

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 grudnia 2012 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 1999/30/WE – Kontrola zanieczyszczeń – Wartości dopuszczalne stężenia PM10 w otaczającym powietrzu

W sprawie C-68/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 lutego 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Alcover San Pedro oraz S. Mortoni, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu, strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż nie zapewniając, aby przez szereg kolejnych lat w wielu strefach i aglomeracjach na terenie Włoch stężenie PM10 w otaczającym powietrzu nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41), a obecnie w art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1), Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego ciążącym na niej na mocy wspomnianego art. 5.

Ramy prawne

Dyrektywa 96/62/WE

2 Zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, s. 55) państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania Komisji rocznych sprawozdań dotyczących przestrzegania dopuszczalnych wartości mających zastosowanie do stężenia PM10.

3 Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie sporządzają wykazy stref i aglomeracji, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji.

[...]

3. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, zawiera co najmniej informacje wymienione w załączniku IV.

4. W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1, w których poziom zawartości więcej niż jednego zanieczyszczenia przewyższa wartości dopuszczalne, państwa członkowskie przygotowują zintegrowane plany dotyczące tych zanieczyszczeń.

[...]

Dyrektywa 1999/30

4 Pył PM10 został zdefiniowany w art. 2 pkt 11 dyrektywy 1999/30 jako pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 mikrometrów.

5 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM10 w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

[...]

6 Artykuł 5 ust. 4 wskazanej dyrektywy brzmi:

„Gdy występują przekroczenia wartości dopuszczalnych pyłu PM10 ustanowionych w załączniku III [sekcja] I ze względu na stężenia pyłu PM10 w otaczającym powietrzu z powodu zjawisk naturalnych, które prowadzą do znacznego przekroczenia stężeń normalnych poziomów tła ze źródeł naturalnych [stężeń znacznie przekraczających poziomy zwykle pochodzące ze źródeł naturalnych], państwa członkowskie powiadamiają Komisję, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 96/62/WE, przedstawiając niezbędne uzasadnienie, aby wykazać, że

takie przekroczenia są spowodowane zjawiskami naturalnymi. W takich przypadkach państwa członkowskie są zobowiązane do realizacji planów działań, zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE, tylko wtedy, gdy przekroczenia wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I są spowodowane przez inne niż naturalne zjawiska”.

7 Dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzi w załączniku III do dyrektywy 1999/30 ustalono dwa rodzaje wartości dopuszczalnych stężenia PM10, rozróżniając przy tym dwa etapy, które z kolei podzielono na dwa okresy. W odniesieniu do okresów wyróżnionych w ramach etapu 1, trwającego od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., z jednej strony wskazano, że dobową wartość 50 µg/m³ nie może zostać przekroczona częściej niż 35 razy w roku kalendarzowym, a z drugiej strony stwierdzono, że roczna wartość nie może przekraczać 40 µg/m³. Jeśli chodzi o okresy etapu 2, trwającego od dnia 1 stycznia 2010 r., wskazano z jednej strony, że dobową wartość 50 µg/m³ nie może zostać przekroczona częściej niż 7 razy w roku kalendarzowym, a z drugiej strony, że roczna wartość dopuszczalna wynosi 20 µg/m³.

8 Dla potrzeb przewidzianej w art. 7 omawianej dyrektywy oceny stężenia PM10 należy dokonać rozróżnienia między „strefą” a „aglomeracją”.

9 Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy 1999/30 strefa oznacza „wyznaczoną przez państwa członkowskie część ich terytorium”.

10 W art. 2 pkt 9 dyrektywy zdefiniowano aglomerację jako strefę, „w której liczba ludności przekracza 250 000 mieszkańców albo w której liczba mieszkańców nie przekracza 250 000, [ale] gęstość zaludnienia na km² uzasadnia, z punktu widzenia państw członkowskich, potrzebę dokonania oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza”.

11 W art. 12 dyrektywy przewidziano, że państwa członkowskie mają wprowadzić w życie, najpóźniej do dnia 19 lipca 2001 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania.

Dyrektywa 2008/50

12 W art. 31 dyrektywy 2008/50, która weszła w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., uchylono dyrektywy 96/62 i 1999/30 ze skutkiem od dnia 11 czerwca 2010 r., bez uszczerbku dla nałożonych na państwa członkowskie obowiązków dotyczących ograniczeń czasowych w zakresie transpozycji i stosowania tych dyrektyw.

