



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. listopadu 2020*

„Nesplnění povinnosti státem – Životní prostředí – Směrnice 2008/50/ES – Kvalita vnějšího ovzduší – Článek 13 odst. 1 a příloha XI – Systematické a trvajících překračování mezních hodnot pro mikročástice (PM₁₀) v některých italských zónách a aglomeracích – Článek 23 odst. 1 – Příloha XV – „Co možná nejkratší“ období překročení – Náležitá opatření“

Ve věci C-644/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 13. října 2018,

Evropská komise, zastoupená původně G. Gattinarou a K. Petersen, poté G. Gattinarou a E. Manhaevem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. De Lucou a P. Gentilim, avvocati dello Stato,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, A. Prechal, N. Piçarra a A. Kumin (zpravodaj), předsedové senátů, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos a P. G. Xuereb, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika:
 - tím, že systematicky a trvale překračovala mezní hodnoty koncentrací částic PM₁₀ (dále jen „mezní hodnoty pro PM₁₀“) a nadále je překračuje,
 - pokud jde o denní mezní hodnotu,
 - od roku 2008 v těchto zónách: IT 1212 (údolí Sacco); IT 1215 (aglomerace Řím); IT 1507 (bývalá zóna IT 1501, asanovaná zóna Neapol a Caserte); IT 0892 (Emilia-Romagna, Pianura Ovest [západní nížina]); zóna IT 0893 (Emilia-Romagna, Pianura Est [východní nížina]); IT 0306 (aglomerace Milán); IT 0307 (aglomerace Bergamo); IT 0308 (aglomerace Brescia); IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A); IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B); IT 0312 (Lombardie, údolí D); IT 0119 (Piemontská nížina); IT 0120 (Piemontské pohoří);
 - od roku 2009 v těchto zónách: IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso); IT 0510 (bývalá zóna IT 0502, aglomerace Padova); IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza), IT 0512 (bývalá zóna IT 0504, aglomerace Verona); IT 0513 a IT 0514 (bývalá zóna IT 0505; zóna A 1 – provincie Benátsko);
 - od roku 2008 do roku 2013 a poté opět od roku 2015 v zóně IT 0907 (zóna Prato-Pistoia);
 - od roku 2008 do roku 2012 a poté opět od roku 2014 v zónách IT 0909 (zóna Valdarno Pisano a Piana Lucchese) a IT 0118 (aglomerace Turín);
 - od roku 2008 do roku 2009 a poté opět od roku 2011 v zónách IT 1008 (zóna Conca Ternana [Terniská kotlina]) a IT 1508 (bývalá zóna IT 1504, zóna Beneventského horského úpatí);
 - v průběhu roku 2008 a poté opět od roku 2011 v zóně IT 1613 (Apulie – průmyslová zóna);
 - od roku 2008 do roku 2012, v průběhu roku 2014 a od roku 2016 v zóně IT 1911 (aglomerace Palermo), a
 - pokud jde o roční mezní hodnotu, v následujících zónách: IT 1212 (údolí Sacco) od roku 2008 a nepřetržitě přinejmenším do roku 2016; IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso) v letech 2009, 2011 a 2015; IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza) v letech 2011, 2012 a 2015; IT 0306 (aglomerace Milán), IT 0308 (aglomerace Brescia), IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A) a IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B) od roku 2008 do roku 2013 a od roku 2015; IT 0118 (aglomerace Turín) od roku 2008 do roku 2012 a od roku 2015,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 13 ve spojení s přílohou XI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1),

a

- tím, že od 11. června 2010 nepřijala náležitá opatření k zajištění dodržování mezních hodnot pro PM₁₀ ve všech těchto zónách, nesplnila povinnosti stanovené článkem 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vykládaným samostatně a ve spojení s přílohou XV oddílem A této směrnice, a konkrétně povinnost, stanovenou v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice, zajistit, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší.

Právní rámec

Směrnice 96/62/ES

- 2 Článek 8 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. 1996, L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95), nadepsaný „Opatření pro oblasti, v nichž hodnoty překračují mezní hodnotu“, v odstavcích 1, 3 a 4 stanovil:

„1. Členské státy vypracují seznam oblastí a aglomerací, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračují součet mezní hodnoty a meze tolerance.

[...]

3. Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1 přijmou členské státy opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty.

Uvedený plán nebo program musí být zpřístupněn veřejnosti a musí obsahovat přinejmenším informace vyjmenované v příloze IV.

4. Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1, v nichž je hodnota více než jedné znečišťující látky vyšší než mezní hodnoty, vypracují členské státy integrovaný plán zahrnující všechny takové znečišťující látky.“

Směrnice 1999/30/ES

- 3 Článek 5 směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. 1999, L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164), nadepsaný „Částice“, v odstavci 1 stanovil:

„Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění toho, aby koncentrace PM₁₀ ve vnějším ovzduší posuzované podle článku 7 nepřekračovaly mezní hodnoty přílohy III oddílu I ode dne v ní uvedeného.

[...]“

- 4 Příloha III této směrnice upřesňovala, že v případě částic PM₁₀ je dnem, od kterého musí být dodržovány mezní hodnoty, 1. leden 2005.

Směrnice 2008/50

- 5 Směrnice 2008/50, která vstoupila v platnost dne 11. června 2008, nahradila pět předchozích legislativních aktů týkajících se posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, mimo jiné směrnice 96/62 a 1999/30, které byly zrušeny s účinkem od 11. června 2010, jak vyplývá z článku 31 směrnice 2008/50.

6 V bodech 17 a 18 odůvodnění směrnice 2008/50 se uvádí:

- „(17) Nezbytná opatření [Evropské unie] pro snížení emisí u zdroje, zejména opatření, kterými se má zlepšit účinnost právních předpisů [Unie] týkajících se průmyslových emisí, omezit výfukové emise motorů instalovaných do těžkých nákladních vozidel, dále snížit celostátní emise hlavních znečišťujících látek povolené členskými státy a emise související s doplňováním paliva do benzínových vozidel na čerpacích stanicích a řešit obsah síry v palivech, včetně námořních paliv, by měla být řádně přednostně posouzena všemi dotčenými orgány.
- (18) Pro zóny a aglomerace, v nichž koncentrace znečišťujících látek ve vnějším ovzduší překračují příslušné cílové hodnoty nebo mezní hodnoty kvality ovzduší, by měly být vytvořeny plány kvality ovzduší a případně určité dočasné meze tolerance. Látky znečišťující ovzduší produkuje řada různých zdrojů a činností. K zajištění soudržnosti mezi různými politikami by tyto plány kvality ovzduší měly být pokud možno konzistentní a propojené s plány a programy připravenými podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení [Úř. věst. 2001, L 309, s. 1], směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2001/81/ES [ze dne 23. října 2001 o národních emisních stopech pro některé látky znečišťující ovzduší (Úř. věst. 2001, L 309, s. 22)] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí [Úř. věst. 2002, L 189, s. 12]. Cíle kvality vnějšího ovzduší stanovené touto směrnicí se rovněž plně zohlední tam, kde se udělují povolení pro průmyslové činnosti podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění [Úř. věst. 2008, L 24, s. 8].“

7 Článek 1 směrnice 2008/50, nadepsaný „Předmět“, v bodech 1 až 3 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;
- 2) posuzování kvality vnějšího ovzduší v členských státech na základě společných metod a kritérií;
- 3) získávání informací o kvalitě vnějšího ovzduší s cílem napomáhat snížení znečištění ovzduší a nepříznivého působení a sledovat dlouhodobé trendy a zlepšení vyplývající z vnitrostátních opatření a opatření [Unie].“

8 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, v bodech 5, 7 až 9 a 16 až 18 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;

9) ‚cílovou hodnotou‘ úroveň stanovená za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení, které má být dosaženo pokud možno ve stanovené lhůtě;

[...]

16) ‚zónou‘ část území členského státu, která je tímto členským státem vymezena pro účely posuzování a řízení kvality ovzduší;

17) ‚aglomerací‘ zóna, která je městskou aglomerací s počtem obyvatel vyšším než 250 000, nebo v případě aglomerací s počtem obyvatel nižším nebo rovnajícím se 250 000 zóna s danou hustotou obyvatelstva na km² stanovenou členskými státy;

18) ‚PM₁₀‘ částice, které projdou velikostně selektivním vstupním filtrem definovaným v referenční metodě odběru vzorků a měření PM₁₀ EN 12 341, vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 μm [(mikrometrů)] odlučovací účinnost 50 %;

[...]“

9) Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM₁₀, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

[...]

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.“

10) Článek 20 směrnice 2008/50, nadepsaný „Přispívání přírodních zdrojů“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Členské státy zasílají Komisi za daný rok seznamy zón a aglomerací, v nichž jsou překročeny mezní hodnoty u dané znečišťující látky způsobena přírodními zdroji. Členské státy poskytují informace o koncentracích a zdrojích a důkazy o tom, že překročení lze připsat přírodním zdrojům.

2. V případě, že je Komise informována o překročení, jež lze přičíst přírodním zdrojům podle odstavce 1, nepovažuje se toto překročení za překročení pro účely této směrnice.“

11) V souladu s odstavci 1 až 4 článku 21 této směrnice, nadepsaného „Překročení, jež lze připsat zimnímu posypu silnic pískem nebo solí“, mohou členské státy vymežit zóny nebo aglomerace, v nichž jsou mezní hodnoty PM₁₀ ve vnějším ovzduší překročeny v důsledku resuspenzí částic ze zimního posypu silnic pískem nebo solí. Členské státy poskytnou nezbytné důkazy, jimiž prokáží, že všechna překročení nastala v důsledku těchto resuspendovaných částic a že byla přijata přiměřená opatření na snížení těchto koncentrací. Aniž je dotčen článek 20 uvedené směrnice, musí členské státy vypracovat plán kvality ovzduší stanovený v článku 23 téže směrnice pouze tehdy, pokud lze překročení připsat jiným zdrojům PM₁₀ než zimnímu posypu silnic pískem nebo solí.

- 12 Článek 22 téže směrnice, nadepsaný „Prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot a zproštění povinnosti tyto mezní hodnoty uplatňovat“, zní takto:

„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.

2. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci nelze mezní hodnoty pro PM₁₀ uvedené v příloze XI dodržet v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality, nepříznivých klimatických podmínek nebo přeshraničního příspěvku, je členský stát zproštěn povinnosti uplatňovat tyto mezní hodnoty do 11. června 2011, pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1 a pokud členský stát prokáže, že na celostátní, regionální a místní úrovni byla přijata veškerá náležitá opatření nutná k dodržení lhůt.

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 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 [Unie], která Komise navrhne, na kvalitu vnějšího ovzduší.

Pokud do devíti měsíců od obdržení tohoto oznámení Komise nevznesou 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.“

- 13 Článek 23 směrnice 2008/50, nadepsaný „Plány kvality ovzduší“, v odstavci 1 stanoví:

„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 období překročení bylo 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.“

14 Článek 27 této směrnice, nadepsaný „Předávání informací a zpráv“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly informace o vnějším ovzduší poskytovány Komisi v požadovaných lhůtách určených prováděcími opatřeními uvedenými v čl. 28 odst. 2.

2. V každém případě se za zvláštním účelem posouzení dodržování mezních hodnot a kritických úrovní a dosahování cílových hodnot tyto informace do devíti měsíců po skončení každého roku zpřístupní Komisi, přičemž zahrnují:

[...]

b) seznam zón a aglomerací, v nichž je úroveň jedné nebo více znečišťujících látek vyšší než mezní hodnoty a případně mez tolerance nebo vyšší než cílové hodnoty nebo kritické úrovně, a pro tyto zóny a aglomerace

- i) zjištěné úrovně a případně datum a období, kdy byly tyto hodnoty zaznamenány,
- ii) případně posouzení hodnot, kterými přispívají ke zjištěným úrovním přírodní zdroje a resuspenze částic ze zimního posypu silnic pískem nebo solí, jak jsou ohlášeny Komisi podle článků 20 a 21.

