



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (siedma komora)

z 24. októbra 2019*

„Nesplnenie povinnosti štátom – Životné prostredie – Smernica 2008/50/ES – Kvalita okolitého ovzdušia – Článok 13 ods. 1 a príloha XI – Systematické a pretrvávajúce prekračovanie limitných hodnôt oxidu dusičitého (NO₂) v niektorých francúzskych zónach a aglomeráciách – Článok 23 ods. 1 – Príloha XV – ‚Čo najviac skrátené obdobie‘ prekročenia hodnôt – Vhodné opatrenia“

Vo veci C-636/18,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 11. októbra 2018,

Európska komisia, v zastúpení: J.-F. Brakeland, E. Manhaeve a K. Petersen, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Francúzskej republike, v zastúpení: D. Colas, J. Traband a A. Alidière, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (siedma komora),

v zložení: sudcovia T. von Danwitz, vykonávajúci funkciu predsedu siedmej komory, C. Vajda a A. Kumin (spravodajca),

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: francúzština.

Rozsudok

- 1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil:
 - že Francúzska republika si tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala ročnú limitnú hodnotu oxidu dusičitého (NO₂) v dvanástich francúzskych aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paríž (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionálna mestská zóna (RMZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Štrasburg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), RMZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) a Nice (FR24A01), a tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala hodinovú limitnú hodnotu NO₂ v dvoch francúzskych aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Paríž (FR04A01) a Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), naďalej od tohto dátumu neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1) v spojení s prílohou XI tejto smernice, a to od nadobudnutia účinnosti limitných hodnôt v roku 2010, a
 - že Francúzska republika si od 11. júna 2010 neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XV tejto smernice, a to predovšetkým povinnosť stanovenú v článku 23 ods. 1 druhom pododseku tejto smernice, zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

Právny rámec

Smernica 96/62/ES

- 2 Článok 7 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, 1996, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95), nazvaný „Zlepšenie kvality okolitého ovzdušia – Všeobecné požiadavky“, vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovoval:
 - „1. Členské štáty uskutočnia nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie súladu s limitnými hodnotami.
 - ...
 - 3. Členské štáty zostavia akčné plány označujúce opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť v krátkom čase tam, kde je riziko prekročenia limitných hodnôt a/alebo výstražných prahov, s cieľom zníženia tohto rizika a limitovania trvania takýchto prípadov. Takéto plány môžu, od prípadu k prípadu, ustanoviť opatrenia na kontrolu a tam, kde je to nevyhnutné, prerušenie činností, vrátane premávky motorových vozidiel, ktorá prispieva k prekračovaniu limitných hodnôt.“
- 3 Článok 8 tejto smernice, nazvaný „Opatrenia uplatniteľné v zónach, kde je úroveň vyššia ako sú limitné hodnoty“, vo svojich odsekoch 1, 3 a 4 stanovoval:
 - „1. Členské štáty zostavia zoznam zón a aglomerácií, v ktorých je úroveň jedného [jednej – *neoficiálny preklad*] alebo viacerých znečisťujúcich látok vyššia ako limitné hodnoty plus hranica tolerancie.
 - ...
 - 3. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1 členské štáty pr[i]jm[ú] také opatrenia, aby zaistili, že plán alebo program je pripravený alebo vykonaný pre dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu.

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

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

- 4 Členské štáty mali podľa článku 11 uvedenej smernice, nazvaného „Prenos informácií a správ“, povinnosť predkladať Komisii výročné správy o dodržiavaní limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie NO₂.

Smernica 1999/30/ES

- 5 Podľa článku 4 smernice Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, 1999, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164), nazvaného „Oxid dusičitý a oxidy dusíka“:

„1. Členské štáty prijímajú potrebné opatrenia, aby koncentrácie oxidu dusičitého a v prípade, že je to aktuálne, oxidov dusíka v okolitom ovzduší posúdené v súlade s článkom 7, neprekročili po určených termínoch limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy II.

Hranice tolerancie uvedené v časti I prílohy II budú platiť v súlade s článkom 8 [smernice 96/62].

2. Výstražný prah v prípade koncentrácií oxidu dusičitého v okolitom ovzduší bude uveden[ý] v časti II prílohy II.“

- 6 Pokiaľ ide o ochranu ľudského zdravia, príloha II smernice 1999/30 stanovila 1. január 2010 ako dátum, od ktorého museli byť dodržané limitné hodnoty NO₂.
- 7 Podľa článku 12 tejto smernice mali členské štáty prijať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 19. júla 2001.