13 Artykuł 13 dyrektywy 2008/50, zatytułowany „Wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI.

[...]

Zgodność z tymi wymogami oceniana jest zgodnie z załącznikiem III.

Marginesy tolerancji podane w załączniku XI stosuje się zgodnie z art. 22 ust. 3 i z art. 23 ust. 1”.

14 Należy stwierdzić, że w załączniku XI do dyrektywy 2008/50 nie zmieniono dopuszczalnych wartości PM10 ustalonych w załączniku III do dyrektywy 1999/30 w odniesieniu do etapu 1.

15 W art. 22 dyrektywy 2008/50 ustanowiono natomiast reguły dotyczące odroczenia terminów wyznaczonych na osiągnięcie dopuszczalnych wartości stężenia PM10, a w szczególności warunki wyłączenia obowiązku stosowania tychże wartości.

16 Zgodnie z art. 22 tej dyrektywy:

„1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu lub benzenu nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan [ochrony] [...] powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan [ten] powinien być uzupełniony informacjami określonymi w załączniku XV sekcja B odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM10 określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki

klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r., po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

[...]

4. Państwa członkowskie informują Komisję o przypadkach, które ich zdaniem wymagają stosowania ust. 1 lub 2, i przekazują plan ochrony powietrza, o którym mowa w ust. 1, wraz z odpowiednimi informacjami niezbędnymi Komisji do oceny, czy spełniono konieczne warunki. W swojej ocenie Komisja uwzględni przewidywane skutki działań podjętych przez państwa członkowskie dla jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich teraz i w przyszłości, jak również przewidywane skutki obecnych działań wspólnotowych oraz planowanych działań wspólnotowych, które ma zaproponować Komisja, na jakość otaczającego powietrza.

W przypadku gdy w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania powyższego powiadomienia Komisja nie zgłosi zastrzeżeń, wymogi ust. 1 lub 2 uznaje się za spełnione.

W razie zastrzeżeń Komisja może zażądać od państw członkowskich dostosowania lub przygotowania nowych planów ochrony powietrza”.

Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17 Na podstawie art. 11 dyrektywy 96/62 Republika Włosa przedstawiła Komisji sprawozdania dotyczące przestrzegania dopuszczalnych wartości mających zastosowanie do stężenia PM10 w otaczającym powietrzu w odniesieniu do lat 2005–2007.

18 W toku analizy tych sprawozdań Komisja stwierdziła przekroczenie przez długi okres wartości dopuszczalnych ustalonych w sekcji I załącznika III do dyrektywy 1999/30 w licznych strefach położonych na terenie Włoch.

19 Pismem z dnia 30 czerwca 2008 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską o zamiarze wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 226 WE, w wypadku gdyby w terminie do dnia 31 października 2008 r. instytucja ta nie otrzymała wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008 /50.

20 Pismami z dnia 3 i 16 października 2008 r. Republika Włosa poinformowała Komisję o środkach planowanych lub uchwalonych przez czternaście regionów i dwie prowincje autonomiczne w celu uniknięcia przekroczenia wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 w strefach podlegających ich właściwości.

21 Ponieważ na dzień 14 stycznia 2009 r. Komisja nie otrzymała od tego państwa członkowskiego żadnego wniosku o zastosowanie wyłączenia, uznała, że art. 22 dyrektywy 2008/50 nie znajduje zastosowania.

22 Wobec powyższego, uznawszy, że Republika Włosa uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30, w dniu 2 lutego 2009 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, załączając do tego pisma wykaz 55 stref i aglomeracji włoskich, w których dobowe lub roczne wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 zostały przekroczone w latach 2006 i 2007.

23 Pismami z dnia 1 i 30 kwietnia, 22 października oraz 11 listopada 2009 r. Republika Włosa udzieliła Komisji odpowiedzi, że w dniach 27 stycznia i 5 maja 2009 r. skierowała do tej instytucji dwa wnioski o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50, które to wnioski dotyczyły, po pierwsze, 67 stref położonych w 12 regionach i 2 prowincjach autonomicznych, a po drugie, 12 stref położonych w 3 innych regionach.

24 Po przeanalizowaniu tych dwóch wniosków o zastosowanie wyłączenia Komisja wydała dwie dotyczące tych wniosków decyzje, odpowiednio w dniu 28 września 2009 r. i w dniu 1 lutego 2010 r.