3. Odstavce 1 a 2 se vztahují na informace shromažďované od druhého kalendářního roku po vstupu v platnost prováděcích opatření uvedených v čl. 28 odst. 2.“

15 Podle přílohy XI směrnice 2008/50, nadepsané „Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, činí denní mezní hodnota v případě PM_{10} $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ a nesmí být překročena častěji než 35krát v kalendářním roce a roční mezní hodnota, která nesmí být překročena, činí $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

16 Mezi informacemi, které musí být obsaženy v plánech kvality vnějšího ovzduší ve smyslu článku 23 této směrnice, oddíl A přílohy XV uvedené směrnice mimo jiné uvádí:

„8. *Podrobnosti o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost:*

- a) seznam a popis všech opatření stanovených v projektu;
- b) časový plán provádění;
- c) očekávané zlepšení kvality ovzduší a předpokládaná doba potřebná k dosažení uvedených cílů.“

Postup před zahájením soudního řízení

17 Po přezkoumání zpráv poskytnutých Italskou republikou o vývoji koncentrací PM_{10} ve vnějším ovzduší v období od roku 2008 do roku 2012 ve sledovaných zónách zaslala Komise tomuto členskému státu dne 11. července 2014 výzvu dopisem týkající se porušení článků 13 a 23 směrnice 2008/50 z důvodu trvajících překračování mezních hodnot těchto koncentrací během tohoto období (dále jen „původní výzva dopisem“).

18 Italské orgány požádaly o prodloužení lhůty pro odpověď na tuto výzvu dopisem, které jim bylo poskytnuto, a předložily odpověď dne 28. října 2014, aniž zpochybnily porušení článku 13 směrnice 2008/50. Naproti tomu stran údajného porušení článku 23 této směrnice tvrdily, že je třeba provést posouzení u každé dotyčné zóny nebo aglomerace.

- 19 Vzhledem k tomu, že v původní výzvě dopisem nefigurovala řada zón v povodí Pádu a že zprávy vypracované podle článku 27 směrnice 2008/50 za roky 2013 a 2014 byly zaslány opožděně, jelikož údaje týkající se Piemontu, Sicílie a Kalábrie za toto období byly sděleny až dne 4. února 2016, vydala Komise po obdržení těchto dodatečných údajů dne 16. června 2016 doplňující výzvu dopisem, ve které uplatňovala trvající a pokračující porušování mezních hodnot definovaných v článku 13 této směrnice, jakož i porušení článku 23 uvedené směrnice.
- 20 Italské orgány nejprve požádaly o prodloužení lhůty pro odpověď na tuto doplňující výzvu dopisem, které jim bylo poskytnuto, a poté na ni odpověděly dopisem ze dne 20. září 2016, aniž zpochybnily porušení článku 13 směrnice 2008/50. Pokud jde o údajné porušení článku 23 této směrnice, zopakovaly argumenty uvedené v jejich odpovědi na původní výzvu dopisem, poskytly ovšem některé aktualizované údaje.
- 21 Vzhledem k odpovědím italských orgánů zmíněným v bodě 20 tohoto rozsudku vydala Komise dne 28. dubna 2017 odůvodněné stanovisko, v němž poukázala zaprvé na trvající a pokračující nedodržování denní mezní hodnoty pro PM_{10} v zónách vyjmenovaných v odůvodněném stanovisku v období od roku 2008 do roku 2015 a roční mezní hodnoty pro PM_{10} v některých těchto zónách v rozporu s článkem 13 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice. Pokud jde o Sicílii, Komise v odůvodněném stanovisku upřesnila, že porušení těchto ustanovení přetrvávalo přinejmenším do roku 2014, neboť pro rok 2015 nebyly sděleny žádné údaje.
- 22 Zadruhé dospěla Komise k závěru, že v případě zón vyjmenovaných v odůvodněném stanovisku nesplnila Italská republika povinnosti stanovené v článku 23 směrnice 2008/50, vykládaném samostatně nebo ve spojení s přílohou XV této směrnice.
- 23 Italská republika odpověděla na odůvodněné stanovisko dne 29. června 2017. Dne 15. září 2017 poskytla doplňující informace o jednotlivých plánech kvality ovzduší, které regiony změnily, jakož i o opatřeních, která hodlaly přijmout s cílem snížit úroveň koncentrace PM_{10} ve vnějším ovzduší.
- 24 Komise, majíc za to, že Italská republika stále nenapravila vytýkaná porušení unijního práva, se dne 13. října 2018 rozhodla podat projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 25 Italská republika na základě čl. 16 třetího pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie požádala, aby Soudní dvůr zasedal ve velkém senátu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze systematického a trvajícího porušení čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50

Argumentace účastnic řízení

- 26 Komise v rámci prvního žalobního důvodu tvrdí, že vzhledem k překračování denní mezní hodnoty pro PM_{10} od roku 2008 přinejmenším do roku 2016 a roční mezní hodnoty pro PM_{10} od roku 2008 v zónách uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku Italská republika systematicky a trvale porušovala povinnosti vyplývající z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice.
- 27 Komise na úvod upřesňuje použití *ratione temporis* směrnice 2008/50, když poukazuje na porušení článku 13 této směrnice v některých italských zónách a aglomeracích od roku 2008, přestože tato směrnice vstoupila v platnost až dne 11. června 2008 a podle čl. 33 odst. 1 uvedené směrnice měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. června 2010.

- 28 Tento orgán s odkazem na body 43 a 45 rozsudku ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94), připomíná, že směrnice 2008/50 nahradila v souladu se svým bodem 3 odůvodnění pět unijních aktů, mezi nimi i směrnicí 1999/30, která stanovila mezní hodnoty týkající se kvality ovzduší, které měly být dodržovány od 1. ledna 2005. Soudní dvůr podle Komise v tomto směru mimo jiné zdůraznil, že ustanovení článku 5 směrnice 1999/30 ve spojení s její přílohou III, jež se vztahovala na období před provedením směrnice 2008/50, zůstala zachována v ustanoveních čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI této směrnice, takže žalobní důvod vycházející z porušení posledně uvedených ustanovení je rovněž přípustný pro období od 1. ledna 2005 do 11. června 2010.
- 29 Komise tvrdí, že Italské republice každopádně nebyla na základě článku 22 směrnice 2008/50 prodloužena lhůta pro dosažení mezních hodnot pro PM_{10} , jak bylo připomenuto v odůvodněném stanovisku. Z toho důvodu byla povinna bez jakékoli výjimky dosáhnout souladu s ustanoveními této směrnice týkajícími se těchto mezních hodnot.
- 30 Komise kromě toho připomíná, že Soudní dvůr již konstatoval, že Italská republika nesplnila povinnost zajistit, aby koncentrace PM_{10} ve vnějším ovzduší v letech 2006 a 2007 nepřekračovaly denní a roční mezní hodnotu stanovenou směrnicí 1999/30 v mnoha italských zónách a aglomeracích (rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie, C-68/11, EU:C:2012:815, body 55 až 58 a 67). Projednávaná žaloba se tedy podle Komise týká trvajících překračování denní a roční mezní hodnoty pro PM_{10} od roku 2008 až do data uplynutí lhůty pro dosažení souladu uvedené v odůvodněném stanovisku, tedy do 28. června 2017.
- 31 A konečně Komise v návaznosti na obdržené údaje týkající se roku 2017, které potvrdily přetrvávající překračování denní a roční mezní hodnoty pro PM_{10} téměř ve všech dotyčných zónách, uvádí, že má v úmyslu předložit v průběhu řízení všechny tyto údaje, jakmile dojde k jejich technické validaci, i doplňující údaje týkající se skutečností, které nastaly po 28. červnu 2017, neboť se jedná o skutečnosti „stejně povahy“ a „představující stejné chování“ jako skutečnosti uvedené v odůvodněném stanovisku. V témž smyslu Komise uvádí, že rovněž poskytla údaje o úrovních koncentrace PM_{10} za rok 2016, které jí byly italskými orgány sděleny teprve dne 15. září 2017, tedy po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku.
- 32 Komise připomíná, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že objektivní zjištění překročení mezních hodnot pro PM_{10} stanovených článkem 13 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50 stačí k učinění závěru, že tato ustanovení byla porušena.
- 33 Podle Komise umožňuje přezkum výročních zpráv předložených Italskou republikou na základě článku 27 směrnice 2008/50, jejichž shrnutí tvoří přílohu žaloby podané Komisí, dospět k závěru, že dochází k trvajícím překračování denní a roční mezní hodnoty pro PM_{10} v každé z 27 zkoumaných zeměpisných zón. S výjimkou některých let nebyly tyto mezní hodnoty nikdy dodrženy a jejich překročení ke dni podání žaloby pro nesplnění povinnosti svědčí o jeho přetrvávající povaze.
- 34 Komise z toho dovozuje, že denní a roční mezní hodnota PM_{10} byly systematicky a trvale překračovány a toto porušení přetrvává v zónách uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku i v okamžiku podání žaloby pro nesplnění povinnosti.
- 35 Italská republika popírá nesplnění povinnosti, které jí je vytýkáno.
- 36 Zaprvé má za to, že z prostého překročení průměrné denní nebo roční mezní hodnoty pro PM_{10} v určitých letech v členském státě nelze dovodit porušení článku 13 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice. V tomto směru tvrdí, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nemožňují zásady vytýčené Soudním dvorem v podobných věcech mít za to, že existuje automatická souvztažnost mezi překročením maximálních limitů koncentrace znečišťujících látek a nesplněním povinností vyplývajících z unijního práva, jelikož cílem uvedené směrnice je zajistit postupné snižování úrovně expozice škodlivým faktorům v mezích stanovených touto směrnicí.