Smernica 2008/50

- 8 Smernica 2008/50, ktorá nadobudla účinnosť 11. júna 2008, nahrádza päť predchádzajúcich legislatívnych aktov týkajúcich sa posudzovania a riadenia kvality okolitého ovzdušia, predovšetkým smerníc 96/62 a 1999/30, ktoré boli zrušené od 11. júna 2010, ako vyplýva z článku 31 smernice 2008/50.
- 9 Príloha XI tejto smernice však uvádza, že dátum, ku ktorému musí byť dodržaná limitná hodnota NO₂, je 1. január 2010.
- 10 Článok 1 smernice 2008/50, nazvaný „Predmet úpravy“, vo svojich bodoch 1 až 3 stanovuje:

„Táto smernica ustanovuje opatrenia zamerané na:

1. vymedzenie a stanovenie cieľov pre kvalitu okolitého ovzdušia určených na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na zdravie ľudí a životné prostredie ako celok;
2. hodnotenie kvality okolitého ovzdušia v členských štátoch na základe spoločných metód a kritérií;

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

11 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, vo svojich bodoch 5, 8, 16 až 18 a 24 stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

...

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

...

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

...

16. ‚zóna‘ je časť územia členského štátu, ktorú tento členský štát vymedzil na účely hodnotenia a riadenia kvality ovzdušia;

17. ‚aglomerácia‘ je zóna, ktorá je konurbáciou s viac ako 250 000 obyvateľmi alebo v ktorej žije 250 000 obyvateľov alebo menej pri danej hustote obyvateľstva na km², ktorú stanovujú členské štáty;

18. ‚PM₁₀‘ sú suspendované častice, ktoré prejdú zariadením so vstupným otvorom definovaným v referenčnej metóde na vzorkovanie a meranie PM₁₀, EN 12 341, selektujúcim častice s aerodynamickým priemerom 10 μm s 50 % účinnosťou;

...

24. ‚oxidy dusíka‘ je súčet zmiešavacích pomerov oxidu dusnatého a oxidu dusičitého v jednotke objemu vzduchu (ppbv) vyjadrený v jednotkách hmotnostnej koncentrácie oxidu dusičitého (μg/m³).“

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

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého, PM₁₀, olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.

Pokiaľ ide o oxid dusičitý a benzén, limitné hodnoty určené v prílohe XI sa nesmú od dátumov v nej stanovených prekročiť.

Dodržiavanie týchto požiadaviek sa vyhodnotí v súlade s prílohou III.

Medze tolerancie stanovené v prílohe XI sa uplatňujú v súlade s článkom 22 ods. 3 a článkom 23 ods. 1“

- 13 Článok 22 tej istej smernice, nazvaný „Predĺženie lehôt na dosiahnutie hodnôt a výnimka z povinnosti uplatňovať určité limitné hodnoty“, znie takto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ak sa plány kvality ovzdušia musia pripraviť alebo vykonávať pre niekoľko znečisťujúcich látok, členské štáty podľa potreby pripravujú a vykonávajú integrované plány kvality ovzdušia týkajúce sa všetkých dotknutých znečisťujúcich látok.“

- 15 Príloha XI smernice 2008/50 stanovuje limitné hodnoty NO₂:

Priemerované obdobie	Limitná hodnota	Medza tolerancie	Dátum, ku ktorému sa má limitná hodnota dosiahnuť
Oxid dusičitý			
1 hodina	200 µg/m ³ sa nesmie prekročiť viac ako 18-krát za kalendárny rok	... 0 % k 1. januáru 2010	1. január 2010
Kalendárny rok	40 µg/m ³	50 % k 19. júlu 1999 so znížením k 1. januáru 2001 a potom každých 12 mesiacov rovnakým ročným percentom až k hodnote 0 % k 1. januáru 2010	1. január 2010

Konanie pred podaním žaloby

- 16 Dňa 7. marca 2012 požiadala Francúzska republika na základe článku 22 ods. 1 smernice 2008/50 o predĺženie lehoty stanovenej pre povinnosť dodržiavať limitné hodnoty NO₂. Táto žiadosť sa týkala ročných limitných hodnôt 24 zón na francúzskom území a hodinových limitných hodnôt troch z týchto zón. Rozhodnutím z 22. februára 2013 Komisia na základe článku 22 ods. 4 tejto smernice vzniesla proti tejto žiadosti o predĺženie lehoty námietky. Francúzska republika toto rozhodnutie nespochybnila. Tento členský štát mal preto v súlade s prílohou XI uvedenej smernice povinnosť dodržiavať limitné hodnoty NO₂ vypočítané za hodinu alebo za kalendárny rok od 1. januára 2010.
- 17 Z dôvodu prekročenia ročných limitných hodnôt NO₂ v mnohých zónach na francúzskom území od 1. januára 2010 Komisia začala 12. februára 2014 konanie v rámci mechanizmu EÚ Pilot.
- 18 Dňa 19. júna 2015 zaslala Komisia francúzskym orgánom výzvu, v ktorej usúdila, že Francúzska republika nedodržala limitné hodnoty uplatniteľné na NO₂, a to v 19 zónach na francúzskom území uvedených v prílohe I tejto výzvy. Komisia sa rovnako domnievala, že hoci tento členský štát prijal plány kvality ovzdušia a/alebo iné opatrenia na zníženie emisií NO₂, nesplnil si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50, a najmä z druhého pododseku tohto odseku, ktorý stanovuje povinnosť zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Komisia okrem toho konštatovala, že porušenie tejto povinnosti stále pokračuje.
- 19 Francúzske orgány odpovedali na výzvu Komisie listom z 3. decembra 2015 a doplnujúcim listom z 27. júla 2016. Okrem toho predložili 30. októbra 2015 svoju výročnú správu za rok 2014 a 22. októbra 2016 svoju výročnú správu za rok 2015.
- 20 Keďže Komisia usúdila, že odpoveď Francúzskej republiky nebola uspokojivá, vydala 15. februára 2017 odôvodnené stanovisko, ktoré bolo Francúzskej republike doručené 16. februára 2017 a v ktorom dospela k záveru, že tento členský štát si od 1. januára 2010 v trinástich zónach na francúzskom území, t. j. v dvanástich zónach, ktoré sú predmetom tejto žaloby o nesplnenie povinnosti, ako aj v zóne Saint-Étienne Rhône-Alpes (FR29A01), nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú jednak z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice a jednak z článku 23

