Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

19. listopadu 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Kvalita ovzduší — Směrnice 2008/50/ES — Mezní hodnoty pro oxid dusičitý — Povinnost požádat o prodloužení lhůty společně s předložením plánu kvality ovzduší — Sankce“

Ve věci C-404/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Supreme Court of the United Kingdom (Spojené království) ze dne 16. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 19. července 2013, v řízení

The Queen, na žádost:

ClientEarth

proti

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce druhého senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj), A. Arabadžev a J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. července 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za ClientEarth P. Kirchem, advokátem, D. Rosem, QC, jakož i E. Dixon a B. Jaffeym, barristers;

— za vládu Spojeného království M. Holtem a J. Beeko, jako zmocněnci, ve spolupráci s K. Smith, QC;

— za Evropskou komisi K. Mifsud-Bonnicim a S. Petrovou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 4 SEU a 19 SEU a článků 13, 22, 23 a 30 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. L 152, s. 1).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi ClientEarth, nevládní organizací zabývající se ochranou životního prostředí, a Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, ohledně žádosti této organizace o přepracování plánů kvality ovzduší vypracovaných Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na základě směrnice 2008/50 pro určité jeho zóny a aglomerace.

Právní rámec

Směrnice 2008/50

3 Bod 16 odůvodnění směrnice 2008/50 zní následovně:

„U zón a aglomerací s obzvláště obtížnými podmínkami by mělo být možné prodloužit lhůtu, v níž musí být mezních hodnot pro kvalitu ovzduší dosaženo, v případech, kdy se navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění vyskytnou v konkrétních zónách a aglomeracích vážné problémy s dodržením hodnot. Jakékoli prodloužení lhůty pro dané zóny a aglomerace by mělo být doprovázeno souhrnným plánem, který posoudí Komise a který zajistí dosažení hodnot v prodloužené lhůtě. K účinnému snížení emisí v časovém rámci stanoveném touto směrnicí pro splnění mezních hodnot bude důležité, aby byla k dispozici nezbytná opatření Společenství odpovídající úmyslu snížit emise u zdroje na úroveň zvolenou v tematické strategii o znečištění ovzduší, a tato opatření by se měla zohledňovat při posuzování žádostí o prodloužení lhůt pro splnění mezních hodnot.“

4 Článek 1 směrnice 2008/50, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví opatření zaměřená na

1) vymezení a stanovení cílů kvality vnějšího ovzduší určených k zabránění a předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo k jejich snížení;

[...]“

5 Článek 2 směrnice 2008/50, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

5) ‚mezní hodnotou‘ úroveň stanovená na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo ve stanovené lhůtě a která poté již nesmí být překročena;

[...]

7) ‚mezí tolerance‘ procento mezní hodnoty, o které může být tato hodnota za podmínek stanovených v této směrnici překročena;

8) ‚plány kvality ovzduší' plány, které stanoví opatření pro dosažení mezních nebo cílových hodnot.

[...]"

6 Článek 13 směrnice 2008/50, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví", stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM_{10}, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

Pokud jde o oxid dusičitý a benzen, nesmějí být mezní hodnoty uvedené v příloze XI překračovány ode dne v ní uvedeného.

Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.

Meze tolerance stanovené v příloze XI se použijí podle čl. 22 odst. 3 a čl. 23 odst. 1.

[...]"

7 Článek 22 směrnice 2008/50, nadepsaný „Prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot a zproštění povinnosti tyto mezní hodnoty uplatňovat", stanoví:

„1. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý nebo benzen v rámci lhůt stanovených v příloze XI, může členský stát tyto lhůty pro konkrétní zónu nebo aglomeraci prodloužit nejvýše o pět let, a to za podmínky, že pro zónu nebo aglomeraci, na niž by se prodloužení vztahovalo, se v souladu s článkem 23 vypracuje plán kvality ovzduší; tento plán kvality ovzduší se doplní informacemi uvedenými v oddíle B přílohy XV v souvislosti s danými znečišťujícími látkami a ukazuje, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty.

[...]

3. Pokud členský stát použije odstavec 1 nebo 2, zajistí, aby mezní hodnota nebyla u žádné znečišťující látky překročena o více než o maximální mez tolerance uvedenou v příloze XI pro každou příslušnou znečišťující látku.