- 37 Podle Italské republiky tedy nelze mít za to, že tato směrnice byla porušena – a že v projednávaném případě došlo k nesplnění povinnosti snížit koncentrace PM₁₀ tak, aby splňovaly maximální limity stanovené v příloze XI –, pokud přezkum historie údajů o koncentraci škodlivých složek ukazuje postupné, trvalé a významné snižování úrovně koncentrace umožňující dosáhnout úrovně blízké úrovni, kterou stanoví ustanovení unijního práva.
- 38 Podle správného výkladu směrnice 2008/50 s ohledem na její znění, systematiku a cíle, podpořeného prohlášením Komise obsaženým v příloze této směrnice, je podle Italské republiky třeba článek 13 směrnice 2008/50 vykládat vždy ve spojení s čl. 23 odst. 1 prvním a druhým pododstavcem této směrnice tak, že jedinou povinností členských států v případě překročení mezních hodnot uvedených v článku 13 a v příloze XI uvedené směrnice je vypracování plánů kvality ovzduší, které stanoví náležitá opatření k tomu, aby období překročení těchto hodnot bylo co možná nejkratší. O porušení, které může být sankcionováno podle článku 258 SFEU, lze tedy podle názoru Italské republiky hovořit pouze tehdy, kdy by v případě překročení mezních hodnot nebyly vypracovány plány kvality ovzduší; tak tomu však v projednávané věci není. Italská republika má tudíž za to, že pro účely konstatování případného nesplnění povinností stanovených směrnicí 2008/50 je relevantní pouze druhý žalobní důvod vznesený Komisí.
- 39 Italská republika uvádí, že přizpůsobování kvality ovzduší stanoveným limitům a cílům je složitým procesem, ve kterém nemohou být opatření členských států nárazová a musí nezbytně zahrnovat dlouhodobé plány. S ohledem na různorodost a vzájemné působení zdrojů znečištění musí být vnitrostátní opatření doplněna opatřeními spadajícími do pravomoci Unie, zejména opatřeními týkajícími se velkých spalovacích zařízení a průmyslových zařízení. A konečně je podle Italské republiky nezbytné, aby tento soubor opatření nebránil hospodářskému rozvoji a naopak napomáhal zajistit jeho udržitelnost.
- 40 Zadruhé Italská republika podpůrně tvrdí, že překročení mezních hodnot uvedených v článku 13 směrnice 2008/50 nelze přičítat výlučně dotyčnému členskému státu. Různorodost zdrojů znečištění ovzduší s sebou nese to, že možnosti, aby jediný členský stát tyto zdroje ovlivnil a snížil koncentraci různých znečišťujících látek, včetně částic PM₁₀, pod mezní hodnoty, jsou omezené. Pokud jde o četné zdroje znečištění zmíněné v bodě 18 odůvodnění směrnice 2008/50, je to totiž Unie, a nikoli členské státy, kdo má pravomoc regulovat emise znečišťujících látek.
- 41 Italská republika z toho dovozuje, že i když z judikatury Soudního dvora vyplývá, že postup upravený článkem 258 SFEU spočívá na objektivním zjištění nedodržení povinností členským státem, je ještě třeba, aby toto nedodržení mohlo být objektivně přičteno jednání vnitrostátních orgánů a nevyplývalo z jiných příčinných faktorů nespadaajících do sféry pravomoci členských států. Italská republika tvrdí, že žalobě podané Komisí lze vyhovět pouze tehdy, když tento orgán předloží důkaz o této výlučné přičitatelnosti dotyčnému členskému státu, a nikoli když případný nesoulad s unijním právem vyplývá z mnoha faktorů, z nichž pouze některé spadají do sféry pravomoci tohoto členského státu.
- 42 Podle Italské republiky proto měla Komise v projednávané věci konstatovat absenci jakéhokoli vlivu vnějších přirozených příčinných faktorů, jež vnitrostátní orgány nemohou ovlivnit, jelikož jsou nepředvídatelné a nevyhnutelné, a dále absenci chování třetích osob, které by mohlo mít dopad na sledování cílů ochrany, které jsou základem údajně porušených legislativních ustanovení. Italská republika v tomto ohledu zmiňuje příčinné faktory, které jsou zcela mimo kontrolu vnitrostátních orgánů a mají přirozený původ, zejména orografické podmínky některých italských zeměpisných zón a s tím související meteorologické podmínky, které v těchto zónách převládají, nebo faktory lidského původu, jakož i vliv evropských politik nezávislých na vnitrostátních politikách. V tomto kontextu odkazuje především na politiky Unie v oblasti biomasy a emisí znečišťujících látek, zejména na výhody přiznávané vozidlům se vznětovým motorem a stanovení emisí PM₁₀ u vozidel „Eurodiesel“ na základě teoretických modelů velmi vzdálených od skutečných emisí PM₁₀ a emisí ze zemědělství, z nichž některé za účelem snížení jiných zdrojů emisí skončily zvýšením emisí PM₁₀ zohledněných ve směrnici 2008/50, jak podle Italské republiky potvrzují zprávy založené do soudního spisu.

- 43 Podle Italské republiky tedy Komise nepředložila důkaz o tom, že překročení mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50 je způsobeno nedostatky v dotyčných plánech kvality ovzduší. Pokud by tento orgán nemusel tento důkaz předložit, vedlo by to k tomu, že by dotyčný členský stát byl automaticky či objektivně odpovědný, což je nepřijatelné.
- 44 Zatřetí Italská republika podpůrně tvrdí, že se Komise dopouští nesprávného právního posouzení při stanovení maximálního přípustného limitu koncentrace PM₁₀, neboť bere hodnoty 50 µg/m³ za den a 40 µg/m³ za rok jako referenční hodnoty, avšak nezohledňuje mez tolerance upravenou v člancích 13 a 23, jakož i v příloze XI směrnice 2008/50 ve vzájemném spojení. Z tohoto výkladu uvedených předpisů ve vzájemném spojení podle Italské republiky vyplývá, že pokud jsou překročeny mezní hodnoty stanovené v článku 13 ve spojení s přílohou XI této směrnice, lze uplatnit meze tolerance podle čl. 23 odst. 1 téže směrnice. Vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost vypracovat plány kvality ovzduší pouze tehdy, když „úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší [překračují] jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance“, je za účelem kontroly překročení maximálních přípustných hodnot v rámci vnitrostátního práva třeba zvýšit mezní hodnotu o použitelnou mez tolerance.
- 45 Italská republika uvádí, že pro PM₁₀ je tato mez tolerance stanovena na 50 % za den a 20 % za kalendářní rok, takže unijní právo není porušeno, není-li překročena maximální hodnota vyplývající ze zvýšení mezní hodnoty o koeficient stanovený jako mez tolerance. Italská republika tedy dochází k závěru, že Komise neměla v projednávané věci zohledňovat hodnoty 50 µg/m³ za den a 40 µg/m³ ročně, nýbrž hodnoty 75 µg/m³ za den a 48 µg/m³ ročně.
- 46 Komise v úvodní části repliky nejprve konstatuje, že Italská republika v žalobní odpovědi nezpochybnuje přístup, podle kterého se toto řízení týká systematického a trvajících porušování některých ustanovení unijního práva, a jeho předmětem je tedy v některých případech trvalý překračování mezních hodnot pro PM₁₀ po dosti dlouhá časová období. Toto zjištění je podle Komise potvrzeno skutečností, že Italská republika odkazuje na mezní hodnoty pro PM₁₀ stanovené pro rok 2018.
- 47 Pokud jde o argument, že k zajištění dodržování povinností vyplývajících ze směrnice 2008/50 stačí, aby snižování úrovně koncentrace PM₁₀ stanovené směrnicí 2008/50 bylo postupné, i když tyto úrovně zůstávají nad mezními hodnotami pro PM₁₀ stanovenými touto směrnicí, a že jediným účinkem takového překročení je tedy povinnost členských států přijmout plán kvality ovzduší, Komise tvrdí, že tento argument nemá žádnou oporu ani ve znění uvedené směrnice, ani v judikatuře Soudního dvora.
- 48 Komise v této souvislosti zdůrazňuje, že mezní hodnoty je třeba odlišovat od cílových hodnot, kterých musí být dosaženo – ovšem jen „pokud možno“ – v daném období a pokud odpovídající opatření nevyžadují neúměrné náklady, jak vyplývá z definice uvedené v čl. 2 bodě 9 směrnice 2008/50 ve spojení s články 16 a 17 této směrnice. Tyto články však podle Komise nejsou v rámci projednávané žaloby dotčeny.
- 49 Pokud jde o argument vycházející z toho, že Italské republice nelze přičítat překročení mezních hodnot pro PM₁₀ zejména z důvodu orografických podmínek některých italských zeměpisných zón nebo evropských politik, které mají významný vliv na tvorbu složek škodlivých pro zdraví, Komise namítá, že povinnost nepřekročit uvedené mezní hodnoty je jednoznačně povinností dosáhnout výsledku, kterou má členský stát dodržet v souladu s článkem 13 směrnice 2008/50. Dovolávat se existence aspektů specifických pro tento členský stát by podle Komise znamenalo popírat existenci uvedené povinnosti.
- 50 Komise dále upřesňuje, že případné obtíže s dodržováním mezních hodnot pro PM₁₀ v určitých částech území členského státu byly řádně zohledněny v bodě 16 odůvodnění směrnice 2008/50, jelikož ten odkazuje na zóny, v nichž jsou podmínky „obzvláště obtížné“ a je možné pro ně prodloužit lhůtu stanovenou pro dosažení mezních hodnot kvality ovzduší, pokud je Komisi předložena příslušná

žádost spolu s podrobným plánem pro splnění mezních hodnot v nově stanovené lhůtě v souladu s čl. 22 odst. 1 a 3 uvedené směrnice. Pokud však jde o toto řízení, Italská republika nikdy od Komise neobdržela povolení k prodloužení uvedené lhůty.

- 51 Podle Komise jsou rovněž irelevantní argumenty Italské republiky, podle kterých k překročení mezních hodnot pro PM₁₀ přispěly zejména evropské politiky v oblastech dopravy, energetiky a zemědělství. Komise v tomto ohledu tvrdí, že v řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU je třeba určit pouze to, zda členský stát splnil povinnost stanovenou ustanovením unijního práva, a nikoli zda existují okolnosti, které mohly mít na dotčené nesplnění povinnosti vliv.
- 52 Co se týče odkazu Italské republiky na „mez tolerance“, která je upravena v člancích 13, 22 a 23, jakož i v příloze XI směrnice 2008/50, Komise nesouhlasí s výkladem těchto ustanovení podaným Italskou republikou, podle kterého musí dodržování mezních hodnot týkajících se kvality ovzduší vždy zahrnovat takovou mez tolerance a takové zahrnutí je potvrzeno odkazem na tuto mez tolerance ve zmíněných ustanoveních, takže k porušení uvedené směrnice dochází jen tehdy, je-li prokázáno, že spolu s mezními hodnotami byla překročena i uvedená mez tolerance.
- 53 Komise v tomto ohledu tvrdí, že uvedená ustanovení je třeba vykládat v tom smyslu, že se mez tolerance uplatní pouze ve dvou případech upravených v odstavcích 1 a 2 článku 22 směrnice 2008/50, jak je výslovně uvedeno v odstavci 3 tohoto článku.
- 54 Tento výklad je podle Komise potvrzen zněním čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, který uvádí, že se mezní hodnoty koncentrace zvyšují „v každém případě [o] jakoukoliv příslušnou mez tolerance“, to znamená nikoli o mez stanovenou samotným unijním normotvůrcem, ale o mez, o které rozhodla Komise v souladu s čl. 22 odst. 3 uvedené směrnice a na žádost dotyčného členského státu.
- 55 Komise z toho dovozuje, že nevydá-li výslovné povolení na základě článku 22 směrnice 2008/50, nelze mez tolerance aplikovat. Navíc, co se týče koncentrací PM₁₀, je uvedená mez tolerance v každém případě přechodným opatřením, které mohlo být uplatněno pouze do 11. června 2011, jak vyplývá ze znění čl. 22 odst. 2 této směrnice. Toto ustanovení tedy již nevyvolává žádné právní účinky. Kromě toho nebyla Italské republice přiznána žádná mez tolerance na základě čl. 22 odst. 3 a 4 uvedené směrnice.
- 56 Pokud jde o opodstatněnost prvního žalobního důvodu s ohledem na relevantní údaje, Komise tvrdí, že se Italská republika omezuje na uvedení zejména rozsahu každého překročení, jak bylo zjištěno na různých měřicích stanicích. Komise v tomto ohledu uvádí, že podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2008/50 je na členských státech, aby poskytly informace o překračování mezních hodnot pro PM₁₀ a uvedly zeměpisné zóny, kde k tomuto překročení došlo. Skutečnost, že v rámci téže zóny existují mezi jednotlivými měřicími stanicemi rozdíly, nemůže mít sebemenší význam, jelikož je v každém případě na členských státech, aby organizovaly a řídily shromažďování údajů tak, aby byla dodržena povinnost stanovená v uvedeném ustanovení, tedy aby byly požadované údaje včas poskytnuty Komisi. Po předání těchto údajů tedy Italská republika nemůže podle Komise zpochybnit jejich obsah.
- 57 Kromě toho, pakliže Italská republika hodlá tvrdit, že překročení některých mezních hodnot pro PM₁₀ bylo způsobeno přírodními faktory, měla o nich v souladu s čl. 20 odst. 1 směrnice 2008/50 informovat Komisi.
- 58 Komise připomíná, že Italská republika opakovaně trvá na údajném zlepšení, jakož i na pravděpodobném klesajícím trendu úrovně koncentrace PM₁₀ v jednotlivých dotyčných zónách. S odkazem na rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 65), však Komise uvádí, že případný dílčí klesající trend doložený nashromážděnými údaji, který však nevede k tomu, že dotyčný členský stát vyhoví mezním hodnotám, které musí dodržet, nemůže vyvrátit konstatování nesplnění povinnosti, které mu lze přičíst.