25 W decyzji z dnia 28 września 2009 r. Komisja wyraziła zastrzeżenia co do wniosku złożonego przez Republikę Włoską w dniu 27 stycznia 2009 r., dotyczące 62 z 67 stref wyszczególnionych przez Republikę Włoską i położonych w regionach: Emilia-Romania, Friuli-Wenecja Julijska, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemont, Toskania i Wenecja Euganejska, a także w autonomicznej prowincji Trydent.

26 W decyzji z dnia 1 lutego 2010 r. Komisja przedstawiła swe zastrzeżenia co do wniosku złożonego przez Republikę Włoską w dniu 5 maja 2009 r., które to zastrzeżenia dotyczą 11 z 12 stref wyszczególnionych przez Republikę Włoską i położonych w regionach: Kampania, Apulia i Sycylia.

27 Wskazane państwo członkowskie nie złożyło później kolejnego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.

28 Uznawszy, że Republika Włoska przekroczyła wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 w otaczającym powietrzu przez szereg kolejnych lat, w wielu strefach na terytorium Włoch, w dniu 7 maja 2010 r. Komisja przedstawiła uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, iż Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30. W konsekwencji Komisja wezwała to państwo do podjęcia środków niezbędnych do wypełnienia tych zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania tej opinii.

29 W odpowiedzi udzielonej w dniu 6 lipca 2010 r. Republika Włoska wskazała, że w ramach krajowej strategii, którą przygotowuje, przyjmie na poziomie krajowym liczne przepisy ustawowe i wykonawcze, a także wyda wytyczne dotyczące sektorów działalności w szczególności odpowiedzialnych za emisję PM10 oraz substancji zanieczyszczających mogących ulec przekształceniu w PM10. Republika Włoska zwróciła się ponadto do Komisji o wyznaczenie spotkania ze służbami Komisji w celu omówienia przewidywanych przepisów ustawowych i wykonawczych. Spotkanie to odbyło się w Brukseli (Belgia) w dniu 26 lipca 2010 r.

30 W piśmie z dnia 25 sierpnia 2010 r. Republika Włoska przyznała, że po upływie terminu, jaki wyznaczono jej na ustosunkowanie się do uzasadnionej opinii, wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 w otaczającym powietrzu były w dalszym ciągu przekroczone w wielu włoskich strefach i aglomeracjach. Państwo to udzieliło Komisji innych informacji dotyczących przepisów krajowych, jakie miały zostać przyjęte jesienią 2010 r. i przekazane Komisji do listopada 2010 r. Do informacji tych dołączono ocenę skutków odnoszącą się do stref i aglomeracji, w których wartości dopuszczalne były nadal przekroczone, w celu skorzystania z wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.

31 Komisja nie była później informowana o przyjęciu rzeczonych przepisów krajowych. Nie otrzymała też oceny skutków odnoszącej się do owych stref i aglomeracji, ani też nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.

32 Wobec powyższego Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

33 Komisja podnosi w skardze, że odnoszące się do 2005 r. i do kolejnych lat sprawozdania przedstawione przez Republikę Włoską na podstawie art. 11 dyrektywy 96/62 świadczą o przekroczeniu wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 w otaczającym powietrzu przez długi okres i w wielu strefach na terenie Włoch.

34 Ponadto w świetle informacji przekazanych przez to państwo członkowskie w odniesieniu do 2009 r. przekroczenia wartości dopuszczalnych utrzymywały się w 70 strefach położonych w regionach: Kampania, Emilia-Romania, Friuli-Wenecja Julijska, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Piemont, Apulia, Sycylia, Toskania i Wenecja Euganejska, a także w autonomicznej prowincji Trydent.

35 Republika Włoska nie podjęła jednak środków koniecznych do zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 ani nie złożyła nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 22 dyrektywy 2008/50.

36 Republika Włoska podnosi, że emisje PM10 pochodzą zarówno ze źródeł antropogenicznych, takich jak ogrzewanie, czy źródeł naturalnych, takich jak wulkany, jak i z reakcji chemicznych zachodzących w atmosferze między zanieczyszczeniami określanymi mianem „związków” Na stężenie PM10 w otaczającym powietrzu silny wpływ mają również warunki meteorologiczne oraz skala zjawiska unoszenia się cząsteczek pyłu zalegających w ziemi.

37 Wobec stwierdzenia od 2001 r. przekroczeń wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 włoskie władze przyjęły plany, o których mowa w art. 8 dyrektywy 96/62, w celu zmniejszenia emisji tego pyłu. Plany te dotyczyły głównie sektora transportowego. Później, począwszy od 2006 r., stopniowo były przyjmowane środki odnoszące się do sektora gospodarstw domowych, rolnictwa i hodowli.