4. Členské státy oznámí [Evropské komisi], kde lze podle jejich názoru použít odstavec 1 nebo 2, a oznámí plán kvality ovzduší uvedený v odstavci 1 včetně všech příslušných informací nezbytných k tomu, aby Komise mohla posoudit, zda jsou či nejsou splněny příslušné podmínky. V rámci posuzování Komise zohlední odhadované účinky opatření, která byla přijata členskými státy, na kvalitu vnějšího ovzduší v členských státech v současnosti i v budoucnosti, jakož i odhadované účinky stávajících i plánovaných opatření na úrovni Společenství, která Komise navrhne, na kvalitu vnějšího ovzduší.

Pokud do devíti měsíců od obdržení tohoto oznámení Komise nevznese žádné námitky, považují se příslušné podmínky pro použití odstavce 1 nebo 2 za splněné.

Pokud jsou námitky vzneseny, může Komise členské státy požádat, aby plány kvality ovzduší upravily nebo předložily nové."

8 Článek 23 směrnice 2008/50, nadepsaný „Plány kvality ovzduší“, stanoví:

„1. Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

Pokud je třeba připravit nebo provést plány kvality ovzduší pro více znečišťujících látek, členské státy případně připraví a provedou integrované plány kvality ovzduší týkající se všech příslušných znečišťujících látek.

2. Členské státy v proveditelném rozsahu zajistí soulad s jinými plány vyžadovanými podle směrnice 2001/80/ES, směrnice 2001/81/ES nebo směrnice 2002/49/ES za účelem splnění příslušných cílů v oblasti životního prostředí.“

9 Článek 30 směrnice 2008/50, nadepsaný „Sankce“, stanoví:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná pro zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

10 Příloha XI směrnice 2008/50, nadepsaná „Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, stanoví v bodě B datum, od kterého již nesmí být mezní hodnoty oxidu dusičitého překračovány, na 1. ledna 2010.

11 Příloha XV de la směrnice 2008/50, nadepsaná „Informace, které je třeba zahrnout do místních, regionálních nebo národních plánů kvality ovzduší pro zlepšování kvality vnějšího ovzduší“, upřesňuje v bodě A, které informace mají být poskytovány podle článku 23 této směrnice, a v bodě B, které informace mají být poskytovány podle jejího čl. 22 odst. 1.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 Oxid dusičitý je plyn, který vzniká při spalování při vysokých teplotách. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že hlavními zdroji oxidu dusičitého ve většině městských oblastí ve Spojeném království jsou silniční doprava a vytápění domácností.

13 Pro účely posouzení a řízení kvality ovzduší za podmínek stanovených směrnicí 2008/50 bylo území Spojeného království rozděleno do 43 zón a aglomerací ve smyslu této směrnice.

14 Ve 40 z nich byla v roce 2010 překročena jedna či více mezních hodnot stanovených touto směrnicí pro oxid dusičitý.

15 Podle návrhů plánů kvality ovzduší, které byly zveřejněny dne 9. června 2011 za účelem veřejných konzultací pro 17 zón a aglomerací, včetně regionu „Greater London“, by tyto mezní hodnoty měly být splněny po roce 2015.

16 Dne 22. září 2011 byly Komisi předloženy konečné plány, včetně žádostí o prodloužení lhůt pro 24 ze 40 dotčených zón nebo aglomerací na základě článku 22 směrnice 2008/50. Tyto plány upřesňovaly podmínky, za jakých mají být mezní hodnoty splněny nejpozději k 1. lednu 2015.

17 Rozhodnutím ze dne 25. června 2012 Komise schválila 9 žádostí o prodloužení lhůty bez podmínek, u tří dalších podmínila svůj souhlas s prodloužením lhůt splněním určitých podmínek a u 12 zón vznesla námitky.

18 V případě 16 zón nebo aglomerací, u nichž měly být podle plánů kvality ovzduší mezní hodnoty splněny v letech 2015 až 2025, nepodalo Spojené království žádnou žádost o prodloužení lhůty podle článku 22 směrnice 2008/50 a Komise se k nim nevyjádřila.