- 59 Pokud jde dále o denní mezní hodnotu pro PM₁₀, Komise předkládá aktualizované údaje k roku 2017, aby prokázala, že navzdory tomu, že v zóně IT 1911 (Palermo) a v zóně IT 1215 (aglomerace Řím) byla uvedená hodnota dodržena, tyto údaje neznamenají, že výtky uvedené v návrhových žádáních její žaloby již nejsou opodstatněné. Vzhledem k tomu, že v případě první zóny je nesplnění povinnosti vytýkáno „od [roku] 2016“, tedy přinejmenším během roku 2016, nezávisle na údajích za rok 2017, a v případě druhé zóny každopádně „od [roku] 2008“, jsou návrhová žádání uvedená v její žalobě nadále platná. Komise mimoto uvádí, že z těchto údajů vyplývá, že v roce 2017 byla denní mezní hodnota pro PM₁₀ překročena v 25 dalších zónách, kterých se týká její žaloba.
- 60 Co se týče roční mezní hodnoty pro PM₁₀, Komise připouští, že v zónách IT 1212 (údolí Sacco), IT 0508 a IT 0509 (aglomerace Benátky-Treviso), IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza) a IT 0306 (aglomerace Milán) byla tato hodnota v roce 2017 dodržena. Toto konstatování však nevyvrací opodstatněnost jejích výtek. Vzhledem k tomu, že v případě první zóny je nesplnění povinnosti vytýkáno „přinejmenším do roku 2016“ a v případě tří dalších zón každopádně „od [roku] 2015“, jsou návrhová žádání uvedená v její žalobě nadále platná. Komise mimoto uvádí, že z údajů týkajících se roku 2017 vyplývá, že v tomto roce byla roční mezní hodnota PM₁₀ překročena ve čtyřech dalších zónách, kterých se týká její žaloba, a sice v zónách IT 0308 (aglomerace Brescia), IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A), IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B) a IT 0118 (aglomerace Turín).
- 61 Italská republika v duplice úvodem vyjadřuje nesouhlas s tím, že by rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94), mohl být použit na projednávaný případ, a to vzhledem k rozdílům mezi skutkovými okolnostmi každé věci, zejména mezi dotýcnými plány a lhůtami pro úpravu. Popírá rovněž zjištění Komise, že souhlasí s jejím přístupem zaměřeným na systematické a trvající porušování ustanovení směrnice 2008/50. Kromě toho upřesňuje, že nesouhlasí ani s argumentací Komise, pokud jde o rozsah použitelnosti meze tolerance.
- 62 Dále Italská republika zdůrazňuje, že nepopírá existenci povinnosti dosáhnout výsledku uložené články 13 a 23 směrnice 2008/50, nicméně má za to, že by tato povinnost měla být posouzena s přihlédnutím k postupnému snižování úrovní koncentrace PM₁₀ ve vnějším ovzduší. Kromě toho upřesňuje, že Komise nezpochybnuje její argumenty týkající se rozhodujícího příčinného vlivu evropských politik v oblasti zemědělství, energetiky a dopravy, jakož i velmi specifického geomorfologického členění území státu na sledování cílů týkajících se kvality vnějšního ovzduší.
- 63 A konečně Italská republika tvrdí, že skutečnost, že zóny dotčené projednávanou žalobou představují pouze 17 % celého území státu, velmi názorně ukazuje, že většina italského území není předmětem žalobních důvodů vznesených Komisí, což prokazuje dobrou kvalitu ovzduší v životním prostředí tohoto členského státu, a proto *per se* vylučuje porušení článku 13 směrnice 2008/50, které přichází v úvahu pouze tehdy, když budou mezní hodnoty PM₁₀ překročeny na celém území státu.
- 64 Italská republika v tomto ohledu zejména uvádí, že rozdíly mezi hodnotami zaznamenanými na různých měřicích stanicích v rámci téže zóny jsou na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, relevantní a že mnohá vytýkaná překročení každopádně nepřesahují „mez tolerance“ povolenou na základě článku 23 směrnice 2008/50 nebo přinejmenším prokazují klesající trend s malými výkyvy.

Závěry Soudního dvora

- 65 Na úvod je zaprvé třeba poukázat na to, že Komise Italské republice vytýká, že v zónách a aglomeracích, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, systematicky a trvale neplnila povinnosti vyplývající z článku 13 směrnice 2008/50 ve spojení s její přílohou XI, a to od 1. ledna 2008 do data uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku, tedy do 28. června 2017. Pokud jde přitom o okolnost, že se část tohoto období nachází před datem, ke kterému měly členské státy povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí,

stanoveným na 11. června 2010, a dokonce i před datem vstupu této směrnice v platnost, tedy před 11. červnem 2008, je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr již upřesnil, že žalobní důvody vycházející z těchto ustanovení jsou přípustné i pro období od 1. ledna 2005 do 11. června 2010, jelikož povinnosti stanovené uvedenými ustanoveními mají původ ve směrnici 1999/30, která byla nahrazena směrnicí 2008/50, konkrétně v článku 5 směrnice 1999/30 ve spojení s její přílohou III (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, body 50 až 55).

- 66 Zadruhé je třeba poukázat na to, že se Komise za účelem doložení obecnosti a trvalosti vytýkaného nesplnění povinnosti v žalobě opírá o údaje týkající se kvality ovzduší za rok 2016, které jí Italská republika předložila dne 15. září 2017, a v replice o údaje za rok 2017. I když jsou tedy tyto údaje skutečnými, které nastaly až po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nemění to nic na tom, že mají stejnou povahu a představují stejné chování jako skutečnosti uvedené v odůvodněném stanovisku, takže se předmět projednávané žaloby může vztahovat i na ně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, body 42 až 47 a citovaná judikatura).
- 67 Zatřetí Komise v replice s ohledem na údaje týkající se kvality ovzduší za rok 2017 upřesnila některé ze svých výtek a v souladu s opravou k uvedenému spisu upravila i některá ze svých návrhových žádání. Pokud jde tedy o návrhová žádání týkající se překročení roční mezní hodnoty pro PM₁₀, Komise v této replice – ve znění opravy – uvádí, že v zónách IT 0508 a IT 0509 (aglomerace Benátky-Treviso) došlo k překročení v letech 2009, 2011 a 2015, v zóně IT 1212 (údolí Sacco) od roku 2008 do roku 2016, v zóně IT 0306 (aglomerace Milán) od roku 2008 do roku 2013 a v roce 2015 a v zóně IT 0511 (aglomerace Vicenza) v letech 2011, 2012 a 2015. S ohledem na tyto aktualizované údaje mimoto dodává, že pokud jde o tuto mezní hodnotu, ta byla překročena v zónách IT 0308 (aglomerace Brescia), IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A) a IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B) od roku 2008 do roku 2013 a v letech 2015 a 2017 a v zóně IT 0118 (aglomerace Turín) od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2015 a 2017.
- 68 Pokud jde o překročení denní mezní hodnoty pro PM₁₀, Komise uvádí, že to může být konstatováno v zóně IT 1911 (aglomerace Palermo) od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2014 a 2016 a v zóně IT 1215 (aglomerace Řím) od roku 2008 do roku 2016 včetně. Opodstatněnost prvního žalobního důvodu je tedy třeba analyzovat s přihlédnutím k těmto skutečnostem, neboť jejich účelem je pouze upřesnit žalobní důvod, jež Komise již uplatnila v obecnější rovině v žalobě, a tudíž nemění předmět tvrzeného nesplnění povinnosti a nemají žádný dopad na rozsah sporu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2015, Komise v. Polsko, C-678/13, nezveřejněný, EU:C:2015:358, bod 37 a citovaná judikatura).
- 69 Po těchto upřesněních je třeba uvést, že podle čl. 1 bodu 1 směrnice 2008/50 tato směrnice stanoví opatření zaměřená na 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. V tomto rámci čl. 13 odst. 1 první pododstavec této směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby úroveň zejména PM₁₀ ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI uvedené směrnice.
- 70 Je třeba připomenout, že žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti uvedené v čl. 13 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2008/50 musí být posuzován s ohledem na ustálenou judikaturu, podle níž je řízení podle článku 258 SFEU založeno na objektivním zjištění nedodržení povinností členským státem, které mu ukládá Smlouva o FEU nebo akt sekundárního práva [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 68, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 67 a citovaná judikatura].

- 71 Soudní dvůr již mnohokrát zdůraznil, že překročení mezních hodnot pro PM₁₀ ve vnějším ovzduší samo o sobě postačuje k tomu, aby bylo možné konstatovat nesplnění povinností vyplývajících z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 69, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 68 a citovaná judikatura].
- 72 V projednávaném případě přitom údaje vyplývající z výročních zpráv o kvalitě ovzduší, které předložila Italská republika na základě článku 27 směrnice 2008/50, ukazují, že od roku 2008 do roku 2017 včetně byly denní a roční mezní hodnota PM₁₀ v zónách uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku velmi pravidelně překračovány.
- 73 Pokud jde konkrétně o počet překročení denní mezní hodnoty pro PM₁₀, z těchto údajů vyplývá, že téměř ve všech z 27 zón a aglomerací dotčených projednávanou žalobou dochází k tomu, že je-li v daném roce případně dodržen maximální počet 35 překročení této mezní hodnoty, tomuto roku systematicky předchází a po něm následuje jeden nebo více roků, v nichž bylo zaznamenáno nadměrné překročení. V některých zónách může být počet překročení po roce, ve kterém nebyla denní mezní hodnota pro PM₁₀ překročena více než 35krát, dvojnásobný oproti počtu překročení zjištěných během posledního roku, ve kterém došlo k nadměrnému překročení. Stejně tak, pokud jde o překročení roční mezní hodnoty pro PM₁₀, roky, během nichž lze případně zaznamenat dodržování této hodnoty, jsou přerušeny roky překročení, přičemž koncentrace PM₁₀ po takovém roce, kdy byla mezní hodnota dodržena, je v několika dotyčných zónách někdy i vyšší než v posledním roce, v němž bylo zaznamenáno překročení této hodnoty.
- 74 Kromě toho z údajů týkajících se kvality ovzduší v zónách, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, za rok 2017 vyplývá, že s výjimkou dvou zón z 27 dotčených zón a aglomerací byla denní mezní hodnota pro PM₁₀ v tomto roce buď znovu, nebo ještě stále překročena více než 35krát, a pokud jde o čtyři z devíti zón, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, byla v nich roční mezní hodnota pro PM₁₀ v témž roce opět překročena.
- 75 Aby bylo za takovýchto okolností možné odmítnout konstatování systematického a trvajících porušování článku 13 směrnice 2008/50 ve spojení s její přílohou XI, nestačí, že mezní hodnoty, které jsou v této směrnici uvedeny, nebyly v období, kterého se týká žaloba, překročeny v průběhu některých let. Jak totiž vyplývá ze samotné definice „mezní hodnoty“ uvedené v čl. 2 bodě 5 směrnice 2008/50, musí jí být za účelem zabránění nebo předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek nebo jejich snížení dosaženo ve stanovené lhůtě a poté již nesmí být překročena. Přitom pokud jde o projednávanou žalobu, byla Italská republika povinna dodržovat mezní hodnoty stanovené v těchto ustanoveních od 1. ledna 2008.
- 76 Z toho vyplývá, že takto zjištěná překročení musí být považována za přetrvávající a systematická, a Komise není povinna v tomto ohledu předkládat dodatečné důkazy.
- 77 Stejně tak na rozdíl od toho, co tvrdí Italská republika, může nesplnění povinnosti zůstat systematické a trvajících i přes případný částečný pokles doložený nashromážděnými údaji, který však není dostatečný na to, aby členský stát vyhověl mezním hodnotám, jež je povinen dodržet [rozsudky ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 65, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 70]; tak je tomu i v projednávané věci.
- 78 Je třeba rovněž odmítnout argument Italské republiky, podle kterého směrnice 2008/50 stanoví pouze povinnost postupného snižování úrovně koncentrace PM₁₀, takže překročení mezních hodnot PM₁₀ touto směrnicí má pouze za následek povinnost členských států přijmout plán kvality ovzduší.