38 Na poziomie krajowym właściwe władze przyjęły również środki w sektorze gospodarstw domowych, przemysłowym, rolniczym i transportowym w celu ograniczenia stężenia PM10 w otaczającym powietrzu.

39 Wszystkie te uregulowania doprowadziły do wyraźnej poprawy jakości powietrza w latach 1990–2009 oraz do zmniejszenia liczby dni, w których przekroczona została dobowo wartość dopuszczalna stężenia PM10. Jednakże poprawa nie była wystarczająca, aby w wyznaczonych terminach zapewnić przestrzeganie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10.

40 Według Republiki Włoskiej osiągnięcie tego celu było niemożliwe. Aby go zrealizować, należałoby zastosować środki o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także naruszyć podstawowe prawa i swobody takie jak swobodny przepływ towarów i osób, prywatna inicjatywa gospodarcza oraz prawo obywateli do korzystania z usług użyteczności publicznej.

41 Republika Włoska twierdzi, że istnieje co najmniej pięć powodów, dla których wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 nie były przestrzegane w wyznaczonych terminach, a mianowicie: po pierwsze, złożoność zjawiska powstawania PM10, po drugie, wpływ zjawisk meteorologicznych na stężenie atmosferyczne PM10, po trzecie, brak wystarczającej wiedzy technicznej na temat zjawiska powstawania PM10, który leżał u podstaw ustalenia zbyt krótkich terminów na zapewnienie przestrzegania wartości dopuszczalnych, po czwarte, okoliczność, że różne polityki Unii Europejskiej prowadzone w celu ograniczenia ilości zwiastunów PM10 nie przyniosły spodziewanych rezultatów, a po piąte, brak powiązania polityki Unii dotyczącej jakości powietrza w szczególności z polityką zmierzającą do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

42 W replice Komisja wskazała, że w świetle dyrektyw 96/62, 1999/30 i 2008/50 dla potrzeb przeprowadzenia kontroli wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 może ona opierać się jedynie na danych przedstawionych przez dane państwo członkowskie, które to państwo wyznacza strefy pomiarów stężenia PM10 i podejmuje się wykonania takich pomiarów. W tym stanie rzeczy Republika Włoska miała pełną świadomość okoliczności, że w wielu strefach wartości dopuszczalne były przekraczane przez wiele kolejnych lat.

43 W odniesieniu do argumentu dotyczącego względów natury ogólnej, które nie pozwoliły Republice Włoskiej na zapewnienie w wyznaczonych terminach przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10, Komisja przypomina, że art. 22 dyrektywy 2008/50 przewiduje, pod pewnymi warunkami, wyłączenie obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych. Po sformułowaniu przez Komisję zastrzeżeń w decyzjach z dnia 28 września 2009 r. i z dnia 1 lutego 2010 r. Republika Włoska nie przedstawiła jednak żadnego nowego wniosku o zastosowanie wyłączenia.

44 Ponadto w decyzji z dnia 28 września 2009 r. Komisja wskazała, że argument dotyczący emisji PM10 w skali świata i kontynentu może zostać uwzględniony jedynie w pewnych konkretnych sytuacjach, a nie w sposób generalny. Co się tyczy dorzecza rzeki Po, instytucja ta podkreśliła, że „szacowanego wpływu zanieczyszczeń transgranicznych w dorzeczu rzeki Po nie można uznać za reprezentatywny ze względu na specyficzne położenie geograficzne tego regionu, który otoczony jest przez góry i morze. Komisja stwierdza w każdym razie, że wpływ zanieczyszczeń transgranicznych w tej strefie ma ograniczone znaczenie”.

45 Podobnie w decyzjach z dnia 28 września 2009 r. i 1 lutego 2010 r. Komisja wskazała, że Republika Włoska nie dostarczyła, na podstawie art. 20 dyrektywy 2008/50, informacji dotyczących wpływu zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych na przekroczenie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 w poszczególnych strefach. Co więcej, chociaż Republika Włoska przedstawiła Komisji pewne plany regionalne, to jednak w dalszym ciągu nie dostarczyła tej instytucji krajowego planu ochrony powietrza.