19 ClientEarth podala k High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) návrh, aby Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, byla uložena povinnost tyto plány přepracovat tak, aby byly určeny podmínky, za jakých budou mezní hodnoty stanovené pro oxid dusičitý splněny co možná nejdříve, a nejpozději ke dni 1. ledna 2015, v souladu s článkem 22 směrnice 2008/50.

20 Uvedený soud tento návrh zamítl, neboť dospěl k závěru, že i když členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 směrnice 2008/50, není povinen požádat o prodloužení lhůty stanovené touto směrnicí za účelem splnění mezních hodnot podle článku 22 této směrnice. Doplnil, že uložení takové povinnosti může vyvolat závažné politické a hospodářské problémy a vyžaduje politická rozhodnutí, která nespadají do jeho pravomoci.

21 Dne 30. května 2012 zamítl Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) opravný prostředek podaný proti tomuto rozhodnutí, nicméně povolil ClientEarth podat opravný prostředek k Supreme Court of the United Kingdom.

22 Posledně uvedený soud konstatoval, že Spojené království nesplnilo povinnost dodržet mezní hodnoty stanovené pro oxid dusičitý na základě článku 13 směrnice 2008/50 v případě 16 zón a aglomerací dotčených v původním řízení. Konstatoval rovněž, že tato věc vyvolává otázky týkající se výkladu směrnice 2008/50, které dosud judikatura Soudního dvora neřešila.

23 Za těchto podmínek se Supreme Court of the United Kingdom rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Pokud podle směrnice [2008/50] v určité zóně nebo aglomeraci nebyly splněny mezní hodnoty pro oxid dusičitý k 1. lednu 2010, lhůtě stanovené v příloze XI směrnice, je členský stát podle směrnice nebo podle článku 4 SEU povinen požádat o prodloužení této lhůty v souladu s článkem 22 směrnice [2008/50]?

2) V případě kladné odpovědi: za jakých okolností může být (případně) členský stát této povinnosti zproštěn?

3) V jakém rozsahu jsou povinnosti členského státu, který nesplnil článek 13 [směrnice 2008/50], (případně) dotčeny článkem 23 [této směrnice] (zejména jeho odstavcem 2)?

4) V případě nedodržení článků 13 nebo 22, jaké prostředky nápravy (případně) musí vnitrostátní soud s ohledem na unijní právo přijmout, aby byl dodržen článek 30 směrnice [2008/50] nebo články 4 SEU nebo 19 SEU?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

24 Podstatou první a druhé předběžné otázky, které je třeba přezkoumat společně, je, zda článek 22 směrnice 2008/50 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy v určité zóně nebo aglomeraci členského státu nemohou být splněny mezní hodnoty pro oxid dusičitý stanovené v příloze XI této směrnice po datu 1. ledna 2010 uvedeném v této příloze, je tento členský stát k tomu, aby mohl tuto lhůtu nejvýše o pět let prodloužit, povinen o toto prodloužení požádat v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, a zda může být této povinnosti za určitých okolností zproštěn.

25 Povinnost splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý stanovené v příloze XI směrnice 2008/50 ke dni 1. lednu 2010 uvedenému v této příloze vyplývá z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice.

26 Článek 22 odst. 1 směrnice 2008/50 však stanoví možnost prodloužit původně stanovenou lhůtu, pokud nelze mezní hodnoty v této lhůtě splnit, a to za podmínky, že pro zónu nebo aglomeraci, na niž by se prodloužení vztahovalo, vypracuje dotčený členský stát plán kvality ovzduší, který splňuje určité požadavky. Tento plán musí být zejména vyhotoven v souladu s článkem 23 směrnice 2008/50. Musí být rovněž doplněn informacemi uvedenými v oddíle B přílohy XV souvislosti s danými znečišťujícími látkami a ukazovat, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty. Tyto zóny, aglomerace a plány musí být podle odstavce 4 tohoto článku 22 předloženy Komisi ke schválení.