- 79 Tento argument totiž nemá oporu ani ve znění této směrnice, ani v judikatuře Soudního dvora uvedené v bodě 71 tohoto rozsudku, která potvrzuje, že členské státy jsou povinny dosáhnout výsledku uvedeného v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 a v příloze XI této směrnice, a sice nepřekročení mezních hodnot stanovených těmito ustanoveními.
- 80 Takový výklad by kromě toho ponechal dosažení cíle ochrany lidského zdraví, připomenutého v čl. 1 bodě 1 směrnice 2008/50, pouze na uvážení členských států, což je v rozporu se záměry unijního zákonodárce, jak vyplývají ze samotné definice pojmu „mezní hodnota“ uvedené v bodě 75 tohoto rozsudku, která vyžaduje, aby její dodržování bylo zaručeno ve stanovené lhůtě i po jejím uplynutí.
- 81 Přijetí takového argumentu by kromě toho znamenalo, že by se členský stát mohl vyhnout lhůtě, stanovené v článku 13 směrnice 2008/50 ve spojení s její přílohou XI, a dodržet tak mezní hodnoty pro PM₁₀ za méně přísných podmínek, než jaké jsou stanoveny článkem 22 uvedené směrnice, který jako jediný výslovně upravuje možnost, aby byl členský stát od uvedené lhůty osvobozen, a tudíž by ohrozilo užitečný účinek uvedených ustanovení (obdobně viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, body 42 až 44).
- 82 Nemůže obstát ani argument Italské republiky, že překročení mezních hodnot pro PM₁₀ nelze přičítat výlučně dotyčnému členskému státu, jelikož různorodost zdrojů znečištění ovzduší, z nichž některé jsou přírodní, jiné se řídí politikami Unie, zejména v oblastech dopravy, energetiky a zemědělství, omezuje možnosti, aby jediný členský stát tyto zdroje ovlivnil a dodržoval mezní hodnoty pro PM₁₀, a jelikož dotyčné zóny a aglomerace vykazují krajinné a klimatické zvláštnosti, jež jsou obzvláště nepříznivé pro rozptýlení znečišťujících látek. Podle názoru tohoto členského státu nemůže být nesplnění povinnosti prokázáno, nepředloží-li Komise důkaz o výlučné přičitatelnosti vytykaného porušení dotyčnému členskému státu.
- 83 V této souvislosti je třeba připomenout, že v řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU přísluší Komisi prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a tudíž předložit důkaz, že členský stát nedodržel povinnost stanovenou ustanovením unijního práva, a nesmí se přitom opírat o pouhé domněnky [viz zejména rozsudek ze dne 5. září 2019, Komise v. Itálie (bakterie Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, bod 78 a citovaná judikatura].
- 84 Přitom pokud jde o nesplnění povinnosti tvrzené v projednávané věci, je třeba zdůraznit, jak vyplývá z bodů 17 a 18 odůvodnění směrnice 2008/50, že unijní normotvůrce stanovil mezní hodnoty upravené touto směrnicí za účelem ochrany lidského zdraví a životního prostředí, přičemž však plně zohlednil skutečnost, že látky znečišťující ovzduší produkuje řada různých zdrojů a činností a že vliv v tomto ohledu mohou mít i různé vnitrostátní i unijní politiky.
- 85 Kromě toho tato směrnice zaprvé dává ve svých člácích 20 a 21 členskému státu možnost, aby za zdroje znečištění přispívající k překračování vytykaných mezních hodnot byly uznány přírodní zdroje a zimní posyp silnic. A zadruhé čl. 22 odst. 2 uvedené směrnice stanoví podmínky, za kterých může být z důvodu zvláštní situace určité zóny nebo aglomerace mimo jiné v důsledku specifických rozptylových vlastností lokality nebo nepříznivých klimatických podmínek udělena dočasná výjimka z povinnosti dodržovat uvedené hodnoty po posouzení, které zahrnuje, jak vyplývá z odstavce 4 tohoto článku, i zohlednění odhadovaných účinků stávajících i budoucích vnitrostátních a unijních opatření.
- 86 Z toho plyne, že pokud Komise předloží skutečnosti umožňující konstatovat překročení denní a roční mezní hodnoty stanovených v článku 13 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice v zónách a aglomeracích, na něž se vztahuje její žaloba, a za období uvedená v této žalobě, nemůže se členský stát dovolávat takovýchto okolností za účelem zpochybnění přičitatelnosti vytykaného nesplnění povinnosti a vyhnout se tím dodržování jednoznačných povinností, jež mu přísluší od 1. ledna 2005, nejprve podle článku 5 směrnice 1999/30 a její přílohy III a následně podle článku 13 směrnice 2008/50 a její přílohy XI, nebyly-li tomuto členskému státu uděleny výjimky na základě ustanovení citovaných v předchozím bodě a nenastaly-li podmínky v těchto ustanoveních uvedené.

- 87 Bylo-li takové zjištění – stejně jako v projednávané věci – prokázáno a jestliže Italská republika nepředložila důkaz o existenci výjimečných okolností, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno, je irelevantní, zda nesplnění povinnosti vyplývá z vůle členského státu, kterému je přiřitatelné, z jeho nedbalosti nebo třeba z technických či strukturálních obtíží, se kterými se tento členský stát potýkal [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie, C-68/11, EU:C:2012:815, body 63 a 64, a ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:900, bod 42].
- 88 Pokud jde konkrétně o argument Italské republiky, že k překračování mezních hodnot stanovených pro PM_{10} v Itálii přispěly evropské politiky v oblasti dopravy, zejména proto, že nezohledňovaly emise oxidu dusičitého skutečně vyprodukované vozidly, především motorovými vozidly se vznětovým motorem, je třeba konstatovat, že se projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti týká úrovní koncentrace PM_{10} , a nikoli koncentrace oxidu dusičitého. Kromě toho, jak již Soudní dvůr rozhodl, vedle skutečnosti, že motorová vozidla podléhající normám stanoveným nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla (Úř. věst. 2007, L 171, s. 1) nejsou jedinou příčinou emisí oxidu dusičitého a částic PM_{10} , nemůže unijní právní úprava použitelná na schvalování typu motorových vozidel zprostit členské státy povinnosti dodržovat mezní hodnoty, jež byly stanoveny směrnicí 2008/50 na základě vědeckých poznatků a zkušeností členských států tak, aby odrážely úroveň, kterou Unie a členské státy považují za vhodnou k zabránění a předcházení škodlivým účinkům znečišťujících látek unikajících do ovzduší na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo jejich snížení [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie, C-68/11, EU:C:2012:815, body 63 a 64, a ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:900, bod 48].
- 89 Kromě toho případné krajinné a klimatické zvláštnosti dotyčných zón a aglomerací, jež jsou obzvláště nepříznivé pro rozptýl znečišťujících látek, nemohou dotyčný členský stát zprostit odpovědnosti za překročení mezních hodnot pro PM_{10} , ale naopak představují skutečnosti, které, jak vyplývá z bodu 2 písm. c) a d) oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50, musí být zohledněny v rámci plánů kvality ovzduší, které je tento členský stát podle článku 23 této směrnice povinen vypracovat pro tyto zóny nebo aglomerace za účelem dosažení mezní hodnoty v případě jejího překročení.
- 90 Pokud jde navíc o argument, že Komise přijala opatření nezbytná k dosažení cílů směrnice 2008/50 opožděně, je třeba konstatovat, že ani tento argument nemůže Italskou republiku osvobodit od plnění povinností, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 této směrnice ve spojení s její přílohou XI [rozsudek ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:900, bod 47].
- 91 Pokud jde o argument vycházející z dosahu odkazu na „mez tolerance“ v člancích 13, 22 a 23 směrnice 2008/50 a v její příloze XI, podle něhož dodržování mezních hodnot koncentrace musí vždy zahrnovat tuto mez tolerance, takže k porušení této směrnice dochází pouze v případě, že je prokázáno, že mezní hodnota byla překročena v míře převyšující mez tolerance, je třeba konstatovat, že v souladu se zněním čl. 2 bodu 7 uvedené směrnice se „mezí tolerance“ rozumí procento mezní hodnoty, o které může být tato hodnota překročena „za podmínek stanovených [ve směrnici 2008/50]“. Mez tolerance se přitom uplatní pouze ve dvou případech uvedených v odstavcích 1 a 2 článku 22 této směrnice, jak je výslovně uvedeno v odstavci 3 tohoto článku.
- 92 Odstavec 1 článku 22 směrnice 2008/50 umožňuje prodloužit lhůtu stanovenou pro dodržení mezních hodnot pro oxid dusičitý nebo benzen o pět let a odstavec 2 téhož článku umožňuje pozastavit do 11. června 2011 povinnost uplatňovat mezní hodnoty pro PM_{10} , jak vyplývají z přílohy XI této směrnice, z důvodu zvláštní situace v dotyčné zóně. V obou případech ukládá odstavec 4 tohoto článku 22 členským státům povinnost zaslat Komisi oznámení v tomto smyslu, ke kterému musí být

každopádně připojen plán kvality ovzduší, a stanoví, že „se příslušné podmínky pro použití [uvedených odstavců] 1 nebo 2 [považují] za splněné“ pouze tehdy, pokud Komise nevznesla námitky do devíti měsíců od obdržení tohoto oznámení.

- 93 Mez tolerance proto může být členskému státu přiznána pouze v případě, že Komise ve smyslu čl. 22 odst. 4 druhého pododstavce této směrnice nevznesla ve lhůtě devíti měsíců od oznámení podle tohoto ustanovení žádné námitky. Navíc, co se týče koncentrací PM₁₀, byla taková mez tolerance v každém případě přechodným opatřením, které mohlo být použito pouze do 11. června 2011, jak vyplývá ze znění čl. 22 odst. 2 uvedené směrnice. Toto ustanovení již tedy nevyvolává žádné právní účinky.
- 94 Je přitom nutno konstatovat, že Italské republice nebyla přiznána žádná mez tolerance na základě čl. 22 odst. 3 a 4 směrnice 2008/50, takže ani tento argument předložený Italskou republikou nemůže obstát.
- 95 Pokud jde o argument Italské republiky, že okolnost, že se skutečnosti vytýkané Komisí týkají pouze 17 % celého území státu, což tedy *per se* vylučuje porušení článku 13 této směrnice, které přichází v úvahu pouze v případě, že by mezní hodnoty pro PM₁₀ byly překročeny na celém území státu, a dále že rozdíly v hodnotách zaznamenaných měřicími stanicemi nacházejícími se v téže zóně jsou na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, relevantní, je třeba konstatovat, že překročení mezních hodnot pro PM₁₀, byť omezené na jedinou zónu, samo o sobě stačí k učinění závěru, že došlo k nesplnění povinností vyplývajících z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice [rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 72 a citovaná judikatura].
- 96 Porušení uvedených ustanovení je v této souvislosti zkoumáno na úrovni zón a aglomerací, přičemž překročení musí být posouzeno pro každou zónu nebo aglomeraci na základě měření provedených všemi měřicími stanicemi. Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 musí být ve světle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž jsou tato ustanovení součástí, vykládány v tom smyslu, že pro konstatování překročení mezní hodnoty stanovené v příloze XI této směrnice za dobu průměrování v délce jednoho kalendářního rok postačuje, aby byla úroveň znečištění překračující tuto hodnotu naměřena na jednom místě odběru vzorků [rozsudky ze dne 26. června 2019, Craeynest a další, C-723/17, EU:C:2019:533, body 60, 66 a 68, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 73].
- 97 Z této judikatury tak vyplývá, že neexistuje prahová hodnota *de minimis*, pokud jde o počet zón, v nichž může být konstatováno překročení, nebo o počet měřicích stanic v dané zóně, u kterých je zaznamenáno překročení [rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 74]. Kromě toho ze spisu vyplývá, že v zónách, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, se nacházejí největší italské aglomerace, které čítají desítky milionů obyvatel. Nezohlednění této skutečnosti by znamenalo popření cílů sledovaných směrnicí 2008/50, zejména cíle ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako celku.
- 98 Z výše uvedeného vyplývá, že prvnímu žalobnímu důvodu musí být vyhověno.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vykládaného samostatně nebo ve spojení s oddílem A přílohy XV této směrnice

