# STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT přednesené dne 16. prosince 2010 [1]

## I – Úvod

1. Evropská unie si při ochraně kvality ovzduší stanovila ambiciózní cíle, které pro členské státy představují velkou výzvu. To se ukázalo již v řízení o kvalitě vnějšího ovzduší [2] potvrzují to tato řízení týkající se národních emisních stropů.

2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečisťující ovzduší [3] (dále jen „směrnice NEC“, NEC je zkratka pro *national emission ceilings*) stanoví pro všechny členské státy množství některých látek znečisťujících ovzduší, které lze celkově maximálně vypouštět v období jednoho roku. Nizozemsko nejprve Komisi sdělilo, že pravděpodobně nebude moci splnit své povinnosti ohledně oxidu siřičitého a oxidů dusíku [4]. Nyní se má Soudní dvůr zabývat otázkou, zda tento členský stát může navzdory tomu schvalovat projekty zařízení, která budou vypouštět další množství těchto škodlivých látek.

3. Původní řízení se týkají povolování různých projektů elektráren. Právní rámec pro tato povolení vyplývá z ustanovení směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění [5] (dále jen „směrnice IPPC“), která upravují povolení pro průmyslová zařízení.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871), ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, Sb. rozh. s. I-6221), a ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise (C-405/07 P, Sb. rozh. s. I-8301).

3 — Úř. věst. L 309, s. 22; Zvl. vyd. 15/06, s. 320.

4 — Srov. European Environmental Agency, *NEC Directive status report 2007*, Lucemburk 2008, s. 16 (tabulka 5) a European Environmental Agency, *NEC Directive status report 2008*, Lucemburk 2009, s. 18 (tabulka 3.1). Podle nich překročí jedenáct dalších členských států stropy pro oxidy dusíku, čtyři další členské státy stropy pro těkavé organické sloučeniny, dva další stropy pro amoniak, avšak žádný jiný stát stropy pro oxid siřičitý.

5 — Původně směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl.vyd. 15/03, s. 80) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 ze dne 18. ledna 2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (Úř. věst. L 33, s. 1), konsolidovaná směrnicí 2008/1/ES (Úř. věst. L 24, s. 8.). Tato směrnice bude spolu s některými dalšími směrnicemi nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75 ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění), viz dokument Rady PE-CONS 31/5/10 REV 5 ze dne 24. listopadu 2010. Směrnice NEC však není součástí tohoto balíčku.

**II – Právní rámec**

A – *Směrnice IPPC*

4. Ustanovení směrnice IPPC budou dále uvedena v konsolidovaném znění směrnice 2008/1, neboť ta nahradila od 18. února 2008 směrnici 96/61, aniž však došlo k obsahové změně.

5. Z definic článku 2 směrnice IPPC jsou v projednávaném případě relevantní zejména body 2, 7 a 15:

„Pro účely této směrnice se:

2. ‚znečištěním' rozumí lidskou činností přímo či nepřímo způsobené vniknutí látek, vibrací, tepla nebo hluku do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé lidskému zdraví nebo může nepříznivě ovlivnit kvalitu životního prostředí, které může vést ke škodám na hmotném majetku anebo omezit či narušit harmonii životního prostředí a další jiné zákonné způsoby využití životního prostředí;

[...]

7. ‚normou kvality životního prostředí' rozumí souhrn požadavků, které musí životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právními předpisy Společenství;

[...]

15. ‚dotčenou veřejností' rozumí veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodováním ohledně udělení nebo aktualizace povolení nebo podmínek povolení, nebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na tomto rozhodování zájem."

6. Článek 3 směrnice IPPC definuje základní požadavky na zařízení:

„lenské státy přijmou nezbytná opatření k tomu, aby příslušné orgány zajistily provoz zařízení takovým způsobem, aby:

a) byla učiněna všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování, zejména využitím nejlepší dostupné techniky;

b) nedocházelo k významnému znečišťování;

[...]“

7. Podle článku 4 směrnice IPPC je třeba pro všechna zařízení ve smyslu směrnice povolení.

8. Povolení zařízení je upraveno v čl. 8 odst. 1 směrnice IPPC:

„Aniž jsou dotčeny požadavky stanovené předpisy jednotlivých členských států či Společenství, udělí příslušný orgán povolení obsahující podmínky, jejichž splnění zaručí, že zařízení vyhovuje požadavkům této směrnice; pokud tyto podmínky splněny nejsou, orgán odmítne povolení vydat.“

9. Článek 9 směrnice IPPC upravuje podmínky povolení:

„(1) Členské státy zajistí, aby v povolení byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků pro udělení povolení podle článků 3 a 10, jejichž smyslem je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku prostřednictvím ochrany ovzduší, vody a půdy.

[...]

(3) Povolení obsahují mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky, zejména pro látky uvedené v příloze III, které by mohly být emitovány z dotyčného zařízení ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu z jedné složky do druhé (vody, ovzduší a půdy). V případě nutnosti bude povolení obsahovat i odpovídající požadavky na ochranu půdy a podzemní vody, jakož i opatření k nakládání s odpady, které v zařízení vznikají. Mezní hodnoty mohou být případně doplněny nebo nahrazeny rovnocennými parametry nebo jinými technickými opatřeními.

[...]

(4) Aniž je dotčen článek 10, mezní hodnoty emisí, rovnocenné parametry a jiná technická opatření uvedená v odstavci 3 vycházejí z nejlepší dostupné techniky, se zřetelem k technickým charakteristikám dotyčného zařízení, k jeho zeměpisné poloze a podmínkám životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází, aniž by však bylo předepsáno použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Ve všech případech podmínky povolení obsahují ustanovení týkající se minimalizace dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

[...]

(7) Povolení může obsahovat další zvláštní podmínky, jejichž splnění v rámci této

směrnice považuje členský stát či příslušný orgán za vhodné.

[...]“

10. Článek 10 směrnice IPPC upravuje vztah mezi nejlepší dostupnou technikou a normami kvality životního prostředí pro účely povolení zařízení:

„Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepší dostupné techniky, je především nutno tato mimořádná opatření v povolení uvést, a to bez dotčení ostatních opatření, která mohou být v zájmu dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna.“

11. Článek 16 směrnice IPPC se týká právní ochrany. Relevantní jsou zde především odstavce 1 a 3:

„(1) Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici, jestliže,

a) mají dostatečný zájem, nebo

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku.

[...]

(3) To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů pokládán pro účely písmena a) odstavce 1 za dostatečný.

Pro účely písmena b) odstavce 1 se rovněž předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.“

12. Toto ustanovení bylo do směrnice IPPC vloženo za účelem provedení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy [6]. [7]

B – *Směrnice NEC*

13. Podle článku 4 směrnice NEC musejí být do roku 2010 emise omezeny tak, aby nepřekročily národní emisní stropy, a tyto hodnoty emisí musejí být nadále zachovávány:

„(1) Nejpozději do roku 2010 omezí členské státy své roční emise znečisťujících látek oxidu siřičitého ($SO_2$), oxidů dusíku ($NO_x$), těkavých organických sloučenin (VOC) a amoniaku ($NH_3$) na množství, jež nepřekročí emisní stropy uvedené v příloze I, přičemž vezmou v úvahu všechny úpravy provedené opatřeními, která Společenství přijme po zprávách uvedených v článku 9.

(2) Členské státy zajistí, aby emisní stropy stanovené v příloze I nebyly v žádném roce po roce 2010 překročeny.“

14. Příloha I směrnice NEC stanoví pro Nizozemsko mj. emisní stropy pro oxid siřičitý ve výši 50 kilotun, tj. 50 000 tun, a pro oxidy dusíku 260 kilotun, tj. 260 000 tun.

15. Podle článku 6 směrnice NEC vypracují členské státy nejpozději do 1. října 2002 programy pro postupné snižování národních emisí s cílem splnit emisní stropy nejpozději do konce roku 2010. Článek 7 členské státy zavazuje ke zpracování roční emisní inventury, jakož i emisní prognózy pro rok 2010. Tyto informace sdělí Komisi, která je společně s Evropskou agenturou pro životní prostředí zveřejní.

16. K obsahu programů jedenáctý a dvanáctý bod odůvodnění směrnice NEC zmiňují:

„(11) Rentabilním způsobem, jak splnit dílčí cíle ochrany životního prostředí, je soustava národních stropů pro emise oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických látek a amoniaku,

6 — Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4); Společenství podepsalo tuto úmluvu dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko) a byla přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1).

7 — Čl. 4 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, ohledně účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 03/32, s. 256).

stanovených pro každý členský stát. Takové emisní stropy umožní Společenství a členským státům pružnost při určování způsobu, jak je splnit.

(12) Je třeba, aby členské státy byly odpovědné za provádění opatření pro dosažení souladu s národními emisními stropy. Pokrok v plnění emisních stropů bude nutné hodnotit. Je proto třeba vypracovat národní programy snižování emisí a podávat o nich Komisi zprávy; je třeba, aby obsahovaly informace o přijatých nebo předpokládaných opatřeních, jimiž se mají emisní stropy splnit."

17. Vztah mezi směrnicí IPPC a směrnicí NEC je vyjádřen v devatenáctém bodě odůvodnění:

„Ustanovení této směrnice je třeba uplatňovat, aniž jsou dotčeny právní předpisy Společenství, které upravují emise těchto znečisťujících látek ze specifických zdrojů a ustanovení směrnice Rady 96/61/ES týkající se mezních hodnot emisí a používání nejlepších dostupných technik."

18. Směrnici NEC bylo třeba podle jejího čl. 15 odst. 1 provést do 27. listopadu 2002.

19. Podobně jako směrnice NEC stanoví emisní stropy pro rok 2010 i Göteborský protokol o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979 [8], požadavky směrnice jsou nicméně často o něco přísnější.

*C – Směrnice 2001/80*

20. Pro úplnost je třeba zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení [9]. Tato směrnice stanoví mezní hodnoty emisí pro určitá zařízení a vychází rovněž z Göteborského protokolu.

8 — Schválen rozhodnutím Rady 2003/507/ES ze dne 13. června 2003 (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 11/47, s. 172).