ods. 1 uvedenej smernice v spojení s oddielom A jej prílohy XV. V dôsledku toho Komisia vyzvala Francúzsku republiku, aby prijala opatrenia potrebné na to, aby tomuto odôvodnenému stanovisku vyhovel v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

- 21 Francúzske orgány odpovedali na toto odôvodnené stanovisko listom z 24. apríla 2017, doplnenými listami zo 16. októbra 2017, 8. februára 2018 a 19. apríla 2018, v ktorých tieto orgány pripomenuli, že prekročenie limitných hodnôt od roku 2010 sa musí posudzovať jednak s prihliadnutím na štrukturálne ťažkosti, ktoré bránia dodržiavaniu týchto hodnôt v lehote stanovenej smernicou 2008/50, a jednak s prihliadnutím na vynaložené úsilie, ktoré umožnilo výrazné zlepšenie kvality okolitého ovzdušia v posudzovaných zónach.
- 22 Dňa 8. septembra 2017 sa taktiež uskutočnilo technické stretnutie. Po ňom nasledovalo 30. januára 2018 stretnutie organizované Komisiou, ktoré sa týkalo kvality ovzdušia a na ktorom sa zišli ministri životného prostredia niekoľkých členských štátov vrátane Francúzskej republiky, ako aj komisár zodpovedný za túto oblasť.
- 23 Keďže Francúzska republika neprijala všetky opatrenia potrebné na to, aby splnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2008/50, Komisia podala 11. októbra 2018 túto žalobu.

O žalobe

O prvej výhrade založenej na systematickom a pretrvávajúcom porušovaní ustanovení článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice

Argumentácia účastníkov konania

- 24 Svojou prvou výhradou Komisia tvrdí, že Francúzska republika systematicky a trvale porušovala povinnosti vyplývajúce z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s jej prílohou XI, keďže ročné hodnoty stanovené touto smernicou týkajúce sa NO₂ boli prekročené v dvanástich zónach a aglomeráciách uvedených v bode 1 tohto rozsudku a hodinové hodnoty boli prekročené v dvoch z týchto zón, a to v Île-de-France-Paris a Lyon Rhône-Alpes.
- 25 Komisia tvrdí, že v bode 69 rozsudku z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), ktorý sa týkal znečisťovania okolitého ovzdušia PM₁₀, na ktoré sa rovnako vzťahuje smernica 2008/50, Súdny dvor rozhodol, že prekročenie limitných hodnôt postačuje na konštatovanie porušenia ustanovení článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice. V prejednávanej veci však výročné správy za roky 2010 až 2016, ktoré tejto inštitúcii poskytli samotné francúzske orgány v súlade s článkom 27 smernice 2008/50, ako aj niektoré informácie poskytnuté týmito orgánmi v rámci konania pred podaním žaloby, dokazujú toto nesplnenie povinnosti. Francúzske orgány oznámili predbežné údaje týkajúce sa roku 2017, ale útvary Komisie ich ešte nepotvrdili.
- 26 Francúzska republika na úvod uvádza dve tvrdenia.
- 27 Na jednej strane Francúzska republika spochybňuje reprezentatívnu povahu prekročenia limitných hodnôt NO₂, ktoré zistila Komisia a ktoré boli zaznamenané obmedzeným počtom meracích staníc, ktoré sa všetky nachádzajú v blízkosti určitých hlavných ciest. Tieto prekročenia hodnôt preto nevypovedajú o kvalite ovzdušia vo všetkých dvanástich posudzovaných zónach a aglomeráciách, v ktorých došlo k celkovému zlepšeniu.
- 28 V tejto súvislosti Francúzska republika tvrdí, že použitie najvyššej hodnoty v každej zóne neumožňuje poskytnúť reprezentatívnu predstavu o vývoji kvality ovzdušia v celej tejto zóne.