Argumentace účastnic řízení

- 99 V rámci druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že Italská republika ode dne 11. června 2010 neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vykládaného samostatně nebo ve spojení s oddílem A přílohy XV této směrnice, a konkrétně povinnost, stanovenou v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice, zajistit, aby období překročení mezních hodnot pro PM₁₀ bylo co možná nejkratší.
- 100 Komise na úvod tvrdí, že z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 především vyplývají dvě povinnosti, a to jednak povinnost přijmout náležitá opatření k zajištění toho, aby období překročení bylo co možná nejkratší, a jednak povinnost vnést do plánů kvality ovzduší minimální obsah stanovený v oddíle A přílohy XV této směrnice.
- 101 Komise zdůrazňuje, že čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 zavádí přímou spojitost mezi překročením mezních hodnot pro PM₁₀, tedy porušením povinností stanovených v čl. 13 odst. 1 ve spojení s přílohou XI této směrnice, na straně jedné a vypracováním plánů kvality ovzduší na straně druhé.
- 102 Podle Komise je třeba v tomto rámci provést analýzu každého jednotlivého plánu kvality ovzduší vypracovaného dotýčným členským státem, aby bylo možné ověřit, zda jsou tyto plány v souladu s článkem 23 směrnice 2008/50. I když členské státy mají v rámci tohoto posouzení určitý prostor pro uvážení při určování opatření, která mají být přijata, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší.
- 103 Komise tvrdí, že za účelem určení, zda plán kvality ovzduší stanoví náležitá opatření, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší, je třeba zohlednit řadu faktorů odvozených zejména z relevantní judikatury Soudního dvora.
- 104 Zaprvé okolnost, že Soudní dvůr kvalifikuje překračování mezních hodnot po dobu několika let jako „systematické a trvající“, podle Komise sama o sobě prokazuje – aniž je třeba se podrobněji zabývat obsahem plánů kvality ovzduší vypracovaných dotýčným členským státem – že tento členský stát nepřijal náležitá a účinná opatření k tomu, aby období překročení mezních hodnot pro PM₁₀ bylo „co možná nejkratší“ (rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 115 až 117).
- 105 Zadruhé Komise uvádí, že dlouhodobé překračování mezních hodnot představuje významnou indicii hovořící pro to, že členský stát nesplnil povinnost vyplývající z čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50. Doba trvání odhadovaného překročení mezních hodnot v budoucnu by podle Komise měla být zohledněna – jak již Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 99) – při posuzování plánů kvality ovzduší, přičemž obzvláště dlouhá doba by měla být odůvodněna jen za výjimečných okolností.
- 106 Zatřetí je třeba podle Komise vzít v úvahu absolutní úroveň překročení mezních hodnot. Komise tvrdí, že čím déle významné překročení trvá, tím více ukazuje, jak neúčinná jsou opatření, která již byla přijata ke zlepšení kvality ovzduší.
- 107 Začtvrté rostoucí trend nebo absence významnějšího kolísání úrovní koncentrací, které jsou již vyšší než mezní hodnoty povolené směrnicí 2008/50, představují podle Komise další skutečnost, která svědčí o nevhodnosti přijatých opatření.

- 108 Zapáté je podle názoru Komise třeba vzít v úvahu formální obsah plánů kvality ovzduší, zejména to, zda tyto plány obsahují veškeré informace požadované v oddíle A přílohy XV směrnice 2008/50. Absence jedné nebo více těchto informací jednoznačně svědčí o tom, že tyto plány nejsou v souladu s článkem 23 této směrnice.
- 109 Zašesté Komise uvádí, že při posuzování plánů kvality ovzduší je třeba zohlednit věcný obsah uvedených plánů a zejména takové faktory, jako je přiměřenost diagnózy stanovené v těchto plánech ve vztahu k zamýšleným opatřením, analýza všech možných opatření, informace, zda tato opatření mají závaznou, nebo jen pobídkovou povahu, jakož i zdroje financování pro jejich provádění.
- 110 Komise v této souvislosti tvrdí, že i když členské státy mají určitý prostor pro uvážení při volbě opatření, jež mají být přijata, je takový prostor značně omezený, neboť členské státy musí zvážit a provést všechna možná opatření, a sice ta, která umožňují účinně a včas napravit překročení mezních hodnot.
- 111 Po ověření plánů kvality ovzduší pro všechny zóny, na něž se vztahuje žaloba podaná Komisí, má tento orgán s ohledem na faktory uvedené v bodech 104 až 109 tohoto rozsudku za to, že tyto plány byly přijaty v rozporu s článkem 23 směrnice 2008/50, neboť neumožnily ani zajistit dodržování mezních hodnot pro PM_{10} , ani zajistit, aby období překročení těchto mezních hodnot bylo „co možná nejkratší“. Komise mimoto uvádí, že k tomuto přijetí došlo v rozporu s článkem 23 ve spojení s přílohou XV oddílem A této směrnice, jelikož některé plány kvality ovzduší přijaté některými italskými regiony neobsahují informace požadované těmito ustanoveními.
- 112 Italská republika tvrdí, že pokud jde o druhý žalobní důvod, uvádí Komise obecné skutečnosti, které nezohledňují zvláštní situaci v každé italské zóně nebo aglomeraci, a omezuje se spíše na vyjádření induktivních, obecných, formálních a systematicky nepodložených zpochybnění důvodů překročení mezních hodnot pro PM_{10} a technické přiměřenosti opatření stanovených v plánech kvality ovzduší za účelem jeho ukončení. Komise se podle Italské republiky ve skutečnosti omezila na kritiku toho, že tyto plány, i když jsou nesporně platné, nestanoví konec tohoto překročení ve lhůtě, která je „co možná nejkratší“, a to na základě subjektivního odhadu samotné Komise.
- 113 Italská republika v tomto směru upřesňuje, že se Komise dovolává vnějších a obecných indicií majících spojitost s délkou trvání a rozsahem rozdílů mezi zaznamenanými úrovněmi koncentrace a maximálními hodnotami stanovenými unijním právem. Tyto skutečnosti jsou přitom platné pro všechny plány kvality ovzduší a jako takové jsou neslučitelné se striktně kazuistickou analýzou příčin rozdílů a přijatých opatření.
- 114 A dále Italská republika uvádí, že Komise neposuzuje opatření přijatá vnitrostátními orgány ve světle evropských zásad použitelných v oblasti ozdravení ovzduší, zejména zásady rovnováhy mezi veřejnými a soukromými zájmy a zásady proporcionality.
- 115 Pokud jde o posledně uvedenou zásadu, Italská republika tvrdí, že členský stát nemůže přijmout opatření, jež jsou sociálně a hospodářsky neúnosná nebo způsobila zasáhnout do základních hodnot unijního práva, jako je například volný pohyb zboží a osob, svoboda podnikání nebo právo na veřejně prospěšné služby, jako je přístup k vytápění domácností, i kdyby tato opatření jako jediná mohla umožnit dosažení mezních hodnot ve stanovených lhůtách.
- 116 Italská republika připomíná, že vnitrostátní orgány mají značný prostor pro uvážení při volbě opatření, která mají být přijata k dosažení cílů stanovených unijním právem, přičemž tato vnitrostátní volba by mohla být zpochybněna pouze tehdy, kdyby byla stížena nesprávným posouzením skutkových okolností nebo byla zjevně iracionální potud, že by byla zjevně nevhodná k dosažení těchto cílů, nebo kdyby bylo možné nahradit tato opatření jinými opatřeními, která nemají dopad na základní svobody zakotvené unijním normotvůrcem.

- 117 Italská republika s poukazem na zásadu subsidiarity tvrdí, že vnitrostátním orgánům přísluší, spadá-li to do jejich pravomoci, zkoumat a přijímat opatření způsobilá omezit koncentraci znečišťujících látek. Komise tedy podle Italské republiky nemůže nahrazovat tyto orgány, stejně tak se ale ani nemůže spokojit s obecným poukazem na nedostatečnost vnitrostátních opatření, aniž by prokázala, že tato opatření jsou zjevně technicky nevhodná.
- 118 Italská republika uvádí, že Komise v tomto rámci nepřikládala žádný význam procesu směřujícímu k dosažení mezních hodnot, který v současnosti v Itálii probíhá a který provádí udržitelná a přiměřená opatření, a vyvozuje z toho, že i když z důvodu zásady rovnováhy mezi všemi veřejnými zájmy a soukromými zájmy mohou být mezní hodnoty v oblasti kvality ovzduší v některých zónách dodržovány až v následujících letech, nemůže tato okolnost představovat porušení článku 23 směrnice 2008/50 ani článku 13 této směrnice.
- 119 Italská republika v této souvislosti tvrdí, že posouzení vývoje snižování koncentrací PM_{10} ve vnějším ovzduší lze analyzovat pouze z hlediska víceletých ukazatelů, které umožňují zjistit zřetelný klesající trend koncentrací PM_{10} mezi roky 2008 a 2016, přičemž anomálie zjištěná ve vývoji zaznamenaném v průběhu jediného roku, jako například v roce 2015, který byl neobvyklý z důvodu mimořádných klimatických okolností, neumožňuje dospět k závěru, že došlo k otočení příznivého trendu.
- 120 Italská republika v tomto ohledu tvrdí, že článek 23 směrnice 2008/50 ve skutečnosti nestanoví žádný předem stanovený časový plán pro dosažení mezních hodnot v zónách, ve kterých jsou mezní hodnoty překračovány. Tento článek podle ní naopak musí být podle systematického výkladu unijního práva uplatňován ve světle zásady proporcionality a „udržitelnosti“ procesu vedoucího k dodržování mezních hodnot. Kdyby byl požadavek, aby období bylo „co možná nejkratší“, spojen s předem stanovenými lhůtami, jak se domnívá Komise, a kdyby jediná vhodná opatření k dosažení mezních hodnot v těchto lhůtách byla společensky a hospodářsky neudržitelná nebo způsobilá zasáhnout do některých základních hodnot unijního práva, porušil by stát svou obecnou povinnost zajistit rovnováhu mezi uvedenými hodnotami. Okolnost, že plány kvality ovzduší stanoví dosažení mezních hodnot během relativně dlouhého období, proto není z tohoto hlediska v rozporu s nutností, aby období překročení těchto mezních hodnot bylo „co možná nejkratší“.
- 121 Pokud jde konkrétně o regionální plány kvality ovzduší pro dotyčné zóny a aglomerace, Italská republika tvrdí, že vedle toho, že dokládají významné výsledky dosažené v procesu ozdravení kvality ovzduší zahájeném ve všech dotyčných zónách v letech 2008 až 2016, včetně dodržování limitů v některých zónách, ukazují rovněž v každém jednotlivém případě účinnost řady opatření stanovených v regionálních ozdravných plánech, formální úplnost uvedených plánů a neopodstatněnost domněnek Komise vyslovených pro účely tvrzení, že opatření stanovená v uvedených plánech nejsou způsobilá k zajištění toho, aby období překročení bylo co možná nejkratší.
- 122 Komise v replice nesouhlasí s argumentem Italské republiky, že směrnice 2008/50 neuvádí žádný „předem stanovený časový plán“ pro přijetí plánů kvality ovzduší a že takové plány nepodléhají „předem stanoveným lhůtám“, takže si příslušné orgány mohou zvolit okamžik, který považují za vhodný pro přijetí uvedených plánů.
- 123 Komise tvrdí, že by argumentace Italské republiky znamenala připustit, že by na základě článku 23 směrnice 2008/50 mohlo být dodržování mezních hodnot uvedených v článku 13 této směrnice odkládáno na neurčito, jelikož by postačovalo, aby dotyčný členský stát přijal opatření, která by zcela dle svého uvážení považoval za náležitá. Takový výklad by podle Komise zbavil veškerého užitečného účinku jak článek 13, tak článek 23 uvedené směrnice.
- 124 Komise v této souvislosti připomíná, že nutnost zajistit čisté ovzduší slouží základnímu zájmu na ochraně lidského zdraví a že rozhodovací prostor příslušných orgánů musí být s tímto požadavkem v souladu.