9 — Úř. věst. L 309, s. 1, ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006, kterou se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska upravují směrnice 73/239/EHS, 74/557/EHS a 2002/83/ES v oblasti životního prostředí (Úř. věst. L 363, s. 368).

D – *Nizozemské právo*

1. Provedení směrnice IPPC

21. K provedení směrnice IPPC došlo v nizozemském právu změnou ustanovení *Wet Milieubeheer* (zákon o ochraně životního prostředí).

22. Článek 8.1 odst. 1 *initio* a písm. b) *Wet milieubeheer* upravuje povinnost povolení pro změny zařízení a změny užívání zařízení, na která se vztahuje směrnice. Podle čl. 8.10 odst. 1 *Wet milieubeheer* může být povolení odepřeno pouze v zájmu ochrany životního prostředí. Podle čl. 8.10 odst. 2 *initio* a písm. a) *Wet milieubeheer* musí být toto povolení v každém případě odepřeno, jestliže jeho udělením nelze docílit toho, že se v zařízení bude používat nejlepší dostupná technika přicházející v úvahu pro dané zařízení.

23. Podle čl. 8.11 odst. 2 *Wet milieubeheer* může být povolení v zájmu ochrany životního prostředí vázáno na určité podmínky. Podle čl. 8.12b *initio* a písm. e) *Wet milieubeheer* jsou s povolením každopádně spojeny podmínky připadající v úvahu ve vztahu k předmětnému zařízení, které se týkají předcházení nebo co možná nejrozsáhlejšího omezení dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států vyvolaného daným zařízením.

2. Provedení směrnice NEC

24. Podle údajů nizozemské vlády provedl tento členský stát různá opatření k tomu, aby bylo zajištěno dodržení emisních stropů. Pro oxidy dusíku zavedl systém obchodování s emisními povolenkami [10]. Přípustné množství emisí pro oxid siřičitý bylo rozděleno na různá odvětví průmyslu. Žádné z odvětví nesmí přesáhnout množství emisí oxidu siřičitého, které mu bylo přiděleno.

## III – Původní řízení a předběžné otázky

25. Původní řízení se zakládají na žalobách podaných proti třem projektům elektráren. Elektrárna Eemshaven (věc C-165/09), pro niž bylo vydáno povolení dne 11. prosince

10 — Viz vysvětlení v rozsudku Soudu ze dne 10. dubna 2008, Nizozemsko v. Komise (T-233/04, Sb. rozh. s. II-591, body 10 a násl.).

2007, je dimenzována na vypouštění 1 454 tun oxidu siřičitého ročně, elektrárna v Rotterdamu, Missouriweg (věc C-166/09), pro kterou bylo vydáno povolení dne 11. března 2008, má vypouštět 580 tun oxidu siřičitého a 730 tun oxidů dusíku a pro elektrárnu v Rotterdamu, Coloradoweg (věc C-167/09), jež má být modernizována na základě povolení ze dne 26. října 2007, se počítá s 923 tunami oxidu siřičitého a 1 535 tunami oxidů dusíku. Společně tak tyto elektrárny vyprodukují přibližně 6 % celkových emisí oxidu siřičitého povolených v Nizozemsku a téměř 1 % stropu oxidů dusíku.

26. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce cituje informace státních orgánů a Komise, podle nichž Nizozemsko v roce 2010 v dalším období nedodrží stropy pro oxid siřičitý a oxidy dusíku. Nizozemsko nicméně uvádí, že podle nejnovějších prognóz stropy dodrženy budou.

27. Raad van State proto Soudnímu dvoru předkládá následující předběžné otázky:

„1) Znamená povinnost výkladu v souladu se směrnicí, že povinnosti vyplývající ze směrnice IPPC provedené do *Wet milieubeheer* mohou a musejí být vykládány v tom smyslu, že při rozhodování o žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí je třeba v plném rozsahu zohlednit národní emisní stropy pro oxid siřičitý a oxidy dusíku podle směrnice NEC, zejména pokud jde o povinnosti vyplývající z čl. 9 odst. 4 směrnice IPPC?

2) a) Platí povinnost členského státu zdržet se přijetí jakýchkoli opatření, jež by mohla vážně ohrozit dosažení cíle stanoveného směrnicí, i v období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice NEC?

2 b) Platí během daného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 kromě nebo namísto uvedené povinnosti pro dotčený členský stát pozitivní povinnosti, pokud po uplynutí tohoto období dojde k překročení národních emisních stropů pro oxid siřičitý nebo oxidy dusíku podle směrnice NEC nebo takové překročení hrozí?

2) c) Je pro odpověď na otázky 2 a) a 2 b) relevantní skutečnost, že z žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí vztahujícího se na zařízení, které přispívá k překročení nebo hrozbě překročení národních

emisních stropů pro oxid siřičitý nebo oxidy dusíku podle směrnice NEC, vyplývá, že provoz daného zařízení bude zahájen nejdříve v roce 2011?

3) a) Mají povinnosti uvedené v otázce 2 za následek, že členský stát musí povolení v oblasti životního prostředí, o jehož vydání se žádá, odepřít nebo je spojit s rozsáhlými podmínkami nebo omezeními, pokud není zaručeno, že zařízení, na něž se vztahuje žádost o udělení povolení v oblasti životního prostředí, nepřispěje k překročení nebo hrozbě překročení národních emisních stropů pro oxid siřičitý nebo oxidy dusíku? Je pro odpověď na tuto otázku relevantní, v jaké míře dané zařízení přispívá k tomuto překročení nebo hrozícímu překročení?

3) b) Nebo ze směrnice NEC vyplývá, že členský stát disponuje i při překročení nebo hrozícím překročení národních emisních stropů pro oxid siřičitý nebo oxidy dusíku prostorem pro uvážení, který mu umožní dosáhnout cíle stanoveného touto směrnicí tím, že namísto odepření povolení či jeho spojení s rozsáhlými podmínkami a omezeními přijme jiná opatření, například jiný druh vyrovnání?

4) Může se jednotlivec v případě, že se na členský stát vztahují povinnosti ve smyslu otázek 2 a 3, před vnitrostátními soudy dovolávat dodržování těchto povinností?

5) a) Může se jednotlivec dovolávat přímo článku 4 směrnice NEC?

5) b) Pokud ano, lze se jej přímo dovolávat od 27. listopadu 2002, nebo teprve od 31. prosince 2010? Je pro odpověď na tuto otázku relevantní, že z žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí vyplývá, že provoz daného zařízení bude zahájen nejdříve v roce 2011?

6) Je jednotlivec v případě, že se udělením povolení v oblasti životního prostředí nebo jiným opatřením přispívá k překročení nebo hrozícímu překročení národních emisních stropů pro oxid siřičitý nebo oxidy dusíku podle směrnice NEC, na základě článku 4 této směrnice oprávněn zejména

a) odvodit obecný nárok na to, aby dotčený členský stát stanovil soubor opatření, na jejichž základě se do roku 2010 omezí roční národní emise oxidu siřičitého a oxidů dusíku

na množství nepřekračující národní emisní stropy podle směrnice NEC, nebo pokud se toto nezdaří, soubor opatření, na jejichž základě se emise poté co možná nejrychleji omezí na tato množství;

b) odvodit konkrétní nároky na to, aby dotčený členský stát přijal ohledně konkrétního zařízení specifická opatření, například formou odepření povolení nebo spojením tohoto povolení s dalšími podmínkami nebo omezeními, která přispějí k tomu, aby byly do roku 2010 omezeny roční národní emise oxidu siřičitého a oxidů dusíku na množství nepřekračující národní emisní stropy podle směrnice NEC, nebo pokud se toto nezdaří, specifická opatření přispívající k tomu, aby se emise poté co možná nejrychleji omezily na tato množství?

c) Je pro odpovědi na otázky 6 a) a 6 b) relevantní, v jaké míře dané zařízení přispívá k tomuto překročení nebo hrozícímu překročení?“

28. Otázky se ve všech věcech v podstatě shodují. Ve věci C-165/09 je nicméně zmiňován pouze oxid siřičitý. Ve věci C-166/07 je zmiňováno pouze konsolidované znění směrnice IPPC, směrnice 2008/1, zatímco obě další věci odkazují na starou směrnici 96/61.

29. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 24. června 2009 byly tyto tři věci spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i společného rozsudku.

30. Písemná vyjádření předložily Stichting Greenpeace Nederland (dále jen „Greenpeace“), Gedeputeerde Staten von Groningen (dále jen „Groningen“) a RWE Power AG, nyní RWE Eemshaven Holding BV (dále jen „RWE“), Electrabel Nederland N. V. (dále jen „Electrabel“), Gedeputeerde Staten von Zuid-Holland (dále jen „Zuid-Holland“) a E.ON Benelux N. V. (dále jen „E.ON“), jakož i Rakouská republika, Dánské království, Italská republika, Nizozemské království a Evropská komise. Jednání konaného dne 14. října 2010 se zúčastnili tito zúčastnění s výjimkou Groningen, Zuid-Holland a Rakouska. Dále se jednání zúčastnila Stichting Natuur en Milieu a Francouzská republika.

## IV – Právní posouzení

31. Směrnice NEC stanoví národní stropy pro emise čtyř škodlivých látek, mezi nimi oxidů dusíku a oxidu siřičitého, které členské státy počínaje rokem 2011 nesmějí překročit. Ze směrnice NEC nicméně nevyplývá, jak mají členské státy tohoto cíle dosáhnout.

32. V projednávaném případě se vede spor o povolení tří jednotlivých projektů elektráren. Tyto elektrárny by značnou měrou přispěly k emisím oxidů dusíku a oxidu siřičitého, avšak v podstatě by nezabránily dodržení emisních stropů, jestliže Nizozemsko ušetří emise jinde.

33. Podle informací předkládajícího soudu, ale i podle zpráv zveřejněných Evropskou agenturou pro životní prostředí [11] však existují pochybnosti ohledně otázky, zda Nizozemsko respektuje s dosud plánovanými opatřeními tyto stropy ohledně oxidů dusíku a oxidu siřičitého. Z tohoto důvodu má žádost o rozhodnutí o předběžné otázce objasnit, zda směrnice NEC v této situaci – navzdory svobodě volby ohledně prostředků k dosažení těchto cílů směrnice – brání povolení dotyčných projektů.

11 — Viz poznámka pod čarou 4.