- 29 Na druhej strane sa Francúzska republika domnieva, že opatreniam, ktoré prijala, bráni účinok demografického rastu, ktorý je zosilnený vývojom rôznych druhov dopravy. Okrem toho by mali opatrenia, ktoré majú prijať členské štáty a ktorých cieľom je najmä obmedzenie dopravy na frekventovaných cestách, zohľadňovať charakteristiky územného plánovania dotknutých zón a aglomerácií. Je totiž potrebné, aby uvedené opatrenia neviedli k presunutiu dopravy inde, a teda nevyhnutne k premiestneniu znečisťujúcich emisií do iných mestských zón a na iné cesty, ktoré sú nevhodné alebo poddimenzované, a aby zohľadňovali dopravné potreby obyvateľstva. V tejto súvislosti Francúzska republika zdôrazňuje, že miera voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty pri prebratí smernice 2008/50, sa musí využívať pri dodržaní ustanovení zmlúv, najmä základnej zásady voľného pohybu tovaru a osôb, ktorá napríklad neumožňuje zaviesť sektorové zákazy v doprave.
- 30 Navyše si vývoj iných riešení v oblasti mobility vyžaduje rozsiahle a nákladné investície, ktoré je možné uskutočniť len v dlhodobom horizonte. Účinnosť opatrení prijatých Francúzskou republikou závisí taktiež od modernizácie vozového parku, ktorú sťažuje skutočnosť, že domácnosti si ponechávajú svoje vozidlo čím ďalej tým dlhšie.
- 31 Francúzska republika navyše tvrdí, že taká prísnejšia právna úprava, ako je právna úprava smerujúca k zvýšeniu dane z pohonných hmôt, neprichádza v súčasnej dobe do úvahy z dôvodu citlivosti verejnej mienky na túto otázku, a môže preto viesť k narušeniu verejného poriadku. Účinnosť prijatých opatrení vo všeobecnosti závisí od správania obyvateľstva a meniacich sa postojov.
- 32 V závere týchto úvodných pripomienok sa Francúzska republika dovoľáva nedbanlivosti, ktorej sa dopustila samotná Komisia, keď na úrovni Únie prijala oneskorené opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov sledovaných smernicou 2008/50. Tvrdí najmä, že očakávaný účinok noriem stanovených na úrovni Únie nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 z 20. júna 2007 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel so zreteľom na emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) a o prístupe k informáciám o opravách a údržbe vozidiel (Ú. v. EÚ L 171, 2007, s. 1) na emisie NO₂ je menší než rozsah očakávaného zníženia emisií pri stanovení limitných hodnôt v rámci prijatia smernice 2008/50.
- 33 Francúzska republika nespochybňuje pretrvávajúce prekročenie hodinových a ročných limitných hodnôt NO₂ v zónach a aglomeráciách, ktoré sú predmetom žaloby, ktorú podala Komisia. Spochybňuje však údajnú systematickú povahu týchto prekročení.
- 34 Francúzska republika okrem toho pripomína, že väčšina členských štátov čelí štrukturálnym ťažkostiam, ktoré sťažujú dodržiavanie ročných limitných hodnôt NO₂ stanovených smernicou 2008/50.
- 35 V tejto súvislosti Francúzska republika tvrdí, že pri preskúmaní hodnôt zaznamenaných meracími stanicami je potrebné zohľadniť umiestnenie týchto staníc, pričom treba zohľadniť skutočnosť, že niektoré z nich sa nachádzajú bližšie k zdrojom emisií NO₂, než vyžaduje smernica 2008/50. Taktiež treba zohľadniť celkové zlepšenie kvality ovzdušia vo Francúzsku. Francúzska republika v tejto súvislosti uvádza, že opatrenia, ktoré prijala, umožnili výrazne znížiť emisie NO₂. Na celom území štátu sa počet meracích staníc, ktoré zaznamenali prekročenie ročnej limitnej hodnoty NO₂, znížil od roku 2000 do roku 2017 na menej než polovicu. Od roku 2010 do roku 2017 sa podiel mestských meracích staníc umiestnených do oblasti vplyvu cestnej premávky, ktoré zaznamenali prekročenie ročnej limitnej hodnoty NO₂, znížil na polovicu. V tom istom období došlo k zníženiu priemernej koncentrácie NO₂ meranej týmito mestskými meracími stanicami dvakrát rýchlejšie ako v prípade všetkých meracích staníc. Z toho vyplýva, že podiel obyvateľstva vystaveného účinkom prekročenia tejto limitnej hodnoty sa znížil.