27 Pokud jde o otázku, zda je dotčený členský stát k tomu, aby mohl lhůtu uvedenou v příloze XI směrnice 2008/50 nejvýše o pět let prodloužit, povinen o to požádat, a vyhotovit za tím účelem takový plán, pokud jsou splněny podmínky uvedené v čl. 22 odst. 1 této směrnice, je nutné konstatovat, že i když znění tohoto ustanovení není v tomto ohledu jasné, jak z kontextu tohoto ustanovení, tak z cíle sledovaného unijním zákonodárcem vyplývá, že uvedený článek 22 odst. 1 musí být vykládán v tomto smyslu.

28 Článek 22 odst. 4 směrnice 2008/50 totiž ukládá dotčenému členskému státu povinnost oznámit Komisi, u kterých zón a aglomerací lze podle jeho názoru použít odstavec 1 tohoto článku, a předat jí plán kvality ovzduší uvedený v posledně uvedeném ustanovení.

29 Takový výklad rovněž nejlépe odpovídá cíli sledovanému unijním zákonodárcem, kterým je zajistit lepší kvalitu vnějšího ovzduší, jelikož ukládá dotčenému členskému státu povinnost předvídat nesplnění mezních hodnot ve stanovené lhůtě a vypracovat plán kvality ovzduší uvádějící opatření, která mohou toto znečištění v dodatečné lhůtě napravit.

30 Je však třeba zdůraznit, že v případě oxidu siřičitého, PM_{10}, olova a oxidu uhelnatého čl. 13 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/50 stanoví, že členské státy „zajistí“, aby úroveň mezních hodnot nebyla překračována, zatímco druhý pododstavec tohoto ustanovení uvádí v souvislosti s oxidem dusičitým a benzenem, že tyto mezní hodnoty „nesmějí být“ po uplynutí stanovené lhůty „překračovány“, což odpovídá povinnosti dosáhnout určitého výsledku.

31 Členské státy tedy musí přijmout veškerá opatření nezbytná ke splnění této povinnosti a nemohou se domnívat, že možnost prodloužení lhůty, kterou nabízí čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, jim umožňuje libovolně odkládat její provedení.

32 Jak uvádí bod 16 odůvodnění této směrnice, toto ustanovení totiž umožňuje prodloužit lhůtu původně stanovenou uvedenou směrnicí pouze v případech, kdy se navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění vyskytnou v konkrétních zónách a aglomeracích „vážné problémy“ s dodržením hodnot.

33 Za těchto podmínek musí být čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50 vykládán v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možné prodloužit nejvýše o pět let lhůtu stanovenou touto směrnicí ke splnění mezních hodnot pro oxid dusičitý uvedených v příloze XI této směrnice, ukládá toto ustanovení členskému státu povinnost o to požádat, jestliže se objektivně ukazuje, s ohledem na existující údaje a navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění ze strany tohoto státu, že v dané zóně nebo aglomeraci nebude možné splnit tyto hodnoty v uvedené lhůtě.

34 Pokud jde o otázku, zda určité okolnosti mohou odůvodňovat nesplnění takové povinnosti, stačí konstatovat, že směrnice 2008/50 neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti vyplývající z jejího čl. 22 odst. 1.

35 Na první a druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50 musí být vykládán v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možné prodloužit nejvýše o pět let lhůtu stanovenou touto směrnicí ke splnění mezních hodnot pro oxid dusičitý uvedených v příloze XI této směrnice, ukládá toto ustanovení členskému státu povinnost o to požádat a vyhotovit plán kvality ovzduší, jestliže se s ohledem na existující údaje a navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění ze strany tohoto státu objektivně ukazuje, že v dané zóně nebo aglomeraci nebude možné splnit tyto hodnoty v uvedené lhůtě. Směrnice 2008/50 neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti vyplývající z uvedeného čl. 22 odst. 1.

Ke třetí otázce

36 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda v případě, kdy se ukazuje, že v určité zóně nebo aglomeraci členského státu nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý stanovené v příloze XI směrnice 2008/50 po datu 1. ledna 2010 uvedeném v této příloze, a tento členský stát nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, umožňuje vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice mít za to, že tento stát přesto splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 uvedené směrnice.

37 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 upřesňuje, že se uplatní v případě překročení mezních hodnot znečišťujících látek po uplynutí lhůty, od které je třeba hodnoty dodržovat.