34. Za tímto účelem budu zkoumat, zda směrnice IPPC vyžaduje zohlednění hrozícího překročení stropů směrnice NEC (k tomu v bodě B), zda hrozící překročení stropů brání takovému projektu (k tomu v bodě C) a zda se může jednotlivec v tomto ohledu dovolávat směrnice NEC (k tomu v bodě D). Nejprve se však budu zabývat námitkami některých zúčastněných ohledně přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (k tomu v bodě A).

### A – *K přípustnosti*

35. RWE, Electrabel a E.ON uplatňují nepřípustnost otázek předložených Soudnímu dvoru. Předběžné otázky podle nich nejsou pro spor v původním řízení relevantní.

36. Předkládající soud podle nich vychází z nesprávného základu rozhodnutí v tom smyslu, že navzdory nejnovějším protichůdným informacím vychází z překročení národních emisních stropů stanovených ve směrnici NEC pro oxid siřičitý a oxidy dusíku ke dni 31. prosince 2010 a dále do roku 2015. Kromě toho žalobci v původním řízení neuplatňovali, do jaké míry může směrnice NEC odůvodnit odmítnutí vydání povolení podle směrnice IPPC.

37. Pro relevanci otázek, jež se týkají práva Unie, však hovoří domněnka [12]. S ohledem na funkci řízení o předběžné otázce tudíž na vysvětlení předkládajícího soudu týkající se relevance předběžných otázek nemohou být kladeny příliš přísné požadavky.

38. Soudnímu dvoru tudíž přísluší pouze ve výjimečných případech zkoumat podmínky, za nichž byl dotázán vnitrostátním soudem za účelem ověření své vlastní pravomoci [13]. Podle ustálené judikatury je odmítnutí žádosti vnitrostátního soudu o rozhodnutí o předběžné otázce možné pouze v případě, je-li zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro podání užitečné odpovědi na otázky, které jsou mu položeny [14]. S výjimkou takových případů je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout o předběžných otázkách týkajících se výkladu pravidel práva Unie [15].

39. Raad van State dále vysvětlil, že z jeho pohledu hrozí překročení emisních stropů podle směrnice NEC a svými otázkami se zaměřuje na to, zda je třeba toto překročení zohlednit v rámci sporného povolovacího řízení podle směrnice IPPC. Skutečnost, že ohledně překročení je možné i jiné posouzení, a dokonce ani to, že nizozemská vláda nyní očekává dodržení emisních stropů, nestačí k tomu, aby bylo na otázku relevantnosti předběžných otázek odpovězeno záporně. Posouzení skutkových a právních okolností právního sporu je v zásadě úkolem vnitrostátního soudu [16]. Nelze tudíž vycházet ze zjevně chybějící souvislosti ve smyslu judikatury.

40. Co se týče možnosti odepření povolení podle směrnice IPPC na základě směrnice NEC, předjímala by mimoto domněnka nepřípustnosti odpověď na předběžnou otázku. Rozhodující je posouzení vnitrostátního soudu, nikoli posouzení účastníků původního řízení. Z tohoto důvodu není na rozdíl od názoru Electrabel přesnější tvrzení žalobců nezbytné k vzájemné součinnosti obou směrnic.

12 — Rozsudky ze dne 10. června 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, Sb. rozh. s. I-5243, bod. 29), Bruno a Pettini (C-395/08 a C-396/08, Sb. rozh. s. I-5119, bod 19), a ze dne 1. července 2010, Sbarigia (C-393/08, Sb. rozh. s. I-6337, bod 20).

13 — Rozsudek ze dne 13. července 2006, Manfredi a další (C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh. s. I-6619, bod 27).

14 — Viz mj. rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman (C-415/93, Recueil, s. I-4921, bod 61), a ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 24).

15 — Viz rozsudky Bosman (bod 59), jakož i IATA a ELFAA (bod 24), citované v poznámce pod čarou 14.

16 — Rozsudky ze dne 13. listopadu 2003, Neri (C-153/02, Recueil, s. I-13555, body 34 a násl.), ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, bod 42), a ze dne 12. ledna 2006, Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, Sb. rozh. s. I-589, bod 21).

41. Rovněž odkaz společnosti E.ON na tzv. doktrínu „acte-clair“ je nesprávný. Podle této judikatury odpadá od počátku pouze *povinnost* vnitrostátního soudu rozhodujícího v posledním stupni předložit předběžné otázky, existuje-li ustálená judikatura Soudního dvora nebo je-li řádné uplatnění práva Unie tak zřejmé, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost [17].

*42. Oprávnění* předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku v takovém případě nezaniká [18]. Vnitrostátním soudům nemá být bráněno v tom, aby v případě přetrvávajících pochybností požádaly o objasnění Soudní dvůr. Toto oprávnění slouží jednotnému uplatňování práva v Unii. Neposkytne se pouze odpověď na možnou předběžnou otázku, na niž z hlediska vnitrostátního soudu existuje zřejmá odpověď.

43. Mimoto podle mého názoru nelze přijmout již předpoklad zřejmé odpovědi na předběžné otázky položené Raad van State Soudnímu dvoru.

44. Přípustnost předběžných otázek konečně není v rozporu s kontrolní pravomocí, jež přísluší Komisi podle směrnice NEC [19] a je vyjádřena zejména v čl. 10 odst. 5 písm. c) směrnice, avšak v zásadě spočívá na čl. 17 odst. 1 SEU (dříve článek 211 ES). Tato kontrolní pravomoc členské státy nezbavuje povinnosti působit na řádné provedení směrnice NEC, resp. poskytnout výklad v souladu se směrnicí nebo zajistit přímý účinek směrnice. V tomto rámci musí být přípustné i řízení o rozhodnutí o předběžné otázce.

45. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou tudíž přípustné.

B – *K první otázce – rozsah výkladu v souladu se směrnicí ve vztahu mezi směrnicemi IPPC a NEC*

46. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda povinnost výkladu vnitrostátního práva v souladu se směrnicí vede k tomu, že v rámci povolení podle *Wet milieubeheer*, který provádí směrnici IPPC,

17 — Rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další (283/81, Recueil, s. 3415, body 13 až 16 a 21).

18 — Rozsudek Cilfit a další (citovaný v poznámce pod čarou 17, bod 15).

19 — RWE ve svém podání ze dne 18. srpna 2009 odkazuje na to, že dosud nebylo vytýkáno (hrozící) překročení hodnot emisí stanovených pro Nizozemsko Evropskou komisí (bod 35).

je třeba zohlednit vnitrostátní emisní stropy stanovené směrnicí NEC.

1. Ke konformnímu výkladu

47. Ze směrnice plynoucí povinnost členských států dosáhnout výsledku, který tato směrnice stanoví, a jejich povinnost přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění plnění tohoto závazku, stanovená čl. 4 odst. 3 SEU (dříve článek 10 ES), jsou uloženy všem orgánům členských států [20].

48. Patří k nim i povinnost výkladu v souladu se směrnicí. Vnitrostátní soud je při uplatňování vnitrostátního práva povinen tak učinit v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu uvedené směrnice, aby dosáhl výsledku, který tato směrnice sleduje, a dosáhl tak souladu s čl. 288 třetím pododstavcem SFEU (dříve čl. 249 třetí pododstavec ES) [21]. Na základě vázanosti všech orgánů členského státu se povinnost výkladu v souladu se směrnicí dále týká již i vnitrostátního orgánu, který má rozhodovat o udělení povolení podle směrnice IPPC [22].

49. V projednávaném případě se jedná o dvě směrnice z oblasti unijního práva životního prostředí a oběma musí být umožněna plná účinnost. *Wet milieubeheer*, upravující sporné povolovací řízení, provádí směrnici IPPC, nikoli však směrnici NEC. Tato směrnice byla provedena jinými vnitrostátními právními akty. To však neodporuje výkladu *Wet milieubeheer* v souladu i se směrnicí NEC, neboť v rámci výkladu v souladu se směrnicí musí být zohledněno celé vnitrostátní právo za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem zamýšleným dotčenou směrnicí [23].

50. Je tudíž třeba objasnit, jaký je vzájemný vztah mezi oběma směrnicemi – zejména do jaké míry je povolovací řízení podle směrnice IPPC spoluurčeno pravidly směrnice NEC.

20 — Rozsudky ze dne 10. dubna 1984, Von Colson a Kamann (14/83, Recueil, s. 1891, bod 26), a ze dne 13. listopadu 1990, Marleasing (C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8).

21 — Rozsudky Von Colson a Kamann a Marleasing (oba citovány v poznámce pod čarou 20).

22 — Viz rozsudky ze dne 22. června 1989, Costanzo (103/88, Recueil, s. 1839, body 30 a násl.); ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, Recueil, s. I-2517, bod 30); ze dne 14. června 2007, Medipac-Kazantzidis (C-6/05, Sb. rozh. s. I-4557, bod 43); ze dne 12. ledna 2010, Petersen (C-341/08, Sb. rozh. s. I-47, bod 80), a ze dne 14. října 2010, Fuß (C-243/09, Sb. rozh. s. I-9849, bod 61).

23 — Rozsudky ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835, body 115 a 118 a násl), a ze dne 16. července 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Sb. rozh. s. I-6653, bod 62).

2. K odkazům směrnice IPPC

51. Nejprve je třeba zkoumat, zda obě směrnice obsahují ustanovení, jež se výslovně týkají jejich vzájemného vztahu. Zvláštní význam má v tomto ohledu otázka, zda národní emisní stropy upravené ve směrnici NEC představují normy kvality životního prostředí ve smyslu článku 10 směrnice IPPC.

52. Škodlivé látky – oxid siřičitý a oxidy dusíku – relevantní v původním řízení, jsou upraveny v obou směrnicích. Příloha I směrnice NEC stanoví národní stropy pro oxid siřičitý a oxidy dusíku. V příloze III směrnice IPPC jsou tyto sloučeniny uvedeny jako škodlivé látky, pro něž musí povolení podle čl. 9 odst. 3 obsahovat mezní hodnoty emisí.