- 36 Francúzska republika dospela k záveru, že napriek prekážkam, ktoré predstavujú uvedené štrukturálne faktory, preskúmanie vývoja kvality ovzdušia na celom francúzskom území ukazuje od roku 2010 významné zníženie emisií a koncentrácií NO₂ v dôsledku opatrení, ktoré prijali francúzske orgány.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 37 Výhradu založenú na porušení povinnosti uvedenej v článku 13 ods. 1 prvom pododseku smernice 2008/50 treba posudzovať so zreteľom na ustálenú judikatúru, podľa ktorej postup stanovený v článku 258 ZFEÚ spočíva na objektívnom určení, že členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu ukladá Zmluva o FEÚ alebo akt sekundárneho práva (rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 61 a citovaná judikatúra).
- 38 Z uvedeného vyplýva, že v prejednávanej veci skutočnosť, že boli prekročené limitné hodnoty NO₂ v okolitom ovzduší, stačí sama osebe na to, aby bolo možné konštatovať porušenie ustanovení článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice (pozri analogicky rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 62 a citovanú judikatúru).
- 39 V prejednávanej veci však z údajov uvedených vo výročných správach o kvalite ovzdušia predložených Francúzskou republikou podľa článku 27 smernice 2008/50 vyplýva, že v období od roku 2010 do konca roka 2016 tento členský štát pravidelne prekračoval jednak ročné limitné hodnoty NO₂ v dvanástich francúzskych aglomeráciách a zónach a jednak hodinovú limitnú hodnotu pre túto znečisťujúcu látku v dvoch z týchto aglomerácií a zón.
- 40 Z toho vyplýva, že takto zistené prekročenie hodnôt sa musí považovať za pretrvávajúce, ako to navyše uznáva Francúzska republika od konania pred podaním žaloby, ale taktiež za systematické, a to bez toho, aby Komisia musela predložiť ďalšie dôkazy o tomto prekročení.
- 41 Pokiaľ ide o tvrdenie Francúzskej republiky, podľa ktorého sa má nesplnenie povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice, posudzovať vzhľadom na štrukturálne ťažkosti, s ktorými sa stretla pri prebratí tejto smernice, treba pripomenúť, že v súlade s prílohou XI uvedenej smernice bol dátum, od ktorého sa mali dodržiavať limitné hodnoty NO₂, stanovený na 1. január 2010.
- 42 Pokiaľ však bolo objektívne preukázané nedodržanie povinností, ktoré členskému štátu vyplývajú zo Zmluvy o FEÚ alebo z aktu sekundárneho práva, je irelevantné, či nesplnenie povinnosti vyplýva z vôle členského štátu, ktorému je pripísateľné, z jeho nedbanlivosti alebo z technických, či štrukturálnych ťažkostí, na ktoré narazil (rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 76 a citovaná judikatúra).
- 43 V dôsledku toho tvrdenie Francúzskej republiky týkajúce sa existencie štrukturálnych ťažkostí nemožno prijať.
- 44 To isté platí pre tvrdenie tohto členského štátu týkajúce sa nereprezentatívnej povahy prekročenia limitných hodnôt NO₂. Po prvé, pokiaľ ide o skutočnosť, že Komisia zohľadnila iba ročné a hodinové hodnoty koncentrácie NO₂ v okolitom ovzduší pochádzajúce z meracej stanice, ktorá zaznamenala najvyššie hodnoty v dotknutej zóne, stačí totiž pripomenúť, že Súdny dvor rozhodol, že článok 13 ods. 1 a článok 23 ods. 1 smernice 2008/50 sa majú vykladať v závislosti od všeobecnej štruktúry a účelu právnej úpravy, ktorej sú tieto ustanovenia súčasťou, v tom zmysle, že na konštatovanie prekročenia limitnej hodnoty stanovenej v prílohe XI tejto smernice v priemere vypočítanom za jeden kalendárny rok stačí, ak úroveň znečistenia presahujúca túto hodnotu bola nameraná na jednom vzorkovacom mieste (rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i., C-723/17, EU:C:2019:533, body 60, 66 a 68). Z toho vyplýva, že Komisia mohla pre každú z dvanástich zón alebo aglomerácií, ktorých sa táto žaloba týka, zohľadniť ročné a hodinové hodnoty koncentrácie NO₂ v okolitom ovzduší pochádzajúce z meracej stanice, ktorá zaznamenala najvyššie hodnoty v dotknutej zóne alebo aglomerácií.
- 45 Po druhé, pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého vytýkané prekročenia hodnôt zaznamenali meracie stanice, ktoré sa nachádzajú najbližšie k hlavným cestám, z ktorých niektoré boli navyše umiestnené bližšie k zdrojom emisií NO₂, než vyžaduje smernica 2008/50, treba konštatovať, že hoci je pravda, že