- 125 Komise rovněž nesouhlasí s argumentem Italské republiky, že k tomu, aby opatření stanovená v jednotlivých plánech kvality ovzduší mohla vyvolávat účinky, je nezbytné mít k dispozici dlouhé lhůty v délce pěti až deseti let. Připomíná, že dotyčnému členskému státu v každém případě přísluší, aby zpochybnil indicii, kterou je trvajících překračování mezních hodnot, a zejména prokázal, že jeho plány kvality ovzduší splňují požadavky čl. 23 odst. 1 a přílohy XV oddílu A uvedené směrnice.
- 126 A konečně Komise odmítá výtku Italské republiky, že neanalyzovala každý jednotlivý plán kvality ovzduší a omezila se stran nesplnění povinnosti na uplatnění pouhých domněnek.
- 127 I po podrobném posouzení každého z regionálních plánů kvality ovzduší je totiž Komise toho názoru, že povinnost stanovená v článku 23 směrnice 2008/50 nebyla splněna, přičemž zejména tvrdí, že většina opatření přijatých Italskou republikou bude mít účinky až o několik let později, takže mezních hodnot nebude moci být dosaženo do roku 2020 nebo 2025, ba ani do roku 2030.
- 128 Italská republika v duplice tvrdí, že se Komise nemůže spokojit s velmi obecnou kritikou nepřiměřené délky lhůt stanovených v rámci regionálního plánování. Podle Italské republiky musí tento orgán naopak uvést důvody, proč jsou opatření definovaná územními samosprávnými celky v plánech kvality ovzduší v konkrétním hospodářském a sociálním kontextu zjevně nepřiměřená. Kritéria zvolená Komisí pro účely analýzy dodržování čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 jsou tedy podle tohoto členského státu zjevně nevhodná a přikládají neúměrně velký význam délce lhůt pro dosažení cílů týkajících se kvality ovzduší. Italská republika mimoto upřesňuje, že se její argument týkající se neexistence „předem stanoveného časového plánu“ ve směrnici 2008/50 netýká přijetí plánů kvality ovzduší, nýbrž plnění cílů stanovených těmito plány.
- 129 Italská republika rovněž zdůrazňuje, že jí nelze vytykat žádné prodloužení při přijímání plánů kvality ovzduší, a opakuje, že dlouhodobá a přiměřená opatření stanovená v každém z uvedených regionálních plánů jsou účinná, což dokládá prokazatelný pokles koncentrací PM₁₀ v zónách, na něž se vztahuje projednávaná žaloba.

Závěry Soudního dvora

- 130 Z článku 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 vyplývá, že pokud k překročení mezních hodnot pro PM₁₀ došlo po uplynutí lhůty, od které je třeba tyto hodnoty dodržovat, je dotyčný členský stát povinen vypracovat plán kvality ovzduší, který splňuje určité požadavky.
- 131 Tento plán musí stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší, a může zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí. Podle čl. 23 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2008/50 nadto tento plán musí obsahovat alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV této směrnice a může zahrnovat opatření podle jejího článku 24. Tento plán musí být neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení mezních hodnot, sdělen Komisi.
- 132 Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, má čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 obecnou 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 uvedenou směrnicí, nebo Komisí na základě článku 22 této směrnice [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 104, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 114 a citovaná judikatura].

- 133 Rovněž je třeba uvést, že článek 23 směrnice 2008/50 zavádí přímou vazbu mezi překročením mezních hodnot pro PM_{10} , jak jsou upraveny v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, a vypracováním plánů kvality ovzduší [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 83, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM_{10}), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 115 a citovaná judikatura].
- 134 Tyto plány mohou být vypracovány pouze na základě rovnováhy mezi cílem snížení rizika znečištění a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 106, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM_{10}), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 116 a citovaná judikatura].
- 135 Skutečnost, že členský stát překročil mezní hodnoty pro PM_{10} , tedy sama o sobě nestačí k učinění závěru, že tento členský stát nesplnil povinnosti stanovené v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2008/50 [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 107, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM_{10}), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 117 a citovaná judikatura].
- 136 Z článku 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 však vyplývá, že i když členské státy mají při určování opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 109, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM_{10}), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 118 a citovaná judikatura].
- 137 Za těchto podmínek je třeba prostřednictvím analýzy každého jednotlivého případu ověřit, zda jsou plány kvality ovzduší vypracované dotčným členským státem v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50 [rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 108, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM_{10}), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 119 a citovaná judikatura].
- 138 V projednávaném případě je nutno úvodem konstatovat, že Italská republika systematicky a trvale neplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ve spojení s přílohou XI této směrnice, v zónách a aglomeracích, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, jak vyplývá z přezkumu prvního žalobního důvodu vzneseného Komisí.
- 139 V této souvislosti je třeba připomenout, že povinnost vypracovat v případě překročení mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50 plány kvality ovzduší obsahující náležitá opatření, aby období překročení bylo co možná nejkratší, má dotčným členským státem od 11. června 2010. Vzhledem k tomu, že taková překročení již byla zjištěna k tomuto datu, či dokonce před tímto datem takřka ve všech zónách a aglomeracích, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, a od uvedeného data každopádně alespoň v jedné zóně nebo aglomeraci, pro niž byl vypracován každý regionální plán kvality ovzduší, jenž byl předložen v rámci tohoto řízení o nesplnění povinnosti, byla Italská republika, která měla povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2008/50 na základě čl. 33 odst. 1 této směrnice, povinna co nejrychleji přijmout a provést náležitá opatření ve smyslu čl. 23 odst. 1 uvedené směrnice.
- 140 Ze skutečností uvedených ve spise přitom zaprvé vyplývá, že plán kvality ovzduší pro region Sicílie byl přijat dne 18. července 2018, tedy po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku na 28. června 2017, jak potvrzuje Italská republika v žalobní odpovědi, zatímco od roku 2008 byla v zóně spadající do tohoto regionu konstatována překročení denní mezní hodnoty pro PM_{10} . Pokud jde o další regiony, do nichž spadají zóny a aglomerace, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, lze z uvedených skutečností vyvodit, že v okamžiku uplynutí uvedené lhůty Italská republika skutečně přijala plány kvality ovzduší, jakož i různá opatření určená ke zlepšení kvality ovzduší.

- 141 Zadruhé je třeba zdůraznit, že podle čl. 23 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2008/50 musí vypracované plány kvality ovzduší obsahovat alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV této směrnice. Z údajů obsažených ve spise přitom vyplývá, že regionální plány pro regiony Umbrie, Lazio, Kampánie a Apulie neobsahují informace o lhůtě stanovené pro dosažení cílů týkajících se kvality ovzduší. Kromě toho, pokud jde o četná opatření uváděná Italskou republikou, tyto údaje neumožňují vždy určit, zda se týkají zón a aglomerací, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, jaký je jejich časový plán nebo jejich účinek na očekávané zlepšení kvality ovzduší.
- 142 Zatřetí, pokud jde o regionální plány, které stanovily lhůty pro dosažení cílů týkajících se kvality ovzduší, ty uvádějí dobu provádění, která může trvat několik let, či někdy dokonce dvě desetiletí po nabytí účinku mezních hodnot pro PM_{10} . Pro regiony Emilia-Romagna a Toskánsko byla totiž lhůta pro dosažení cílů týkajících se kvality ovzduší odhadnuta na rok 2020, pro regiony Benátsko a Lombardie na rok 2025 a pro region Piemont na rok 2030.
- 143 Začtvrté z přezkumu obsahu regionálních plánů kvality ovzduší předložených v rámci tohoto řízení o nesplnění povinnosti, které zajisté svědčí o tom, že v Italské republice v současnosti probíhá proces směřující k dosažení mezních hodnot, vyplývá, že opatření, která jsou v nich stanovena, zejména opatření zaměřená na strukturální změny konkrétně s ohledem na hlavní faktory znečištění v zónách a aglomeracích, u kterých docházelo od roku 2008 k překročení uvedených mezních hodnot, byla pro převážnou většinu z nich stanovena až při nedávné aktualizaci uvedených plánů, tedy těsně před uplynutím lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko, ba i po uplynutí této lhůty, nebo se teprve přijímají nebo plánují. Nejenže tedy tato opatření byla přijata nejméně šest let poté, co vstoupila v platnost povinnost stanovit náležitá opatření umožňující ukončit uvedená překročení v době, která bude co možná nejkratší, ale navíc často stanoví obzvláště dlouhou dobu jejich provádění.
- 144 Zapáté, pakliže se Italská republika na podporu vhodnosti opatření stanovených v regionálních plánech dovolává jednoznačného trendu zlepšování kvality ovzduší zaznamenaného na celém italském území, zejména v posledních letech, a uvádí, že pro účely identifikace takového trendu by mohly být zohledněny údaje pro rok 2017, je třeba úvodem poukázat na to, že se mnohé skutečnosti předložené tímto členským státem na podporu jeho argumentace netýkají zón a aglomerací, na něž se vztahuje projednávaná žaloba.
- 145 Pokud jde o zóny a aglomerace, na něž se projednávaná žaloba vztahuje, je sice pravda, že v některých z nich lze v dlouhodobém horizontu pozorovat určité snížení úrovně překročení mezních hodnot, nicméně je třeba nejprve připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 74 tohoto rozsudku, že z 27 zón a aglomerací, na něž se vztahuje projednávaná žaloba, byl požadavek, aby denní mezní hodnota pro PM_{10} nebyla překročena více než 35krát v průběhu jednoho roku, v roce 2017 splněn pouze ve dvou zónách. Dále je z těchto údajů patrné, že v převážné většině dotyčných zón a aglomerací došlo ke zvýšení počtu překročení uvedené mezní hodnoty v roce 2017 oproti roku 2016, v němž nebylo každopádně zaznamenáno dodržení uvedeného počtu. Kromě toho, pokud jde o počet překročení denní mezní hodnoty pro PM_{10} jako takový, byl tento počet v řadě dotyčných zón a aglomerací v roce 2017 téměř stejně vysoký jako v roce 2010 a může v některých zónách dosáhnout dvojnásobku, či dokonce trojnásobku počtu povolených překročení. Pokud jde navíc o roční mezní hodnotu pro PM_{10} , z týchž údajů vyplývá, že téměř všechny dotyčné zóny v regionech Piemont a Lombardie zaznamenaly nárůst koncentrace PM_{10} a pouze v dotyčných zónách v regionech Lazio a Benátsko, jakož i v jedné zóně v regionu Lombardie v roce 2017 již tato hodnota překročena nebyla.
- 146 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 138 až 145 tohoto rozsudku je třeba uvést, že Italská republika zjevně nepřijala včas náležitá opatření umožňující zajistit, aby období překročení mezních hodnot pro PM_{10} bylo v dotyčných zónách a aglomeracích co možná nejkratší. Překračování denní a roční mezní hodnoty PM_{10} je tedy nadále systematické a trvající v uvedených zónách po dobu nejméně osmi let navzdory povinnosti, aby tento členský stát přijal veškerá náležitá a účinná opatření pro dosažení souladu s požadavkem, aby období překročení bylo co možná nejkratší.