53. Podle čl. 19 odst. 2 směrnice IPPC musejí být v tomto ohledu dodrženy minimálně specifické mezní hodnoty pro určité typy zařízení, v tomto případě mezní hodnoty směrnice 2001/80 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

54. Další požadavky mohou vyplývat zejména z povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice IPPC využívat nejlepší dostupné techniky. V tomto ohledu sice Stichting Natuur uvádí, že v současné době jsou možná další snížení emisí, o to se však v projednávaných žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce nejedná. Otázky se naopak týkají možného překročení národních emisních stropů.

55. Povinnost využití nejlepší dostupné techniky platí podle čl. 9 odst. 4 první věty směrnice IPPC pouze s výhradou článku 10. Tento článek stanoví, že povolení musí obsahovat další podmínky, jestliže použitím nejlepší dostupné techniky nelze splnit normu kvality životního prostředí. Národní emisní stropy podle směrnice NEC by tedy nutně musely být zohledněny v rámci povolovacího řízení, jednalo-li by se o takové normy kvality životního prostředí.

56. Definice normy kvality životního prostředí v čl. 2 bodu 7 směrnice IPPC není v tomto ohledu zcela jasná. Toto ustanovení např. ve svém německém a italském znění definuje normu kvality životního prostředí jako souhrn požadavků, jež musejí v daném čase být splněny „v“ životním prostředí nebo v jeho určité části a jsou stanoveny právními

předpisy Unie. Takto formulovaná jazyková znění by tedy bylo možné chápat v tom smyslu, že emisní stropy považují za požadavky, které je nutné splnit v určitém životním prostředí.

57. Proti tomuto výsledku nicméně hovoří jiné jazykové verze, například francouzská nebo anglická, jež uvádějí požadavky, které musí být splněny („par" resp. „by") životním prostředím. V souladu s tím charakterizují určitý cílový stav životního prostředí resp. určitých chráněných zájmů [24]. Podle těchto jazykových verzí by tudíž pro normu kvality bylo relevantní množství škodlivých látek obsažených v životním prostředí, zatímco množství škodlivých látek vypuštěných do tohoto životního prostředí přímo nepoukazuje na kvalitu tohoto životního prostředí.

58. Ani systematika čl. 9 odst. 4 první věty a článku 10 směrnice IPPC nevede k jasnému závěru. Tato ustanovení zabezpečují, aby vícesložkové zaměření směrnice IPPC nerelativizovalo případné normy kvality životního prostředí. Mezní hodnoty emisí pro zařízení a normy kvality životního prostředí jsou totiž ve závislostním vztahu: je třeba, aby se mezní hodnoty emisí řídily normami kvality životního prostředí, a případně podle nich byly opraveny [25]. To by mohlo naznačovat, že oba pojmy nejsou totožné.

59. Neznamená to však nezbytně, že národní emisní stropy nejsou normami kvality životního prostředí. Stropy se sice týkají i emisí, avšak lze je chápat nanejvýš jako velmi zvláštní formu mezních hodnot, tj. jako mezní hodnoty pro celá národní hospodářství. Rovněž se nezdá, že by bylo vyloučeno využití mezních hodnot emisí pro zařízení jakožto prostředek dodržení národních emisních stropů; tak to ostatně stanoví článek 10 pro dodržení norem kvality životního prostředí.

60. Bez ohledu na nejasnou definici směrnice IPPC však pojem normy kvality životního prostředí podle obvyklého významu naznačuje, že se jedná o požadavky na kvalitu vztahující se k samotnému životnímu prostředí. Emisní stropy oproti tomu představují požadavky vztahující se k blíže nespecifikovanému souhrnu zdrojů emisí. Na základě sumarizačních efektů a interakcí nelze jejich význam pro samotnou kvalitu životního prostředí přesně určit.

24 — Viz Kracht/Wasielewski, in: Rengeling (vyd.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Svazek I, Kolín nad Rýnem, 2. vydání 2003, § 35 bod 34, Albrecht, *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht*, Berlín 2007, s. 43.

25 — Viz. Kracht/Wasielewski (citovaný v poznámce pod čarou 24) a Albrecht (citovaný v poznámce pod čarou 24, s. 292 a násl.).

61. V tomto pojetí však právě normám kvality životního prostředí neodpovídají hodnoty emisí, ale množství dotyčných škodlivých látek vyskytujících se v životním prostředí [26]. Normy kvality životního prostředí se tudíž vztahují k předmětu ochrany, resp. stavu a nevykazují žádný vztah ke zdroji, zatímco hodnoty emisí se vztahují k chování a vycházejí ze zdroje znečištění [27].

62. Příkladem norem kvality životního prostředí jsou požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu [28] na kvalitu vnějšího ovzduší, tedy mezní hodnoty škodlivých látek obsažených ve vnějším ovzduší. Mezní hodnoty emisí a emisní stropy ovlivňují množství škodlivých látek ve vnějším ovzduší, a proto je nezbytný i článek 10 směrnice IPPC. V kvalitě vnějšího ovzduší se však mohou projevit i další faktory.

63. Z tohoto hlediska je třeba souhlasit s názorem RWE, E.ON a Nizozemska, že národní emisní stropy podle směrnice NEC nepředstavují normy kvality životního prostředí ve smyslu článku 10 směrnice IPPC.

### 3. K systematickému vztahu mezi směrnicí IPPC a směrnicí NEC

64. Systematický vztah mezi směrnicí NEC a směrnicí IPPC však může vyžadovat zohlednění národních emisních stropů při povolování zařízení.

65. RWE, Electrabel a E.ON, Groningen a členské státy, které se v projednávaném případě vyjádřily na jednání, vycházejí navzdory obecnému cíli ochrany životního prostředí, který obě směrnice sdílejí, z toho, že obě směrnice jsou na sobě zcela nezávislé.

66. Tento názor opírají o rozdílnou metodiku činnosti stanovenou v obou směrnicích. Směrnice NEC sleduje programový přístup tím, že nezávisle na určitých zdrojích emisí předepisuje národní emisní stropy [29]. Za

26 — Viz Kracht/Wasielewski (citovaný v poznámce pod čarou 24) a Albrecht (citovaný v poznámce pod čarou 24, s. 44, 52 a násl.).

27 — Viz Albrecht (citovaný v poznámce pod čarou 24, s. 52 a násl.).

28 — Úř. věst. L 152, s. 1. Viz k tomu rozsudky citované v poznámce pod čarou 2.

29 — Viz článek 4 ve spojení s přílohou I směrnice NEC.

strategii k jejich dodržení jsou podle jedenáctého a dvanáctého bodu odůvodnění směrnice odpovědné členské státy. Oproti tomu vychází směrnice IPPC z určitých průmyslových zařízení jakožto zdrojů emisí [30]. K zamezení, resp. maximálnímu snížení emisí je primárně předepsáno využití nejlepší dostupné techniky [31].

67. Tato rozdílná východiska však sama o sobě neodůvodňují předpoklad, že na obě směrnice je třeba nahlížet jako na navzájem zcela nezávislé. Naopak stejný cíl snížení emisí hovoří pro výklad směrnic jakožto vzájemně sladěných právních předpisů, jež mají zabezpečit soudržný systém snižování emisí.

68. Podle čl. 9 odst. 4 druhé věty směrnice IPPC totiž podmínky povolení *ve všech případech* obsahují požadavky týkající se minimalizace dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Tento požadavek platí podle znění a systematiky vedle nutnosti vycházet u mezních hodnot emisí z nejlepší dostupné techniky, upravené v čl. 9 odst. 4 první větě směrnice IPPC.

69. Tato povinnost, která přistupuje k povinnosti využití nejlepší dostupné techniky, je posílena obecným základními povinnostmi provozovatelů podle čl. 3 odst. 1 písm. a) a b) směrnice IPPC. Podle těchto ustanovení musí provozovatel učinit všechna vhodná preventivní opatření proti znečišťování a nesmí způsobit významné znečišťování. Ustanovení čl. 2 bodu 2 směrnice IPPC právě neomezuje pojem znečištění z uvedených ustanovení na samotné emise způsobené zařízením, ale vyzývá k celkovému pohledu, jež zahrnuje i jiné existující škodlivé vlivy na ochranu ovzduší, vod a půdy.

70. Za účelem zjištění, co je třeba považovat za minimalizaci dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států a vysokou úroveň ochrany životního prostředí jako celku ve smyslu čl. 9 odst. 4 druhé věty směrnice IPPC, lze vycházet z dalších předpisů unijního práva životního prostředí. Takový postup je upraven již v čl. 19 odst. 2 směrnice IPPC, který výslovně stanoví platnost mezních hodnot emisí stanovených v příloze II

30 — Viz čl. 1 první věta ve spojení s přílohou I směrnice IPPC.

31 — Viz čl. 1 druhá věta, čl. 3 odst. 1 písm. a), čl. 9 odst. 4 první věta směrnice IPPC.

uvedené směrnice a „v dalších právních předpisech Společenství“ [32].

71. Směrnice NEC není zvlášť uvedena v příloze II směrnice IPPC, na což správně odkazuje E.ON. Příloha II nicméně obsahuje směrnici, která naznačuje, že směrnice NEC by mohla být dalším předpisem ve smyslu čl. 19 odst. 2 směrnice IPPC. Směrnice NEC totiž vychází z Göteborského protokolu o omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozónu, stejně jako směrnice 2001/80 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, uvedená v příloze II. Tím je zdůrazněno, že mezní hodnoty zařízení, které je třeba stanovit podle směrnice IPPC, sledují rovněž cíle směrnice NEC.

72. Oproti názoru RWE, Electrabel a členských států, které se vyjádřily, omezení nevyplývá ani z devatenáctého bodu odůvodnění směrnice NEC. Podle tohoto bodu je tuto směrnici třeba uplatňovat, aniž jsou dotčeny právní předpisy směrnice IPPC týkající se mezních hodnot emisí a používání nejlepších dostupných technik. Z formulace bodu odůvodnění lze dovodit pouze to, že směrnicí NEC zůstávají nedotčeny povinnosti členských států vyplývající ze směrnice IPPC, zejména nedochází k jejich snížení. Žádný členský stát tak nemůže upustit od používání nejlepších dostupných technik, dodrží-li emisní stropy směrnice NEC i bez těchto technologií.