umiestnenie vzorkovacích miest má kľúčový význam pre systém hodnotenia a zlepšovania kvality ovzdušia stanoveného touto smernicou a že samotný predmet tejto smernice by bol ohrozený, ak by vzorkovacie miesta v danej zóne alebo aglomerácii neboli zriadené v súlade s kritériami, ktoré stanovuje (rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i., C-723/17, EU:C:2019:533, body 47 a 49), Francúzska republika nespochybňuje, že umiestnenie meracích staníc v blízkosti hlavných ciest je v súlade s kritériami týkajúcimi sa umiestnenia vzorkovacích miest na makroúrovni definovanými v prílohe III smernice 2008/50.

- 46 Pokiaľ ide o tvrdenie Francúzskej republiky, podľa ktorého potreba dodržiavať právo Únie, a najmä voľný pohyb tovaru, obmedzuje voľnú úvahu členských štátov pri prijímaní takých opatrení smerujúcich k zníženiu emisií NO₂ spôsobených cestnou dopravou, ako je sektorový zákaz premávky, treba pripomenúť, že ako vyplýva z bodov 117, 138 a 140 rozsudku z 21. decembra 2011, Komisia/Rakúsko (C-28/09, EU:C:2011:854), Súdny dvor rozhodol, že takýto sektorový zákaz môže byť vhodný na dosiahnutie cieľa ochrany životného prostredia, a odôvodniť tak prekážku zásady voľného pohybu tovaru pod podmienkou, že neexistujú opatrenia, ktoré by menej obmedzovali voľný pohyb vo vzťahu k takto sledovanému cieľu.
- 47 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého Komisia prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov smernice 2008/50 oneskorene, treba konštatovať, že táto skutočnosť nemôže Francúzsku republiku zbaviť plnenia povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 tejto smernice v spojení s jej prílohou XI.
- 48 Francúzska republika sa okrem toho domnieva, že očakávaný účinok noriem stanovených nariadením č. 715/2007 na emisie NO₂ bol menší než rozsah očakávaného zníženia emisií pri stanovení limitných hodnôt v rámci prijatia smernice 2008/50. V tejto súvislosti treba okrem skutočnosti, že motorové vozidlá podliehajúce týmto normám nie sú jedinou príčinou emisií NO₂, čo Francúzska republika navyše uznala, a že právna úprava Únie uplatniteľná na schvaľovanie typov motorových vozidiel nemôže členské štáty zbaviť ich povinnosti dodržiavať limitné hodnoty stanovené smernicou 2008/50 od 1. januára 2010, uviesť, že Francúzska republika nezohľadňuje skutočnosť, že limitné hodnoty neboli v súlade s ustanoveniami článku 1 bodu 1 v spojení s článkom 2 bodom 5 smernice 2008/50 vykladanými so zreteľom na odôvodnenia 1 až 3 tejto smernice, stanovené vzhľadom na očakávaný účinok noriem stanovených nariadením č. 715/2007, ale na základe vedeckých poznatkov a skúseností členských štátov tak, aby sa v nich odrazila úroveň, ktorú Európska únia a členské štáty považujú za vhodnú na účely zabránenia a predchádzania škodlivým účinkom látok znečisťujúcich ovzdušie na ľudské zdravie a životné prostredie ako celok alebo na účely ich zníženia.
- 49 Navyše na rozdiel od toho, čo tvrdí Francúzska republika, prípadná tendencia smerujúca k čiastočnému poklesu vyplývajúca zo zozbieraných údajov, ktorá však nevedla k tomu, aby tento členský štát vyhovel limitným hodnotám, ktoré je povinný splniť, nemôže vyvrátiť konštatovanie nesplnenia povinnosti, ktoré mu možno na tento účel pripísať (rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 65).
- 50 Za takýchto podmienok je potrebné prijať prvú výhradu.

O druhej výhrade založenej na porušení článku 23 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s oddielom A jej prílohy XV

Argumentácia účastníkov konania

- 51 Komisia svojou druhou výhradou v podstate tvrdí, že Francúzska republika si od 11. júna 2010 neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50.

- 52 Komisia v tejto súvislosti uvádza, že hoci je pravda, že členský štát disponuje v rámci vykonávania tohto ustanovenia pri vypracovaní svojich plánov kvality ovzdušia určitou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber opatrení, ktoré sa majú prijať, tieto opatrenia musia v každom prípade umožňovať, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.
- 53 Na účely určenia, či plán kvality ovzdušia stanovuje vhodné opatrenia na zabezpečenie toho, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, čo vyžaduje analýzu každého jednotlivého prípadu, Komisia tvrdí, že treba zohľadniť šesť faktorov odvodených najmä z judikatúry uvedenej v bodoch 37 a 42 tohto rozsudku.
- 54 Po prvé dlhodobé prekračovanie limitných hodnôt, ako aj po druhé odhadovaná budúca dĺžka trvania prekročenia limitných hodnôt, sú dôležitými ukazovateľmi toho, či si dotknutý členský štát neplní povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50.
- 55 Po tretie je potrebné zohľadniť absolútnu úroveň prekračovania limitných hodnôt. Čím je nedodržiavanie limitnej hodnoty stanovenej smernicou 2008/50 rozsiahlejšie, najmä v posledných rokoch, tým viac nedostatok ambicióznosti opatrení stanovených v pláne nasvedčuje tomu, že došlo k porušeniu povinností uvedených v článku 23 smernice 2008/50.
- 56 Po štvrté relatívny vývoj ročnej koncentrácie NO₂ v okolitom ovzduší, najmä v posledných rokoch, môže naznačovať, že došlo k porušeniu uvedeného ustanovenia. Ak táto tendencia stúpa alebo stagnuje, ide rovnako o významný ukazovateľ nedostatočnosti opatrení stanovených v pláne. Aj klesajúca tendencia môže byť ukazovateľom porušenia požiadaviek uvedených v článku 23 smernice 2008/50, ak je tempo tohto poklesu vo vzťahu k rozsahu prekročenia hodnôt príliš pomalé na to, aby mohla byť táto tendencia v čo najkratšom čase odstránená.
- 57 Po piate je potrebné zohľadniť formálny obsah plánov, najmä to, či tieto plány obsahujú všetky informácie požadované v oddiele A prílohy XV smernice 2008/50. V tejto súvislosti Komisia odkazuje na bod 113 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), z ktorého vyplýva, že tieto informácie majú prvoradý význam.
- 58 Po šieste Komisia taktiež navrhuje zohľadniť vecný obsah plánov, najmä primeranosť medzi zisteniami uvedenými v týchto plánoch a plánovanými opatreniami, analýzu všetkých možných opatrení, geografické a sektorové pokrytie opatrení vybraných v uvedených plánoch, ako aj to, či majú záväznú, alebo len podnecujúcu povahu.
- 59 Komisia uznáva, že v prejednávanej veci sa na každú z dvanástich zón na francúzskom území, na ktoré sa vzťahuje jej žaloba, formálne vzťahoval plán kvality ovzdušia ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, t. j. k 16. aprílu 2017. Domnieva sa však, že tieto plány sú neúčinné, keďže neukončili pretrvávajúce prekročenia hodnôt, ktoré vo Francúzsku existujú od roku 2010. Komisia navyše po analýze uvedených plánov a ďalších opatrení, ktoré prijala Francúzska republika, ako aj informácií, ktoré jej poskytli orgány tohto členského štátu v priebehu konania pred podaním žaloby, vytkla týmto orgánom nečinnosť a prijatie opatrení nezáväznej povahy a tvrdí, že dotknuté plány nestanovujú vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty NO₂ prekročené, „čo najviac skrátilo“. Navyše žiaden z týchto plánov neuvádza potrebu štrukturálnych zmien.
- 60 Komisia napokon tvrdí, že rôzne právne akty, ktoré Francúzska republika prijala po 16. apríli 2017 – konečný dátum stanovený v odôvodnenom stanovisku –, potvrdzujú, že došlo k porušeniu článku 23 smernice 2008/50.

- 61 Komisia uvádza, že Francúzska republika prijala 10. mája 2017 plán znižovania emisií znečisťujúcich ovzdušie, ktorý stanovuje niekoľko opatrení na zníženie emisií vo všetkých odvetviach, a najmä opatrení na zníženie emisií súvisiacich s cestnou dopravou, ako je konvergencia zdanenia benzínu a nafty alebo podpora nákupu ekologicky čistých vozidiel. Z tohto plánu však vyplýva, že limitné hodnoty sa budú dodržiavať najskôr v roku 2030.
- 62 V tejto súvislosti Komisia pripomína, že Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) v rozsudku z 12. júla 2017 konštatovala porušenie francúzskej právnej úpravy, ktorou sa preberajú články 13 a 23 smernice 2008/50 v šestnástich zónach na francúzskom území.
- 63 Okrem toho Komisia tvrdí, že z informácií, ktoré poskytla Francúzska republika vo svojom liste z 8. februára 2018, vyplýva, že v roku 2020 ešte desať meracích staníc nebude spĺňať požiadavky, pričom tento počet sa v roku 2030 zníži na tri stanice, bez toho, aby bolo uvedené umiestnenie týchto staníc. To v každom prípade potvrdzuje, že tento členský štát pokračoval v nedodržiavaní povinností, ktoré mu vyplývajú z článku 23 smernice 2008/50, po uplynutí konečného dátumu stanoveného v odôvodnenom stanovisku.
- 64 Komisia taktiež tvrdí, že francúzske orgány jej 20. apríla 2018 poskytli zoznam dodatočných vnútroštátnych opatrení, ktoré boli účinné alebo boli oznámené. Neposkytli však žiadnu kvantifikáciu dosahu týchto opatrení ani neuviedli žiadny dátum, ku ktorému má byť prekročenie limitných hodnôt NO₂ vo všetkých dvanástich zónach, ktorých sa táto žaloba týka, ukončené.
- 65 Navyše podľa Komisie sa tvrdenie Francúzskej republiky založené na existencii štrukturálnych ťažkostí nezakladá na žiadnej analýze každého jednotlivého prípadu z dvanástich zón, ktorých sa táto žaloba týka. Keďže v skutočnosti ide o všeobecné tvrdenie, treba ho zamietnuť ako fakticky nepreukázané.
- 66 Komisia taktiež tvrdí, že analýza skutkových okolností, ktoré predložila Francúzska republika vo svojom vyjadrení k žalobe, potvrdzuje, že na žiadnu z dotknutých zón sa nevzťahuje plán, ktorý stanovuje vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Okrem toho sa skutočnosti, ktoré uviedla francúzska vláda, týkajú väčšinou opatrení, ktoré sú plánované až po uplynutí lehoty na odpoveď na odôvodnené stanovisko a ktoré by v niektorých prípadoch mali byť vykonané viac než pätnásť rokov po nadobudnutí účinnosti limitných hodnôt NO₂.
- 67 Komisia okrem toho odmieta tvrdenie, podľa ktorého prekročenia limitných hodnôt NO₂ zasiahli len malú časť obyvateľstva, keďže takéto tvrdenie nie je relevantné vzhľadom na smernicu 2008/50, ktorá neobsahuje pravidlá *de minimis*.
- 68 Francúzska republika sa dovoľáva existencii štrukturálnych ťažkostí, s ktorými sa stretla pri vykonávaní opatrení prijatých na zabezpečenie toho, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty NO₂ prekročené, čo najviac skrátilo, a ktoré bránili účinnosti týchto opatrení.
- 69 Francúzska republika taktiež tvrdí, že Komisia nesprávne vyložila článok 23 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XV tejto smernice.
- 70 Francúzska republika v tejto súvislosti spochybňuje spôsob, akým sa Komisia opierala o judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa prekročenia limitných hodnôt PM₁₀ v okolitom ovzduší na účely posúdenia primeranosti plánov kvality ovzdušia na zabezpečenie toho, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty NO₂ prekročené, v súlade s článkom 23 ods. 1 smernice 2008/50 čo najviac skrátilo, z dôvodu, že obmedzenia týkajúce sa opatrení zameraných na boj proti emisiám týchto dvoch znečisťujúcich látok sú úplne odlišné. Komisia najmä vytýka, že v každom jednotlivom prípade pri potrebnom preskúmaní primeranosti opatrení prijatých vzhľadom na požiadavku, aby sa doba, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátila, nezohľadnila charakteristické znaky emisií NO₂ ani miesto, kde boli hodnoty