38 Kromě toho v případě oxidu dusičitého toto ustanovení nepodmiňuje své uplatnění tím, že se členský stát předem pokusil dosáhnout prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50.

39 Článek 23 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2008/50 se tedy použije i za takových okolností, o jaké se jedná v původním řízení, kdy v zónách nebo aglomeracích členského státu nejsou mezní hodnoty pro oxid dusičitý uvedené v příloze XI této směrnice splněny ke dni 1. ledna 2010 stanovenému v této příloze a tento členský stát nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 uvedené směrnice.

40 Z článku 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 dále vyplývá, že v případě překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, je dotčený členský stát povinen vyhotovit plán kvality ovzduší, který splňuje určité požadavky.

41 Tento plán musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší, a může navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí. Podle čl. 23 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2008/50 nadto tento plán obsahuje alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV této směrnice, může zahrnovat opatření podle jejího článku 24 a musí být neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení, sdělen Komisi.

42 Nicméně závěr, že za takových okolností, o jaké se jedná v původním řízení, členský stát zcela splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, již tím, že byl takový plán vypracován, nelze přijmout.

43 V prvé řadě je třeba poukázat na to, že možnost členského státu prodloužit lhůtu uvedenou v příloze XI směrnice 2008/50 ke splnění mezních hodnot pro oxid dusičitý stanovených v této příloze stanoví výslovně pouze čl. 22 odst. 1 této směrnice.

44 Takový závěr by dále mohl narušit užitečný účinek článků 13 a 22 směrnice 2008/50, jelikož by umožnil členskému státu vyhnout se dodržení lhůty stanovené článkem 13 za méně přísných podmínek, než jaké stanoví článek 22.

45 Článek 22 odst. 1 směrnice 2008/50 totiž vyžaduje, aby plán kvality ovzduší obsahoval nejen informace, které mají být poskytovány podle článku 23 této směrnice, vyjmenované v oddíle A přílohy XV této směrnice, ale aby byl také doplněn informacemi uvedenými v oddíle B téže přílohy, o stavu provádění některých směrnic a o všech opatřeních ke snížení znečištění ovzduší, která byla vzata v úvahu na příslušné místní, regionální nebo celostátní úrovni k provádění v souvislosti s dosažením cílů kvality ovzduší. Tento plán musí kromě toho ukazovat, jak bude dosaženo cíle dodržování mezních hodnot před uplynutím nové lhůty.

46 Konečně je tento výklad podpořen i skutečností, že články 22 a 23 směrnice 2008/50 se v zásadě mají použít na různé případy a mají odlišnou působnost.

47 Článek 22 odst. 1 této směrnice se totiž použije v případech, kdy mezní hodnoty pro určité znečišťující látky „nelze“ splnit po uplynutí lhůty původně stanovené směrnicí 2008/50, a to – jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění této směrnice – vzhledem k obzvláště vysoké úrovni znečištění. Toto ustanovení kromě toho umožňuje prodloužení této lhůty pouze tehdy, pokud je členský stát schopen prokázat, že může tyto mezní hodnoty splnit v nové lhůtě nejvýše pěti let. Konečně, toto ustanovení má pouze omezenou časovou působnost.

48 Naproti tomu čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 má obecnější působnost, jelikož se bez omezení v čase vztahuje na překročení jakékoliv mezní hodnoty pro znečišťující látku stanovené touto směrnicí po uplynutí lhůty, od které je třeba ji dodržovat, ať je stanovena směrnicí 2008/50 nebo Komisí na základě článku 22 této směrnice.

49 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že v případě, kdy se ukazuje, že v určité zóně nebo aglomeraci členského státu nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý stanovené v příloze XI směrnice 2008/50 po datu 1. ledna 2010 uvedeném v této příloze, a tento členský stát nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice neumožňuje samo o sobě mít za to, že tento stát přesto splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 uvedené směrnice.

Ke čtvrté otázce

50 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda články 4 SEU a 19 SEU, jakož i článek 30 směrnice 2008/50 musí být vykládány v tom smyslu, že pokud členský stát nesplnil požadavky vyplývající z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, a přitom nepožádal o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v článku 22 této směrnice, musí příslušný vnitrostátní soud, který věc případně projednává, přijmout vůči vnitrostátnímu orgánu jakékoliv nezbytné opatření, jako je soudní příkaz, aby tento orgán vypracoval plán vyžadovaný touto směrnicí za podmínek v ní stanovených.

51 Úvodem je třeba konstatovat, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá dostatečně jasně, z jakých důvodů by byl výklad článku 30 směrnice 2008/50, týkajícího se režimu sankcí, který musí členské státy zavést, užitečný pro spor v původním řízení.

52 Pokud jde o článek 4 SEU, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury přísluší soudům členských států, na základě zásady loajální spolupráce uvedené v odstavci 3 tohoto článku, zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz zejména rozsudek Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 38). Článek 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

53 V případě překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý po 1. lednu 2010 ve členském státě, který nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, mu čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice ukládá jasnou povinnost vypracovat plán kvality ovzduší odpovídající určitým požadavkům (obdobně viz rozsudek Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 35).

54 Kromě toho podle ustálené judikatury se jednotlivci proti veřejným orgánům mohou dovolávat bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení směrnice. Příslušným vnitrostátním orgánům a soudům přísluší vykládat ustanovení vnitrostátního práva co možná nejvíce ve smyslu, který je slučitelný s cíli směrnice. V případě, že takový výklad nelze provést, přísluší jim nepoužít pravidla vnitrostátního práva neslučitelná se směrnicí (v tomto smyslu viz rozsudek Janecek, EU:C:2008:447, bod 36 a citovaná judikatura).

55 Konečně, jak Soudní dvůr opakovaně připomněl, bylo by neslučitelné se závaznou povahou, kterou směrnici 2008/50 přiznává článek 288 SFEU, v zásadě vyloučit možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti, kterou tato směrnice ukládá. Tato úvaha platí obzvláště pro směrnici, jejímž cílem je regulovat a snižovat znečištění ovzduší, a která tak směřuje k ochraně veřejného zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek Janecek, EU:C:2008:447, bod 37).

56 Z toho vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. lednu 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50, pokud členský stát nezajistil splnění požadavků vyplývajících z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a nepožádal přitom o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v jejím článku 22 (obdobně viz rozsudek Janecek, EU:C:2008:447, bod 39).

57 Co se týče obsahu tohoto plánu, z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 vyplývá, že i když členské státy mají při určení opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší.

58 Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že pokud členský stát nesplnil požadavky vyplývající z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, a přitom nepožádal o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v článku 22 této směrnice, musí příslušný vnitrostátní soud, který věc případně projednává, přijmout vůči vnitrostátnímu orgánu jakékoliv nezbytné opatření, jako je soudní příkaz, aby tento orgán vypracoval plán vyžadovaný touto směrnicí za podmínek v ní stanovených.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 22 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu musí být vykládán v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možné prodloužit nejvýše o pět let lhůtu stanovenou touto směrnicí ke splnění mezních hodnot pro oxid dusičitý uvedených v příloze XI této směrnice, ukládá toto ustanovení členskému státu povinnost o to požádat a vyhotovit plán kvality ovzduší, jestliže se s ohledem na existující údaje a navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění ze strany tohoto státu objektivně ukazuje, že v dané zóně nebo aglomeraci nebude možné splnit tyto hodnoty v uvedené lhůtě. Směrnice 2008/50 neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti vyplývající z uvedeného čl. 22 odst. 1.**

2) **V případě, kdy se ukazuje, že v určité zóně nebo aglomeraci členského státu nelze splnit mezní hodnoty pro oxid dusičitý stanovené v příloze XI směrnice 2008/50 po datu 1. ledna 2010 uvedeném v této příloze, a tento členský stát nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50, vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice neumožňuje samo o sobě mít za to, že tento stát přesto splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 uvedené směrnice.**

3) **Pokud členský stát nesplnil požadavky vyplývající z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, a přitom nepožádal o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v článku 22 této směrnice, musí příslušný vnitrostátní soud, který věc případně projednává, přijmout vůči vnitrostátnímu orgánu jakékoliv nezbytné opatření, jako je soudní příkaz, aby tento orgán vypracoval plán vyžadovaný touto směrnicí za podmínek v ní stanovených.**

Podpisy.