73. Hodnotící zohlednění předpisů směrnice NEC při povolování zařízení oproti tomu není vyloučeno. V zásadě programová povaha povinností podle směrnice NEC nemůže určovat otázku, zda existuje povinnost zohlednění v rámci rozhodnutí o povolení podle směrnice IPPC, ale pouze otázku, jakým způsobem se zohlednění provede.

74. Úkolem členských států je vytvořit strategie k dodržení národních emisních stropů – k tomu zásadním způsobem patří i výběr zdrojů znečištění, které je třeba do této strategie zahrnout. Proto ze směrnice NEC v zásadě nelze dovozovat konkrétní specifikace výpočtu přípustných emisí jednotlivých zařízení. Nelze si nicméně téměř představit, že opatření členských států k udržení emisních stropů se nedotýkají povolení zařízení podle

32 — Ke stanovení mezních hodnot emisí podle čl. 19 odst. 1 směrnice IPPC orgány Unie nedošlo, a použije se tudíž čl. 19 odst. 2 směrnice IPPC.

směrnice IPPC, neboť tato zařízení přispívají podstatným způsobem k vznikajícím emisím. K provedení takové strategie mohou příslušné orgány stanovit především další zvláštní podmínky ve smyslu čl. 9 odst. 7 směrnice IPPC.

75. V souladu s výše uvedeným označila Komise přístup směrnice NEC za doplnění přístupu směrnice IPPC [33]. Podle názoru Komise kromě toho k dosažení národních emisních stropů pomohou přísné emisní normy stanovené při provádění směrnice IPPC [34]. Komise rovněž považuje předcházení, resp. snížení emisí zařízení zahrnutých do směrnice IPPC za důležitý nástroj k dodržení národních emisních stropů podle směrnice NEC.

76. Národní emisní stropy musejí být potud zohledněny v rámci udělení povolení podle směrnice IPPC, neboť takové povolení může zmařit dodržení dotyčných cílů nebo je závažně ohrozit. Uvedené unijní zásadě – provádět výklad vnitrostátního práva v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice za účelem dosažení cíle sledovaného směrnicí – by odporovalo, kdyby nebyly nijak zohledněny národní emisní stropy podle směrnice NEC a s tím spojené posuzování.

77. Na první otázku je tudíž třeba odpovědět v tom smyslu, že na základě povinnosti provádět výklad v souladu se směrnicí musejí být vnitrostátní ustanovení přijatá k provedení směrnice IPPC vykládána pokud možno tak, že při rozhodování o žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí je třeba zohlednit národní emisní stropy podle směrnice NEC.

*C – Ke druhé a třetí otázce – povinnosti členských států v období od uplynutí lhůty pro provedení do rozhodného dne k dodržení národních emisních stropů*

78. Druhá a třetí otázka, které jsou dále rozděleny na podotázky, se vztahují k různým dílčím aspektům obecné otázky, jaké povinnosti má členský stát v období od uplynutí

33 — „Cesta k udržitelné produkci, pokroky při provádění směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění“, sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2003) 354 v konečném znění ze dne 19. června 2003.

34 — Sdělení Komise (citované v poznámce pod čarou 33, bod 10.1.7., směrnice o národních emisních stropech, s. 30).

lhůty pro provedení směrnice NEC (27. listopadu 2002) do rozhodného dne k dodržení národních emisních stropů (31. prosince 2010).

79. Východiskem pro zkoumání má být judikatura Soudního dvora týkající se povinnosti členských států zdržet se určitého jednání před uplynutím lhůty pro provedení směrnice. S ohledem na jednotlivé předběžné otázky se budu nejprve zabývat těmito povinnostmi – zdržet se určitého jednání ve vztahu k jejich časovým prvkům – a následně přejdu na možné pozitivní povinnosti jednání. V rámci dalšího kroku je třeba položit si otázku ohledně rozsahu dotyčných povinností v rámci povolovacího řízení. V návaznosti na tyto úvahy může být konečně závěrem poskytnuta odpověď na otázku významu okamžiku zahájení provozu zařízení, pro které je nutné povolení.

1. K otázce 2 písm. a) – povinnosti zdržet se určitého jednání

80. Podstatou otázky 2 písm. a) předkládajícího soudu je, zda povinnost členského státu zdržet se přijetí předpisů, které mohou závažně ohrozit dosažení cíle předepsaného ve směrnici, platí rovněž pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010.

81. Povinnosti členských států během takového přechodného období lze dovodit z judikatury týkající se lhůty k provedení směrnic. Členským státům nelze vytýkat, jestliže směrnici neprovedou do svého právního řádu před uplynutím lhůty pro provedení stanovené v této směrnici. Tato lhůta má totiž členským státům poskytnout čas potřebný k přijetí prováděcích opatření [35]. Členské státy však během prováděcí lhůty musejí přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby bylo cíle předepsaného směrnicí dosaženo uplynutím této lhůty [36].

82. Z toho vyplývá, že členské státy se zejména během lhůty k provedení směrnice musejí zdržet přijímání předpisů, které by

35 — Rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 43).

36 — Rozsudek Inter-Environnement Wallonie (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 44).

mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí [37].

83. Podle německého znění této judikatury se tento *zákaz ohrožení cílů* [38] vztahuje pouze na „předpisy“, tj. na legislativní opatření. Podobně je formulováno italské znění („adottare disposizioni“). Zdá se, že převážná část dotyčných rozsudků se vyslovuje pro tuto možnost, neboť se týkají právní úpravy [39].

84. Bylo by však překvapivé a neefektivní omezovat ochranu cílů práva Unie vůči vážnému ohrožení během prováděcích lhůt nebo přechodných období výlučně na předpisy. Rozhodující musí být naopak, zda je cíl dotyčné směrnice vážně ohrožen. V souladu s tím vycházel Soudní dvůr zejména ve francouzském, ale i v anglickém znění této judikatury nikoli z předpisů, ale z opatření (francouzsky „prendre des dispositions“, anglicky „taking any measures“). Opakovaně také zdůraznil, že tuto povinnost mají *všechny* orgány členských států [40]. Konečně výslovně konstatoval, že zákaz ohrožení cílů platí i pro judikaturu [41].

85. Pokud tak směrnice mohou členským státům stanovovat povinnosti ještě před uplynutím prováděcí lhůty, platí to tím spíše pro přechodná období, která následují po uplynutí lhůty pro provedení [42]. Je to patrné z judikatury k platnosti vnitrostátních ustanovení týkajících se ochrany rostlin a předběžné ochrany lokalit podle směrnice o stanovištích [43].

86. Ačkoli v oblasti ochrany rostlin platí přechodně ještě vnitrostátní ustanovení, nemohou členské státy tyto předpisy během přechodného období libovolně měnit. Musejí

37 — Rozsudky Inter-Environnement Wallonie (citovaný v poznámce pod čarou 35, bod 45); ze dne 8. května 2003, ATRAL (C-14/02, Recueil, s. I-4431, bod 58); ze dne 10. listopadu 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Sb. rozh. s. I-9759, body 42, 44); ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981, bod 67); ze dne 14. září 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Sb. rozh. s. I-8339, body 42, 48); ze dne 14. června 2007, Komise v. Belgie (C-422/05, Sb. rozh. s. I-4749, bod 62), a ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, Sb. rozh. s. I-3071, bod 206) a VTB-VAB (C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh. s. I-2949, bod 38).

38 — Viz má stanoviska ze dne 18. května 2004, Wippel (C-313/02, Sb. rozh. s. I-9483, bod 60); ze dne 8. července 2004, Dragaggi a další (C-117/03, Sb. rozh. s. I-167, bod 26); ze dne 27. října 2005, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, bod 48); ze dne 9. ledna 2008, Impact (C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, bod 127), a ze dne 4. prosince 2008, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, Sb. rozh. s. I-3071, bod 73).

39 — Viz rozsudky citované v poznámce pod čarou 37.

40 — Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, body 121 a násl.), Angelidaki a další (citovaný v poznámce pod čarou 38, body 206 a násl.) a VTB-VAB (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 38 a násl.).

41 — Rozsudky Adeneler a další (citovaný v poznámce pod čarou 40, body 122 a násl.) a VTB-VAB (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 38).

42 — Viz oba rozsudky Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (citované v poznámce pod čarou 37, bod 42).

43 — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

naopak v souladu s cíli směrnice o ochraně rostlin [44] zabezpečit, že při povolení přípravku na ochranu rostlin, který spadá do oblasti působnosti přechodné právní úpravy, zabezpečí přiměřené zohlednění jeho možných účinků na lidské zdraví a zdraví zvířat nebo na životní prostředí. Stejně tak může být rozhodnutí týkající se povolení přijato pouze na základě spisu obsahujícího poznatky nezbytné k tomu, aby tyto účinky mohly být skutečně posouzeny [45].

87. Ačkoli směrnice o stanovištích upravuje ochranu lokalit výslovně pouze pro období po zařazení lokalit na unijní seznam, jsou členské státy povinny pro lokality, jež byly určeny k zařazení do seznamu Společenství, přijmout vhodná ochranná opatření, aby byly zachovány jejich charakteristiky [46].

88. Na základě těchto skutečností je relativně snadné odpovědět na otázku 2 písm. a): povinnost členského státu zdržet se přijetí opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení cílů stanovených směrnicí NEC, platí samozřejmě i pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010.

2. K otázce 2 písm. b) – pozitivní povinnosti jednání

89. Podstatou otázky 2 písm. b) předkládajícího soudu je, zda pro členský stát během přechodného období platí i povinnosti jednat určitým způsobem, hrozí-li po uplynutí tohoto období překročení národních emisních stropů podle směrnice NEC.

90. Odpověď na tuto otázku v podstatě vyplývá již z programu uvedeného ve směrnici NEC.

91. Podle čl. 15 odst. 1 prvního pododstavce věty první směrnice NEC měly členské státy povinnost přijmout právní a správní opatření nezbytná pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 27. listopadu 2002.

44 — Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, s. 1; Zvl. vyd 03/11, s. 332).

45 — Viz druhý rozsudek Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, citovaný v poznámce pod čarou 37, body 44 a násl.).

46 — Rozsudky ze dne 13. ledna 2005, Dragaggi a další (C-117/03, Sb. rozh. s. I-167, bod 29); ze dne 14. září 2006, Bund Naturschutz in Bayern a další (C-244/05, Sb. rozh. s. I-8445, bod 44); ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Sb. rozh. s. I-131, bod 49), a ze dne 20. května 2010, Komise v. Španělsko (C-308/08, Sb. rozh. s. I-4281, bod 21).