- 147 Taková situace přitom sama o sobě prokazuje, aniž je třeba se podrobněji zabývat obsahem plánů kvality ovzduší vypracovaných Italskou republikou, že v projednávaném případě tento členský stát nepřijal náležitá a účinná opatření k tomu, aby období překročení mezních hodnot pro PM₁₀ bylo „co možná nejkratší“ ve smyslu čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 117, a ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překročení mezních hodnot pro PM₁₀), C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334, bod 123 a citovaná judikatura].
- 148 Pokud jde o argument Italské republiky, že je nezbytné, aby dotyčný členský stát disponoval dlouhými lhůtami k tomu, aby opatření stanovená v jednotlivých plánech kvality ovzduší mohla rozvinout své účinky, jelikož směrnice 2008/50 neupravuje předem stanovený časový plán, je třeba konstatovat, že tato úvaha nemůže v žádném případě odůvodnit obzvláště dlouhou lhůtu pro ukončení takového překračování mezních hodnot, jako jsou lhůty zamýšlené v projednávané věci, neboť taková lhůta musí být v každém případě posuzována s přihlédnutím k časovému referenčnímu rámci stanovenému ve směrnici 2008/50, aby byly splněny povinnosti v ní zakotvené, nebo – jako v projednávané věci – s přihlédnutím k rozsudku ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie, C-68/11, EU:C:2012:815, a sice k 1. lednu 2008 pro mezní hodnoty pro PM₁₀ a k 11. červnu 2010 pro přijetí plánů kvality ovzduší, jakož i k významu cílů ochrany lidského zdraví a životního prostředí sledovaných touto směrnicí.
- 149 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že podle samotného znění čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50 musí být vhodnost opatření uvedených v plánu kvality ovzduší posouzena ve vztahu ke schopnosti těchto opatření zaručit, že období překročení bude „co možná nejkratší“, přičemž tento požadavek je přísnější než požadavek, který se uplatňoval dříve v době platnosti směrnice 96/62 a omezoval se na to, aby členské státy přijaly „v přiměřené lhůtě“ opatření k uvedení kvality ovzduší do souladu s mezními hodnotami pro PM₁₀ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, body 88 až 90).
- 150 Právě s ohledem na tyto skutečnosti článek 23 směrnice 2008/50 požaduje, aby v případě zjištění překročení mezních hodnot pro PM₁₀ přiměla taková situace dotyčný členský stát k tomu, aby co nejdříve nejen přijal, ale i provedl náležitá opatření v plánu kvality ovzduší, takže rozhodovací prostor, který má tento členský stát v případě překročení těchto mezních hodnot, je v tomto kontextu tímto požadavkem omezen.
- 151 Pokud jde mimoto o argument Italské republiky, že lhůty, které stanovila, jsou zcela přizpůsobeny rozsahu strukturálních přeměn nezbytných k ukončení překračování mezních hodnot pro PM₁₀ ve vnějším ovzduší, přičemž vyzdvihuje zejména strukturální obtíže související se sociálně-ekonomickým a rozpočtovým významem investic, jež je třeba provést, a s místními tradicemi, je třeba připomenout, že tento členský stát musí prokázat, že dovolávané obtíže při ukončování překračování mezních hodnot pro PM₁₀ mohou vyloučit možnost stanovit kratší lhůty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 101).
- 152 Soudní dvůr již přitom v odpověď na argumenty zcela srovnatelné s těmi, kterých se dovolává Italská republika v projednávané věci, rozhodl, že strukturální obtíže spojené se socioekonomickým a rozpočtovým významem investic, které je třeba vynaložit, nejsou samy o sobě mimořádné a nemohou vyloučit možnost stanovit kratší lhůty [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:90085, bod 85, a obdobně ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 101]. Jinak tomu nemůže být ani v případě místních tradic.
- 153 S ohledem na výše uvedené je v tomto kontextu rovněž nutno odmítnout argumentaci Italské republiky opírající se o zásady proporcionality, subsidiarity a rovnováhy mezi veřejnými a soukromými zájmy, které podle jejího názoru opravňují k odkladu – i velmi dlouhému – lhůt k dodržení mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50. Soudní dvůr již upřesnil, že podle čl. 23 odst. 1 této směrnice musí být plány kvality ovzduší vypracovány na základě zásady rovnováhy mezi cílem snížení rizika znečištění

a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 106, a ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:900, bod 79].

- 154 I když tedy uvedený čl. 23 odst. 1 nemůže v případě překročení mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50 vyžadovat, aby opatření přijatá členským státem na základě této rovnováhy zaručovala okamžité dodržování těchto mezních hodnot k tomu, aby mohla být považována za náležitá, ještě z toho nevyplývá, že by tento čl. 23 odst. 1, vykládaný ve světle uvedené zásady, mohl představovat dodatečný předpoklad obecného prodloužení – případně na neurčito – lhůty k dodržení těchto hodnot, které směřují k ochraně lidského zdraví, jelikož článek 22 uvedené směrnice je – jak bylo uvedeno v bodě 81 tohoto rozsudku – jediným ustanovením, které umožňuje prodloužení uvedené lhůty.
- 155 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že argumenty předložené Italskou republikou nemohou jako takové vzhledem k požadavku zajistit, aby období překročení bylo co možná nejkratší, odůvodnit dlouhé lhůty pro ukončení zjištěného překračování mezních hodnot.
- 156 Konečně, pokud jde o tvrzení Italské republiky, že žalobní důvody uplatněné Komisí jsou příliš obecné a že nebyla provedena analýza každého jednotlivého plánu kvality ovzduší, takže tento orgán předložil stran nesplnění povinnosti pouhé domněnky, stačí konstatovat, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že Komise konstatovala nesoulad dotčených plánů kvality ovzduší se směrnicí 2008/50 poté, co zohlednila jednotlivé faktory uvedené v bodech 138 až 145 tohoto rozsudku.
- 157 Z toho plyne, že druhému žalobnímu důvodu uplatňovanému Komisí musí být vyhověno.
- 158 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba určit, že Italská republika
- tím, že systematicky a trvale překračovala mezní hodnoty pro PM₁₀ a jejich překračování neukončila,
 - pokud jde o denní mezní hodnotu, od roku 2008 do roku 2017 včetně v následujících zónách: IT 1212 (údolí Sacco); IT 1507 (bývalá zóna IT 1501, asanovaná zóna Neapol a Caserte); IT 0892 (Emilia-Romagna, Pianura Ovest [západní nížina]); zóna IT 0893 (Emilia-Romagna, Pianura Est [východní nížina]); IT 0306 (aglomerace Milán); IT 0307 (aglomerace Bergamo); IT 0308 (aglomerace Brescia); IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A); IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B); IT 0312 (Lombardie, údolí D); IT 0119 (Piemontská nížina); IT 0120 (Piemontské pohoří);
 - od roku 2008 do roku 2016 včetně v zóně IT 1215 (aglomerace Řím);
 - od roku 2009 do roku 2017 včetně v následujících zónách: IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso); IT 0510 (bývalá zóna IT 0502, aglomerace Padova); IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza), IT 0512 (bývalá zóna IT 0504, aglomerace Verona); IT 0513 a IT 0514 (bývalá zóna IT 0505; zóna A1 – provincie Benátsko);
 - od roku 2008 do roku 2013 a poté opět od roku 2015 do roku 2017 v zóně IT 0907 (zóna Prato-Pistoia);
 - od roku 2008 do roku 2012 a poté opět od roku 2014 do roku 2017 v zónách IT 0909 (zóna Valdarno Pisano a Piana Lucchese) a IT 0118 (aglomerace Turín);
 - od roku 2008 do roku 2009 a od roku 2011 do roku 2017 v zónách IT 1008 (zóna Conca Ternana [Terniská kotlina]) a IT 1508 (bývalá zóna IT 1504, zóna Beneventského horského úpatí);

- v roce 2008 a od roku 2011 do roku 2017 v zóně IT 1613 (Apulie – průmyslová zóna) a od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2014 a 2016 v zóně IT 1911 (aglomerace Palermo); a
- pokud jde o roční mezní hodnotu, v následujících zónách: IT 1212 (údolí Sacco) od roku 2008 do roku 2016 včetně; IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso) v letech 2009, 2011 a 2015; IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza) v letech 2011, 2012 a 2015; IT 0306 (aglomerace Milán) od roku 2008 do roku 2013 a v roce 2015; IT 0308 (aglomerace Brescia), IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A) a IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B) od roku 2008 do roku 2013 a v letech 2015 a 2017; IT 0118 (aglomerace Turín) od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2015 a 2017,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 13 ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50,

a

tím, že od 11. června 2010 nepřijala náležitá opatření k zajištění dodržování mezních hodnot pro PM_{10} ve všech těchto zónách, nesplnila povinnosti stanovené článkem 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vykládaným samostatně a ve spojení s přílohou XV oddílem A této směrnice, a konkrétně povinnost, stanovenou v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice, zajistit, že plány kvality ovzduší stanoví náležitá opatření, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší.

K nákladům řízení

- ¹⁵⁹ Podle 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla z podstatné části ve věci úspěch, je důvodné uložit Italské republice náhradu nákladů řízení.

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

- 1) **Italská republika tím, že systematicky a trvale překračovala mezní hodnoty koncentrací částic PM_{10} a jejich překračování neukončila,**
 - **pokud jde o denní mezní hodnotu,**
 - **od roku 2008 do roku 2017 včetně v následujících zónách: IT 1212 (údolí Sacco); IT 1507 (bývalá zóna IT 1501, asanovaná zóna Neapol a Caserte); IT 0892 (Emilia-Romagna, Pianura Ovest [západní nížina]); zóna IT 0893 (Emilia-Romagna, Pianura Est [východní nížina]); IT 0306 (aglomerace Milán); IT 0307 (aglomerace Bergamo); IT 0308 (aglomerace Brescia); IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A); IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B); IT 0312 (Lombardie, údolí D); IT 0119 (Piemontská nížina); IT 0120 (Piemontské pohoří);**
 - **od roku 2008 do roku 2016 včetně v zóně IT 1215 (aglomerace Řím);**
 - **od roku 2009 do roku 2017 včetně v následujících zónách: IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso); IT 0510 (bývalá zóna IT 0502, aglomerace Padova); IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza), IT 0512 (bývalá zóna IT 0504, aglomerace Verona); IT 0513 a IT 0514 (bývalá zóna IT 0505; zóna A1 – provincie Benátsko);**
 - **od roku 2008 do roku 2013 a poté opět od roku 2015 do roku 2017 v zóně IT 0907 (zóna Prato-Pistoia);**

- od roku 2008 do roku 2012 a poté opět od roku 2014 do roku 2017 v zónách IT 0909 (zóna Valdarno Pisano a Piana Lucchese) a IT 0118 (aglomerace Turín);
- od roku 2008 do roku 2009 a od roku 2011 do roku 2017 v zónách IT 1008 (zóna Conca Ternana [Terniská kotlina]) a IT 1508 (bývalá zóna IT 1504, zóna Beneventského horského úpatí);
- v roce 2008 a od roku 2011 do roku 2017 v zóně IT 1613 (Apulie – průmyslová zóna) a od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2014 a 2016 v zóně IT 1911 (aglomerace Palermo); a
- pokud jde o roční mezní hodnotu, v následujících zónách: IT 1212 (údolí Sacco) od roku 2008 do roku 2016 včetně; IT 0508 a IT 0509 (bývalá zóna IT 0501, aglomerace Benátky-Treviso) v letech 2009, 2011 a 2015; IT 0511 (bývalá zóna IT 0503, aglomerace Vicenza) v letech 2011, 2012 a 2015; IT 0306 (aglomerace Milán) od roku 2008 do roku 2013 a v roce 2015; IT 0308 (aglomerace Brescia), IT 0309 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace A) a IT 0310 (Lombardie, nížina s vysokou mírou urbanizace B) od roku 2008 do roku 2013 a v letech 2015 a 2017; IT 0118 (aglomerace Turín) od roku 2008 do roku 2012 a v letech 2015 a 2017,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 13 ve spojení s přílohou XI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu,

a

tím, že od 11. června 2010 nepřijala náležitá opatření k zajištění dodržování mezních hodnot koncentrací částic PM_{10} ve všech těchto zónách, nesplnila povinnosti stanovené článkem 23 odst. 1 směrnice 2008/50, vykládaným samostatně a ve spojení s přílohou XV oddílem A této směrnice, a konkrétně povinnost, stanovenou v čl. 23 odst. 1 druhém pododstavci uvedené směrnice, zajistit, že plány kvality ovzduší stanoví náležitá opatření, aby období překročení mezních hodnot bylo co možná nejkratší.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy