaký prístup je potrebné zvoliť, pokiaľ ide o výklad článku 23 ods. 1 smernice 2008/50. V dôsledku toho môžu byť plány kvality ovzdušia vypracované len na základe rovnováhy medzi cieľom zníženia rizika znečistenia a rôznymi prítomnými verejnými a súkromnými záujmami.

107 Preto skutočnosť, že členský štát prekročí limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10}, nepostačuje sama osebe na záver o tom, že tento členský štát nesplnil povinnosti vyplývajúce z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50.

108 Za týchto podmienok je potrebné na základe analýzy od prípadu k prípadu overiť, či sú plány vypracované dotknutým členským štátom v súlade s uvedeným ustanovením.

109 V tejto súvislosti z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 vyplýva, že ak členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy na určenie opatrení, ktoré je potrebné prijať, tieto opatrenia musia v každom prípade umožniť, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo (rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 57).

110 Podľa Bulharskej republiky je na účely stanovenia, či bola dodržaná požiadavka, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, potrebné vziať do úvahy lehotu dvoch rokov uvedenú v článku 23 ods. 1 treťom pododseku smernice 2008/50 na oznámenie plánov Komisii po tom, ako sa skončil rok, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

111 S takouto argumentáciou nemožno súhlasiť.

112 Zo znenia článku 23 ods. 1 smernice 2008/50, ako aj zo štruktúry tohto ustanovenia totiž vyplýva, že povinnosť čo najviac skrátiť obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, je nezávislá od povinnosti oznámiť plány Komisii. Preto článok 23 ods. 1 tretí pododsek tejto smernice neposkytuje dotknutému členskému štátu žiadnu dodatočnú lehotu na prijatie vhodných opatrení a na to, kedy tieto opatrenia nadobudnú účinnosť.

113 Ako v prejednávanej veci vyplýva z článku 78 tohto rozsudku, Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s jej prílohou XI vo všetkých zónach a aglomeráciách počas ôsmich po sebe nasledujúcich rokov.

114 Od 11. júna 2010, odkedy mala Bulharská republika uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2008/50 v súlade s jej článkom 33 ods. 1, bol teda tento členský štát povinný čo najskôr prijať a uviesť do praxe primerané opatrenia na vykonanie článku 23 ods. 1 uvedenej smernice.

115 Ešte v priebehu roka 2014, teda viac ako tri roky po uplynutí lehoty na prebratie smernice 2008/50, však boli denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} prekračované vo všetkých šiestich bulharských zónach a aglomeráciách. Prekračovanie týchto limitných hodnôt v tomto členskom štáte je teda aj naďalej systematické a pretrvávajúce, napriek povinnostiam, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2008/50.

116 Okrem toho, ako uviedla Bulharská republika a ako to vyplýva z bodu 100 tohto rozsudku, vnútroštátna právna úprava bola zmenená až v decembri 2015 s cieľom zrýchliť proces zlepšovania kvality okolitého ovzdušia.

117 Bez toho, aby bolo potrebné detailne preskúmať obsah plánov vypracovaných Bulharskou republikou, tento stav sám osebe preukazuje, že v prejednávanej veci tento členský štát nezaviedol vhodné a účinné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM10 prekročené, „čo najviac skrátilo“ v zmysle článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50.

118 Za týchto podmienok je potrebné prijať druhú výhradu uvedenú Komisiou.

119 Vzhľadom na uvedené úvahy je potrebné konštatovať, že Bulharská republika si:

— systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane,

— systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním dennej limitnej hodnoty uplatniteľnej na koncentrácie PM_{10} v zóne BG0003 AG Varna, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane, ako aj ročnej limitnej hodnoty v rokoch 2007, 2008 a od roku 2010 do roku 2014 vrátane v rovnakej zóne BG0003 AG Varna,

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

— vzhľadom na to, že v období od 11. júna 2010 do roku 2014 vrátane sa naďalej prekračovali ročné a aj denné limitné hodnoty PM_{10} vo všetkých vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, si Bulharská republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice, a to najmä povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

O trovách

120 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Bulharská republika nemala úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

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

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Bulharská republika si**

   — **systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním denných a ročných limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v zónach a aglomeráciách BG0001 AG Sofia, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 severné Bulharsko, BG0005 juhozápadné Bulharsko a BG0006 juhovýchodné Bulharsko, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane,**

   — **systematickým a pretrvávajúcim nedodržiavaním dennej limitnej hodnoty uplatniteľnej na koncentrácie PM_{10} v zóne BG0003 AG Varna, a to od roku 2007 do roku 2014 vrátane, ako aj ročnej limitnej hodnoty v rokoch 2007, 2008 a od roku 2010 do roku 2014 vrátane v rovnakej zóne BG0003 AG Varna,**

   — **nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení článku 13 ods. 1 v spojení s prílohou XI smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, a**

   — **vzhľadom na to, že denné a ročné limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} sa naďalej prekračovali vo všetkých vyššie uvedených zónach a aglomeráciách, si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice, a to najmä povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, pokiaľ ide o obdobie od 11. júna 2010 do roku 2014 vrátane.**

2. **Bulharská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**

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

Podpisy