Po uplynutí této lhůty již lhůta pro provedení nebránila předpokladu, že členské státy mají pozitivní povinnosti jednání. K tomuto okamžiku již naopak musela být přijata opatření nezbytná pro dosažení souladu.

92. Emisní stropy stanovené v příloze I nicméně platí podle čl. 4 odst. 1 směrnice NEC až od 31. prosince 2010. Konstelace je v tomto případě jiná než v dosud rozhodovaných případech týkajících se přechodných období. Tyto případy se týkaly ustanovení práva Unie umožňujících členským státům nadále užívat během určitého období dosud platnou právní úpravu [47] nebo ustanovení, která stanoví další opatření k tomu, aby bylo možné použít právo Unie. Takové právní předpisy pouze posunují okamžik, kdy je třeba použít pravidla práva Unie v celém rozsahu.

93. Úprava obsažená ve směrnici NEC je však jiná. Opatření k provedení směrnice podle čl. 15 odst. 1 prvního pododstavce první věty směrnice NEC musela být v platnosti již k 27. listopadu 2002. Pouze jejich skutečné důsledky, snížení národních emisí na určité množství, se podle čl. 4 odst. 1 směrnice NEC stanoví až ke dni 31. prosince 2010.

94. Pro toto období však směrnice NEC právě nestanoví, že členské státy mohou postupovat jako doposud. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice NEC musely členské státy naopak již nejpozději do 1. října 2002 vypracovat programy pro postupné snižování národních emisí s cílem splnit národní emisní stropy do konce roku 2010.

95. Jak správně uvádí Komise [48], vyplývá tato úprava lhůt ze zvláštnosti předmětu směrnice NEC. Snížení emisí se nedosáhne současně s právními předpisy k jejich dosažení. Naopak následuje chronologicky po něm. Na základě této skutečnosti není nutné žádné přechodné období ohledně právního stavu, ale období, během kterého mohou právní předpisy dosáhnout svých skutečných účinků. Do toho zapadá i Rakouskem zdůrazňovaná formulace

47 — Viz k čl. 16 odst. 1 směrnice 98/8 oba rozsudky Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (citované v poznámce pod čarou 37, C-316/04, bod 15, a C-138/05, bod 12) a k čl. 18 odst. 2 směrnice 2000/78 rozsudek Mangold (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 71 a násl.).

48 — S odkazem na rozsudek Komise v. Rakousko (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 80).

„nejpozději“ v čl. 4 odst. 1 směrnice NEC a povaha emisních stropů jakožto *ročních*. Tyto stropy nevycházejí z určitého dne, ale jsou výsledkem postupujících procesů.

96. Dané programy je třeba v prvé řadě chápat jako seberegulaci členských států. Členské státy nesou odpovědnost za to, že stanoví opatření k dodržení emisních stropů. Jestliže členské státy tato opatření stanovily v programu, musejí je také provést.

97. Členské státy však nemohou pouze provést programy stanovené nejprve podle čl. 6 odst. 1 směrnice NEC nejpozději do 1. října 2002. Musejí naopak každoročně pozorovat vývoj emisí podle článku 7 a předpovědět úroveň emisí na rok 2010. Ve světle těchto výsledků musejí své programy podle čl. 6 odst. 3 přepracovat a aktualizovat ke dni 1. října 2006.

98. Ukáže-li se v rámci ročních prognóz, že stávající programy jsou nedostatečné k dodržení emisních stropů, vyplývá z povinnosti těchto mezních hodnot emisí, že dotčené členské státy musejí své programy rozvíjet dále tak, aby své emise navzdory tomu snížily natolik, aby dodržely stropy.

99. V důsledku toho existují pozitivní povinnosti jednání přinejmenším ohledně stanovení a provádění vhodných programů směřujících k dodržení emisních stropů.

100. Předmětem otázky 3 je, zda kromě toho existují výjimečně určité další povinnosti.

101. Na otázku 2 písm. b) je tudíž třeba odpovědět, že dotyčný členský stát musí podle směrnice NEC během období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 stanovit a provádět vhodné programy k dodržení emisních stropů. Hrozí-li přesto překročení stropů, musí členský stát dále rozvíjet svůj program na snížení dotyčných emisí, aby tyto emise dostatečně snížil.

3. K otázce 3 písm. a) a b) – další povinnosti při hrozícím překročení stropů

102. Podstatou otázky 3 písm. a) a b) předkládajícího soudu je, zda uvedené povinnosti členských států umožňují při (hrozícím) překročení národních emisních stropů odepřít povolení v oblasti životního prostředí či

stanovit pro něj podmínky. Tato otázka předpokládá, že dotyčný členský stát nestanoví a neprovádí navzdory svým povinnostem podle směrnice NEC dostatečné programy k zamezení překročení stropů.

103. Je třeba předeslat, že domněnka zastávaná společnostmi RWE a E.ON, že s případnými povinnostmi členského státu je v rozporu, že Komise nenavrhla Nizozemsku žádná další opatření, je zjevně nepodložená. Komise není obecně povinna navrhovat členským státům opatření k dodržování práva Unie a takové povinnosti neobsahuje ani směrnice NEC. Pouze v článcích 9 a 10 stanoví, že Komise podá legislativním orgánům Unie zprávy a návrhy k dalšímu vývoji směrnice. Povinnosti členských států vyplývající z práva Unie zůstávají tímto nedotčeny [49].

104. Předpokladu konkrétní povinnosti členského státu v rámci povolovacího řízení by nicméně mohl odporovat prostor pro uvážení při provádění směrnice poskytnutý členským státům směrnicí NEC, na který odkazují RWE, Electrabel a E.ON, Groningen a členské státy.

105. Jedenáctý bod odůvodnění směrnice NEC vyzdvihuje, že emisní stropy Unii a členským státům umožňují pružnost při určování způsobu, jak je splnit. Podle dvanáctého bodu odůvodnění mají být za provádění opatření pro dosažení souladu s národními emisními stropy odpovědné členské státy. Článek 4 směrnice NEC neuvádí nástroje k dodržení emisních stropů. Ve svém článku 6 stanoví směrnice NEC konkrétně pouze vypracování národních programů pro postupné snižování národních emisí.

106. Tento prostor členských států však není neomezený. Členské státy se naopak musejí při volbě prováděcího opatření, které je třeba přijmout, zaměřit na cíl stanovený v článku 4 směrnice NEC, jímž je omezit nejpozději do roku 2010 své národní emise uvedených škodlivých látek na emisní stropy uvedené v příloze I směrnice. Tento cíl je zopakován znovu v čl. 6 odst. 1 směrnice NEC. Podle článku 1 směrnice NEC slouží omezení emisí ochraně životního prostředí a lidského zdraví [50]. Tento výsledek nesmí být členskými státy

49 — Viz již rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend & Loos (26/62, Recueil, s. 1, 26).

50 — Srovnej i první a pátý bod odůvodnění, jakož i čl. 5 písm. b) směrnice NEC.

vážně ohrožen tím, že se smíří s překročením emisních stropů [51].

107. Soudní dvůr již kromě toho rozhodl, že při překročení prostoru pro uvážení daného směrnicí je věcí orgánů členského státu – zejména soudů – aby v rámci své pravomoci přijaly všechna potřebná obecná nebo zvláštní opatření ke splnění požadavků stanovených směrnicemi [52].

108. Překročí-li orgán členského státu, který je primárně příslušný pro provedení směrnice NEC, prostor pro uvážení daný členskému státu takovým způsobem, že cíl dodržení národních emisních stropů do roku 2010 je závažně ohrožen, může být tudíž zásadně povinen jednat, resp. zdržet se jednání i povolovací orgán v rámci své pravomoci.

109. Oproti názoru Electrabel to neodporuje zásadě rozdělení pravomocí. Primární dělení příslušnosti v rámci provádění směrnice naopak vyplývá z ústavněprávních ustanovení členského státu. Pokud však tento členský stát poruší své povinnosti vyplývající z práva Unie, nemůže se na svou obranu dovolávat ani zásady rozdělení pravomocí. Vyžaduje to již rovné zacházení se všemi členskými státy, nezávisle na jejich vnitřní struktuře [53].

110. Nizozemskem zmiňované možné praktické problémy při určení, zda hrozí překročení národních emisních stropů, nemohou členské státy zprostit jejich povinností. Rovněž v původním řízení provedl předkládající soud již sám příslušné posouzení, které Soudní dvůr nemůže přezkoumat.

111. Prostor pro uvážení členského státu při (hrozícím) překročení emisních stropů tedy není *per se v* rozporu s konkrétními povinnostmi členského státu. Jejich obsah však musí být určen při zohlednění koncepce směrnice NEC. Z tohoto důvodu je například vyloučena neomezená povinnost vyplývající z práva Unie snížit emise vyloučením *určitých* již existujících zdrojů emisí. Rozhodnutí, které emise je třeba zastavit nebo snížit, totiž

51 — Viz rozsudek Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, citovaný v poznámce pod čarou 37, body 43 a násl.).

52 — Rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 61), ze dne 15. června 2000, Brinkmann (C-365/98, Recueil, s. I-4619, bod 32), a Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 46).

53 — Viz rozsudky ze dne 8. února 1973, Komise v. Itálie (30/72, Recueil, s. 161, bod 11), ze dne 10. července 1990, Komise v. Německo (C-217/88, Recueil, s. I-2879, bod 26), a ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie (C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975, bod 38).

přísluší pouze příslušným orgánům členských států.

112. Povolení nového zařízení oproti tomu vede k dalším *novým* emisím na základě rozhodnutí členského státu. Na rozdíl od případu (hrozícího) překročení emisních stropů pouze stávajícími zdroji by tudíž členský stát přispěl ke zmaření cíle směrnice aktivním jednáním. Povolení, které schvaluje další emise, je tedy jiného druhu než pouhé zachování dosavadního stavu nezasahováním proti stávajícím zdrojům emisí. Tomuto povolení odporuje zákaz, který je vlastní směrnici NEC, zprovoznit při (hrozícím) překročení emisních stropů jakékoli další zdroje emisí. Oproti tomu není omezen prostor pro rozhodování členského státu, jakým způsobem chce snižovat své emise. Při překročení emisních stropů se nicméně snižuje prostor členského státu pro jednání na nulu, a odpověď na otázku „jak" ve vztahu k případným snížením, která spadá do vnitrostátního prostoru pro posouzení, se přitom stává zbytečnou.