46 Co się tyczy argumentu opartego na konieczności podjęcia środków o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także naruszenia praw podstawowych, Komisja wskazuje, że żadne z państw członkowskich nie wniosło skargi o stwierdzenie nieważności dyrektyw 1999/30 i 2008/50.

47 Komisja dodaje, że w odpowiedzi na skargę Republika Włoska przyznała, że wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 nie zawsze są respektowane i że problem ten nie zostanie rozwiązany w krótkim ani średnim terminie. Komisja wywodzi stąd wniosek, że przekroczenia wartości dopuszczalnych mają charakter stały i systematyczny.

48 W tym stanie rzeczy, gdyby Trybunał ograniczył się do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do lat 2005–2007, wyrok taki byłby pozbawiony skuteczności. Ponieważ uchybienie nadal trwa, Komisja musiałaby bowiem wnieść kolejną skargę w odniesieniu do lat 2008–2010, i to niezwłocznie. Komisja zwraca się zatem do Trybunału także o wydanie rozstrzygnięcia w odniesieniu do sytuacji obecnej, jako że skarga dotyczy kwestii ciągłego przestrzegania dyrektyw 1999/30 i 2008/50.

Ocena Trybunału

49 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że chociaż Republika Włoska nie podniosła zarzutu niedopuszczalności niniejszej skargi, Trybunał jest uprawniony do zbadania z urzędu, czy spełnione zostały przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 258 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-362/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-2353, pkt 8; z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie C-185/11 Komisja przeciwko Słowenii, pkt 28; z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-34/11 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 42).

50 W tym kontekście należy zbadać, czy uzasadniona opinia i skarga przedstawiają zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości zbadania przez Trybunał istnienia uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-199/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-1221, pkt 20, 21; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 43).

51 Jak wynika bowiem w szczególności z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia skargi, jak i z orzecznictwa odnoszącego się do tego przepisu, skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, przy czym przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszej sprawie Komisja nie precyzuje w żądaniach skargi, ani w jej uzasadnieniu, do których lat odnosi się zarzucane uchybienie. Instytucja ta ogranicza się bowiem do wskazania, że Republika Włoska przekroczyła wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 „przez szereg kolejnych lat”. Komisja utrzymuje, że przedmiotem niniejszej sprawy jest aktualne uchybienie i że orzeczenie Trybunału powinno odnosić się nie tyle do przeszłości, co do teraźniejszości, przy czym nie wskazuje ona konkretnego okresu.

53 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że brak wskazania koniecznego elementu w treści skargi wszczynającej postępowanie, takiego jak okres, w którym Republika Włoska naruszyła, zgodnie z twierdzeniami Komisji, prawo Unii, nie odpowiada wymogom spójności, jasności i precyzyjności (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 47).

54 Co więcej, Komisja nie wskazuje dokładnie okresu, którego dotyczy zarzucane naruszenie, a nadto nie przedstawia stosownych dowodów, zaznaczając w sposób lakoniczny, że w niniejszej sprawie instytucja ta nie ma żadnego interesu w tym, aby Trybunał orzekł w przedmiocie okoliczności zaistniałych w przeszłości, ponieważ wyrok potwierdzający sytuację przeszłą nie przynosi jej żadnej korzyści. Dlatego Komisja nie tylko w oczywisty sposób narusza obowiązki – zarówno w stosunku do Trybunału, jak i w stosunku do siebie samej – wynikające z orzecznictwa przytoczonego w pkt 50 i 51 niniejszego wyroku, ale także nie umożliwia Trybunałowi przeprowadzenia kontroli w przedmiocie niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

55 Należy jednak zaznaczyć, że z analizy rocznych sprawozdań przedstawionych przez Republikę Włoską w odniesieniu do lat 2005–2007 wynika, że wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 zostały przekroczone w wielu strefach i aglomeracjach. Na podstawie tych sprawozdań Komisja uznała, że Republika Włoska nie wypełniła zobowiązań przewidzianych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 ze względu na fakt, że w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w załączeniu do wezwania do usunięcia uchybienia

dobowe lub roczne wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 zostały przekroczone w latach 2006 i 2007.

56 Z informacji tych można wywnioskować, że uchybienie zobowiązaniom przewidzianym w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 obejmuje w każdym razie lata 2006 i 2007 i dotyczy 55 włoskich stref i aglomeracji.

57 W tym stanie rzeczy niniejszą skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego można uznać za dopuszczalną we wskazanym zakresie. Natomiast w zakresie, w jakim skarga ta odnosi się do 2005 r. oraz do okresu po 2007 r., należy ją uznać za niedopuszczalną.

58 Co się tyczy kwestii zasadności niniejszej skargi, należy przypomnieć, iż Republika Włoska przyznaje w swych uwagach, że przekroczenie wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 w zakresie określonym w pkt 56 niniejszego wyroku miało miejsce.

59 Republika Włoska dodaje, że przestrzeganie wskazanych wartości dopuszczalnych w terminach wyznaczonych w dyrektywie 1999/30 nie było możliwe co najmniej z pięciu powodów, które wymieniono w pkt 41 niniejszego wyroku. W tym stanie rzeczy zapewnienie przestrzegania tych wartości dopuszczalnych wymagałoby zastosowania środków o drastycznych dla gospodarki i społeczeństwa skutkach, a także wiązałoby się z naruszeniem podstawowych praw i swobód takich jak swobodny przepływ towarów i osób, prywatna inicjatywa gospodarcza oraz prawo obywateli do korzystania z usług użyteczności publicznej.

60 W tym względzie należy podkreślić, że skoro prawodawca Unii nie zmienił dyrektywy poprzez wydłużenie terminów wprowadzania jej w życie, to państwa członkowskie są zobowiązane do dochowania terminów ustalonych pierwotnie.

61 Ponadto należy stwierdzić, iż Republika Włoska nie utrzymuje, że wniosła o zastosowanie w szczególności art. 5 ust. 4 dyrektywy 1999/30 dotyczącego sytuacji, w której wartości dopuszczalne mające zastosowanie do stężenia PM10 w otaczającym powietrzu zostały przekroczone w wyniku zdarzeń naturalnych prowadzących stężenia znacznie przekraczających poziomy zwykle pochodzące ze źródeł naturalnych.

62 Tymczasem postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym ustaleniu, że dane państwo członkowskie nie przestrzega zobowiązań nałożonych traktatem FUE lub aktem prawa wtórnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 marca 1983 r. w sprawie

301/81 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 467, pkt 8; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-297/08 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-1749, pkt 81).

63 Jeżeli ustalenie takie zostało dokonane – tak jak w niniejszej sprawie – bez znaczenia jest to, czy uchybienie jest wynikiem zamierzonego działania państwa członkowskiego, któremu jest ono przypisywane, jego niedbalstwa czy też trudności technicznych, z którymi państwo to się zмага (wyrok z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-71/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-5991, pkt 15; ww. wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 82).

64 W każdym razie państwo członkowskie, które napotyka na niemożliwe do natychmiastowego przewyciężenia trudności, uniemożliwiające wypełnienie zobowiązań wynikających z prawa Unii, może powoływać się na działanie siły wyższej jedynie w odniesieniu do okresu niezbędnego do przewyciężenia tych trudności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-9989, pkt 131).

65 W niniejszej sprawie argumenty podnoszone przez Republikę Włoską są jednak zbyt ogólne i nie dość precyzyjne, by można było za ich pomocą wykazać działanie siły wyższej usprawiedliwiającej brak przestrzegania wartości dopuszczalnych mających zastosowanie do stężenia PM10 w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych przez Komisję.

66 W konsekwencji skargę należy uwzględnić w zakresie wskazanym w pkt 56 niniejszego wyroku.

67 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, iż nie zapewniając, aby w latach 2006 i 2007 stężenie PM10 w otaczającym powietrzu w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w wystosowanym przez Komisję Europejską w dniu 2 lutego 2009 r. wezwaniu do usunięcia uchybienia nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.

W przedmiocie kosztów

68 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 zdanie pierwsze regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.

69 W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę okoliczność, że zarzut Komisji dotyczący niewypełnienia zobowiązań wynikających z art. 5 dyrektywy 1999/30, a obecnie art. 13 dyrektywy 2008/50, w odniesieniu do 2005 r. oraz okresu po 2007 r. został uznany za niedopuszczalny.

70 Wobec powyższego należy orzec, że Komisja i Republika Włoska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Nie zapewniając, aby w latach 2006 i 2007 stężenie PM10 w otaczającym powietrzu w 55 włoskich strefach i aglomeracjach wskazanych w wystosowanym przez Komisję Europejską w dniu 2 lutego 2009 r. wezwaniu do usunięcia uchybienia nie przekraczało wartości dopuszczalnych określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Republika Włoska pokrywają własne koszty.

Podpisy

* Język postępowania: włoski.