113. Tím není vyloučeno povolení nových elektráren, které nahrazují staré elektrárny a produkují při srovnatelném výkonu méně škodlivých látek. Taková modernizace je výhodnější z hlediska bilance emisí, a nemůže tudíž ohrozit cíle směrnice NEC. Nestačí však spojovat s povolením nových emisí pouhou naději na zastavení starých zařízení. Naopak musí být *jisté*, že těmto povoleným emisím odpovídá i příslušné snížení emisí ze starých zařízení.

114. Bez tohoto propojení nových emisí a snížení stávajících emisí je povolení dalších emisí přípustné jen v případě, že nehrozí překročení emisních stropů. Členské státy tudíž případně před povolením musejí přijmout opatření k dostatečnému snížení stávajících emisí k okamžiku zahájení provozu zařízení (a poté).

115. Pouze v několika málo výjimečných případech mohou existovat zcela převažující důvody veřejného zájmu, které navzdory hrozícímu překročení emisních stropů odůvodňují povolení dalších emisí[54]. V projednávaném případě nejsou tyto případy předmětem otázky a pro tyto důvody ani neexistují vodítka.

116. Odkaz RWE a Nizozemska na zásadu subsidiarity a na zásadu proporcionality, které jsou obě zakotveny v článku 5 SEU (dříve

54 — Názorně k zásahu do ornitologických chráněných oblastí rozsudek ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo (C-57/89, Leybucht, Recueil, s. I-883, body 21 a násl.), a k ochraně druhů mé stanovisko ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, Lov vlka, Sb. rozh. s. I-4713, body 52 a násl.).

článek 5 ES), není přesvědčivý. Zásada subsidiarity nemůže vést k tomu, že se členským státům poskytne neomezený prostor k ohrožení cílů práva Unie. Pakliže členské státy nevyužijí možnosti jednání, které jim přísluší k provedení směrnice, je přiměřené, že se jejich prostor pro uvážení v důsledku toho zmenšuje.

117. Původně poskytnutý prostor pro uvážení členského státu tudíž není v rozporu se zákazem povolit další emise.

118. Podle názoru společnosti Electrabel by nicméně byla zákazem povolení znevýhodněna zařízení, pro která je třeba povolení, vůči zdrojům emisí, které nepodléhají povolovací povinnosti a mohou tudíž být zprovozněny nezávisle na překročení národních emisních stropů. V tomto ohledu není nutné zabývat se hlouběji otázkou, zda se tento argument uplatní v případě povolení malých zařízení, srovnatelných se zařízeními, pro která není třeba povolení.

119. Zařízení, pro která je podle směrnice IPPC třeba povolení, každopádně nejsou srovnatelná se zařízeními, pro něž není povolení potřeba. Již podle názoru zákonodárce Unie mají tato zařízení závažné důsledky na životní prostředí obecně [55] a způsobují zejména ve značném rozsahu emise [56], takže na ně lze důvodně klást zvláštní požadavky.

120. Toto legislativní rozlišování má vliv na odpověď na podotázku otázky 3 písm. a). Je v zásadě irelevantní, jakou měrou zařízení přispívá k (hrozícímu) překročení národních emisních stropů. Vzhledem k tomu, že je pro něj podle směrnice IPPC potřeba povolení, je třeba se domnívat, že emise, které z něho vycházejí, mají potřebnou váhu k tomu, aby mohly být na překážku povolení [57], jestliže jsou emisní stropy překročeny už bez (sporného) zařízení.

121. Tuto domněnku lze pravděpodobně v jednotlivých případech vyvrátit. Emisní stropy nemohou být na překážku povolení, jestliže zařízení ze své povahy vůbec nevypouští relevantní škodlivé látky. Lze si rovněž představit povolení zařízení, jejichž emise těchto látek nemají praktický vliv na životní prostředí. Ve zde projednávaných případech je to nicméně vyloučeno. Dotyčné elektrárny vypouštějí ve značném množství oxidy dusíku a oxid siřičitý, čímž výrazně přispívají k národním emisím [58].

55 — Srovnej zejména druhý a devátý bod odůvodnění a článek 1, čl. 2 bod 2, čl. 3 odst. 1 písm. a) a b), čl. 9 odst. 4 směrnice IPPC.

56 — Srovnej zejména devátý a třicátý bod odůvodnění a článek 1, čl. 2 body 5 a 6, čl. 9 odst. 3 a 4, článek 19 směrnice IPPC.

57 — Srovnej 29. bod odůvodnění a čl. 2 bod 3 směrnice IPPC.

58 — Viz výše, bod 25.

122. Zákaz povolit zařízení v případě (hrozícího) překročení emisních stropů podle směrnice IPPC tudíž platí, není-li v jednotlivém případě prokázáno, že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí.

123. Konečně je třeba poukázat na to, že možnost uvedená v otázce, spočívající v udělení pouze omezeného povolení, tj. s podmínkami a omezeními, je jistě ve vztahu k úplnému zákazu mírnější prostředek, který musejí příslušné orgány zohlednit. Emise dotyčných škodlivých látek mohou být pravděpodobně snižovány dalšími technickými opatřeními do té míry, že může být vyvrácena domněnka jejich relevance. Směrnice NEC však neobsahuje žádné vodítko pro to, jak by mohly takové podmínky vypadat. Ze směrnice pouze vyplývá, že členské státy v případě hrozícího překročení emisních stropů nesmějí povolit žádné další emise.

124. Na otázku 3 písm. a) a b) je tudíž třeba odpovědět v tom smyslu, že členský stát musí zamítnout požadované povolení v oblasti životního prostředí ve smyslu článku 4 směrnice IPPC, jestliže zařízení přispívá k (hrozícímu) překročení národního emisního stropu pro škodlivé látky, stanoveného ve směrnici NEC, a jestliže členský stát nestanovil a neprovedl dostačující programy ke snížení emisí. Tento zákaz se neuplatní, prokáže-li se v jednotlivém případě, že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí.

4. Význam okamžiku zahájení provozu zařízení (otázka 2 písm. c))

125. Konečně se předkládající soud dotazuje v rámci otázky 2 písm. c) na význam okamžiku zahájení provozu zařízení, pro něž je třeba vydat povolení. Ačkoli se podle pořadí zvoleného v předběžných otázkách může zdát, že tomu tak není, může se tato otázka smysluplně vztahovat pouze k otázce 3 písm. a) a b), které se konkrétně zabývají povinnostmi členského státu během povolovacího řízení.

126. Zařízení lze v rámci národních emisních stropů zohlednit až od okamžiku, kdy je zprovozněno a vytváří tak emise. V rámci povolovacího řízení je tedy třeba vycházet z národních emisních stropů platných v okamžiku zahájení provozu zařízení a během jejich dalšího provozu.

127. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice NEC členské státy zajistí, aby emisní stropy stanovené v příloze I nebyly překročeny ani po rozhodném dni 31. prosince 2010. Tato množství tedy platí (přinejmenším) nadále, na což správně poukazují Itálie a Komise. Zamítnutí povolení je tudíž nutné, hrozí-li překročení národních emisních stropů nebo dojde-li k takovému překročení.

128. Na otázku 2 písm. c) je tudíž třeba odpovědět, že okamžik zahájení provozu zařízení, který nastane po roce 2010, je relevantní pouze tehdy, jestliže k tomuto okamžiku již nehrozí překročení národních emisních stropů nebo k takovému překročení nedojde.

D – *Ke čtvrté, páté a šesté otázce – přímý účinek směrnice*

129. Čtvrtá, pátá a šestá otázka se týkají toho, zda – případně v jakém rozsahu –se jednotlivec před vnitrostátními soudy může dovolávat směrnice NEC.

130. Jak Soudní dvůr opakovaně připomněl, je neslučitelné se závaznou povahou, kterou článek čl. 288 odst. 3 SFEU přiznává směrnici, v zásadě vyloučit možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti, kterou ukládá [59]. Tato úvaha platí zejména pro směrnici, jejímž cílem je řídit a také omezit znečištění ovzduší, a která tak směřuje k ochraně veřejného zdraví [60].

131. Ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou tudíž jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, jestliže stát směrnici včas neprovedl do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně [61].

132. Článek 4 a příloha I směrnice NEC obsahují jednoznačný závazek členských států, totiž povinnost dodržet stanovené národní emisní stropy nejpozději do 31. prosince 2010. Dostatečně přesná je i povinnost stanovená v článku 6 vypracovat programy pro postupné snižování národních emisí [62].

59 — Rozsudky Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 37); ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 69), Kraaijeveld a další (citovaný v poznámce pod čarou 52, bod 56), a ze dne 1. února 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, Recueil, s. 113, bod 20/29).

60 — Rozsudek Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 37).

61 — Rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker (8/81Recueil, s. 53, bod 25); ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, s. I-6325, bod 25), Pfeiffer a další (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 103); ze dne 12. února 2009, Čobelfret (C-138/07, Sb. rozh. s. I-731, bod 58), a Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 36).

62 — Viz v tomto smyslu rozsudek Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 39).

133. Povinnost provést určitá konkrétní opatření k dodržení emisních stropů oproti tomu ze směrnice NEC nevyplývá. Členské státy disponují rozsáhlým prostorem pro uvážení ohledně volby prostředků. Ve vztahu k takovýmto konkrétním opatřením je tedy přímý účinek zásadně vyloučen.

134. Něco jiného však platí ohledně již konstatovaného omezení prostoru pro uvážení členských států při hrozícím překročení emisních stropů. Povinnost odmítnout povolení v oblasti životního prostředí ve smyslu článku 4 směrnice IPPC, přispívá-li zařízení k (hrozícímu) překročení národního emisního stropu pro škodlivé látky stanovené ve směrnici NEC, je co do svého právního účinku zjevně dostatečně přesné.

135. Lze pochybovat o tom, zda je podmínka (hrozícího) překročení národního emisního stropu rovněž stanovena dostatečně přesně. Otázka, zda jsou stropy překročeny, může být rozhodnuta pouze na základě zpravidla komplexní prognózy. Většina zúčastněných v tomto ohledu uvádí, že v okamžiku povolení ještě nelze vědět, zda emisní stropy budou při zahájení provozu překročeny.

136. Směrnice NEC však obsahuje nástroje, které tuto prognózu usnadňují. Podle článku 7 a přílohy III členské státy zpracují a každoročně aktualizují národní emisní inventury a emisní prognózy. Přinejmenším tyto prognózy mohou příslušné orgány a soudy bez problémů použít ke zkoumání, zda hrozí překročení. Mimoto se nezdá být vyloučená oprava těchto prognóz, jestliže lze rozpoznat zjevné nedostatky.

137. Problémy mohou nastat v tom ohledu, že členské státy v okamžiku povolení ještě pravděpodobně nerozhodly, jakými prostředky zabezpečí do okamžiku zahájení provozu dodržení stropů. Je však třeba je přijmout, neboť se zakládají na porušení článku 6 směrnice NEC. Podle tohoto ustanovení by totiž členské státy měly již do 1. října 2002 vypracovat nezbytné programy k dodržení stropů.

138. Nutnost prognózy budoucích emisí škodlivých látek tudíž není na překážku přímému použití zákazu povolit další zdroje emisí při (hrozícím) překročení emisních stropů.

139. Zůstává však otázkou, zda směrnice NEC dostatečně přesně stanoví okruh oprávněných. Podle judikatury mohou „dotčené

osoby“ uplatnit povinnost členského státu vyplývající ze směrnice. Ve svém rozsudku ve věci Janecek hovoří Soudní dvůr dokonce o „přímo“ dotčených osobách [63]. Aniž je třeba se detailně zabývat významem těchto pojmů, hovoří pro to, že okruh oprávněných osob by měl být omezen.

140. Směrnice NEC, zejména její články 4 a 6, nezapadají do tohoto schématu, na což správně poukazuje Rakousko. Ustanovení stanoví pouze *národní emisní stropy a* vyžadují *národní* programy. Tyto programy však z nedostatku věcné nebo prostorové vazby nemají žádný ohraničitelný okruh osob. Jako oprávněná skupina nemohou být označeni ani obyvatelé dotyčného členského státu, neboť národní emise mají jako celek zpravidla i účinky přesahující hranice. Proto tyto povinnosti slouží obecně ochraně životního prostředí a zdraví. Další konkretizace chybí.

141. Z tohoto důvodu lze pochybovat o tom, zda se jednotlivci mohou dovolávat přímo článku 4 směrnice NEC nebo zda mohou požadovat ve smyslu článku 6 přijetí programů, resp. opatření v nich obsažených nebo souborů opatření k dodržení emisních stropů. Tyto otázky, tj. otázky 5 písm. a) a 6 písm. a), jsou však v konečném důsledku v projednávaném případě irelevantní, neboť původní řízení se netýkají dodržení národních emisních stropů jako takových ani nezbytných souborů opatření.

142. Pro řízení v projednávaném případě je relevantní pouze to, zda se jednotlivci mohou dovolávat zákazu povolení určitých dalších zařízení podle článku 4 směrnice IPPC při (hrozícím) překročení emisních stropů.

143. Vzhledem k tomu, že tato zařízení jsou vázána na určité místo, vykazují dostatečný místně-věcný vztah, aby bylo možné určit dotčené osoby, dokonce přímo dotčené osoby. Článek 2 bod 15 směrnice IPPC definuje

63 — Rozsudek Janecek (citovaný v poznámce pod čarou 2, bod 39).

v tomto smyslu dotčenou veřejnost. Zahrnuje nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů.

144. Veřejnost dotčená povolením má podle článku 16 směrnice IPPC doplněného k provedení Aarhuské úmluvy nárok na právní ochranu. Podmínkou tohoto práva podat žalobu je dostatečný zájem nebo porušení práva podle vnitrostátních předpisů [64]. Jelikož v projednávaném případě k těmto podmínkám nebyly položeny žádné otázky, je třeba vycházet z toho, že jsou splněny.

145. Dotčená veřejnost ve smyslu směrnice IPPC není ani v tomto rámci přímo dotčena cíli směrnice NEC. Článek 16 směrnice IPPC jí však propůjčuje právo napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost povolení. Tato soudní kontrola není omezena na ustanovení, která zvláště chrání určité dotčené osoby. Přezkum povolení z hlediska hmotného práva by byl nicméně neúplný, kdyby žalobci dotčení zařízením museli akceptovat povolení, které je objektivně protiprávní.

146. Jednotlivci se tak v rámci žaloby ve smyslu článku 16 směrnice IPPC mohou dovolávat zákazu obsaženého ve směrnici NEC povolit v případě (hrozícího) překročení emisních stropů určitá další zařízení podle článku 4 směrnice IPPC.

147. Konečně je třeba se zabývat ještě námitkou, že poukaz na zákaz povolení by vedl k použití směrnice NEC k tíži jednotlivců, totiž energetických podniků, které se účastní řízení. Je sice pravda, že směrnice jednotlivci sama o sobě nemůže zakládat povinnosti, a tudíž se vůči němu směrnice jako takové nelze dovolávat [65]. V zásadě je však možné použití vnitrostátního práva v souladu se směrnicí k tíži jednotlivců – jak se na ni zaměřuje předkládající soud [66]. I kdyby bylo nezbytné přímé použití zákazu povolení, nebylo by možné v něm spatřovat dovolání se směrnice vůči jednotlivci. Naopak, zákaz by

64 — Je třeba vycházet z toho, že probíhající řízení ve věcech C-115/09, Trianel (sdělení v Úř. věst. 2009 C 141, s. 26, viz stanovisko generální advokátky Sharpston z dnešního dne), jakož i C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Boxus a další (sdělení v Úř. věst. 2009 C 153, s. 18 a násl.), jsou příspěvkem k výkladu těchto požadavků.

65 — Rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, Recueil, s. 723, bod 48), ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, Recueil, s. I-3325, bod 20), a ze dne 19. ledna 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, bod 46).

66 — Rozsudek Pfeiffer a další (citovaný v poznámce pod čarou 23, body 110 a násl.) a Kücükdeveci (citovaný v poznámce pod čarou 65, body 45 a násl.).

se uplatnil vůči povolujícímu orgánu. Pouhé do jisté míry „reflexní“ negativní účinky na práva třetích osob, dokonce i když jsou jisté, neodůvodňují, aby bylo jednotlivci odepřeno právo dovolávat se směrnice vůči dotyčnému členskému státu [67].

148. Na otázky 4 a 6 písm. b) je tudíž třeba odpovědět, že jednotlivci se v rámci žaloby ve smyslu článku 16 směrnice IPPC mohou dovolávat ve směrnici NEC obsaženého zákazu povolení určitých dalších zařízení ve smyslu článku 4 směrnice IPPC v případě (hrozícího) překročení emisních stropů.

149. Odpověď na otázku 5 písm. b) vyplývá z odpovědi na otázku 2 písm. b): Jelikož povinnost členského státu zdržet se přijetí opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení cílů stanovených směrnicí NEC, platí i pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010, musejí mít jednotlivci možnost dovolat se během tohoto období již uvedeného zákazu povolení [68].

150. Rovněž otázka 6 písm. c) již byla zodpovězena, a to v rámci odpovědi na otázku 3 písm. a): Tento zákaz povolení se neuplatní, jestliže se v jednotlivém případě, prokáže že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí [69].

151. Odpověď na otázky 4 až 6 tudíž zní: Jednotlivci se v rámci žaloby ve smyslu článku 16 směrnice IPPC mohou dovolávat ve směrnici NEC obsaženého zákazu povolení určitých dalších zdrojů emisí, tedy zařízení ve smyslu článku 4 směrnice IPPC v případě (hrozícího) překročení emisních stropů. Platí to i pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010. Zákaz se neuplatní, jestliže se v jednotlivém případě prokáže, že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí.

67 — Rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 57), a ze dne 17. července 2008, Arcor (C-152/07 až C-154/07, Sb. rozh. s. I-5959, bod 36).

68 — Viz výše, body 80 a násl.

69 — Viz výše, body 120 a násl.

## V – Závěry

152. Navrhuji tudíž Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl následovně:

„1. Na základě povinnosti výkladu v souladu se směrnicí musejí být vnitrostátní ustanovení přijatá k provedení směrnice 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (dříve směrnice 96/61/ES) pokud možno vykládána v tom smyslu, že při rozhodování o žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí je třeba zohlednit národní emisní stropy podle směrnice 2001/81 o národních emisních stropech pro některé látky znečisťující ovzduší.

2. Povinnost členského státu zdržet se přijetí opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení cílů stanovených směrnicí 2001/81, platí i pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010.

3. Dotyčný členský stát musí podle směrnice 2001/81 během období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 stanovit a provádět vhodné programy k dodržení emisních stropů. Jestliže přesto hrozí překročení stropů, musí členský stát dále rozvíjet svůj program na snížení dotyčných emisí, aby tyto emise dostatečně snížil.

4. Jestliže členský stát nestanovil a neprovedl dostačující programy ke snížení emisí, musí zamítnout požadované povolení v oblasti životního prostředí ve smyslu článku 4 směrnice 2008/1, přispívá-li zařízení k (hrozícímu) překročení národního emisního stropu pro škodlivé látky, stanoveného ve směrnici 2001/81. Tento

zákaz se neuplatní, prokáže-li se jednotlivém případě, že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí.

5. Okamžik zahájení provozu zařízení, který nastane po roce 2010, je relevantní pouze tehdy, jestliže k tomuto okamžiku již nehrozí překročení národních emisních stropů nebo k takovému překročení nedojde.

6. Jednotlivci se v rámci žaloby ve smyslu článku 16 směrnice IPPC mohou dovolávat ve směrnici NEC obsaženého zákazu povolení určitých dalších zdrojů emisí, tedy zařízení ve smyslu článku 4 směrnice IPPC v případě (hrozícího) překročení emisních stropů. Platí to i pro období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010. Zákaz se neuplatní, jestliže se v jednotlivém případě prokáže, že emise dotyčných škodlivých látek jsou irelevantní pro dopady zařízení na životní prostředí."