v mestských zónach prekročené pod vplyvom dopravy, a ani štrukturálne obmedzenia vlastné emisiám NO₂, takže pretrvávanie prekročení limitných hodnôt NO₂ od 1. januára 2010 samo osebe, na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, neumožňuje preukázať nevhodnosť týchto opatrení.

- 71 Francúzska republika okrem toho zdôrazňuje, že dotknuté plány, ktoré na rozdiel od názoru Komisie, obsahujú proaktívne a vhodné opatrenia, z ktorých niektoré majú záväznú povahu, umožnili celkovo a veľmi významným spôsobom zlepšiť kvalitu ovzdušia vo Francúzsku. Toto zlepšovanie pokračuje, aj keď ešte neumožnilo odstrániť prekročenia limitných hodnôt NO₂, na ktoré Komisia poukazuje v rámci tejto žaloby.
- 72 Pokiaľ Komisia navrhuje, že plány kvality ovzdušia musia uvádzať dátum, ku ktorému budú dodržané limitné hodnoty stanovené v prílohe XI smernice 2008/50, Francúzska republika uvádza, že žiadne ustanovenie tejto smernice výslovne nevyžaduje od orgánov členských štátov, aby vo svojich plánoch takýto dátum uvádzali. Príloha XV uvedenej smernice totiž stanovuje, že medzi informácie, ktoré sa musia zahrnúť do miestnych, regionálnych alebo národných plánov kvality ovzdušia určených na zlepšenie kvality okolitého ovzdušia, patrí „časový harmonogram vykonávania“ a „odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov“. Z toho však nevyplýva, že v uvedených plánoch musí byť uvedený dátum, ku ktorému budú dodržané limitné hodnoty. Výraz „dosiahnutie týchto cieľov“ sa týka cieľov zlepšenia kvality okolitého ovzdušia stanovených v týchto plánoch, a nie nedodržania limitných hodnôt stanovených touto prílohou.
- 73 Francúzska republika tvrdí, že primeranosť plánov kvality ovzdušia sa musí preskúmať v každom jednotlivom prípade vzhľadom na osobitné miestne obmedzenia, ktoré je potrebné prekonať v každej z dvanástich dotknutých zón alebo aglomerácií, a v tejto súvislosti poskytuje prehľad niektorých týchto osobitných obmedzení pre každú zónu, ako aj najnovších opatrení zavedených na to, aby sa ukončili prekročenia limitných hodnôt NO₂. Dospela k záveru, že sa nedopustila nesplnenia povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 smernice 2008/50.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 74 Z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 vyplýva, že v prípade prekročenia limitných hodnôt NO₂, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, je dotknutý členský štát povinný vypracovať plán kvality ovzdušia, ktorý zodpovedá určitým požiadavkám.
- 75 Tento plán tak musí stanoviť vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, a môže dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí. Navyše podľa článku 23 ods. 1 tretieho pododseku smernice 2008/50 tento plán musí obsahovať minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV tejto smernice a môže tiež zahŕňať opatrenia uvedené v článku 24 tejto smernice. Uvedený plán sa musí bezodkladne oznámiť Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie hodnôt.
- 76 Podľa judikatúry Súdneho dvora má článok 23 ods. 1 smernice 2008/50 všeobecný rozsah pôsobnosti, keďže sa uplatňuje bez časového obmedzenia, pri prekročení všetkých limitných hodnôt znečisťujúcich látok stanovených v tejto smernici, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie stanovená uvedenou smernicou alebo Komisiou podľa článku 22 tejto smernice uplynula (rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 104).
- 77 V tejto súvislosti, pokiaľ ide o argumentáciu Francúzskej republiky týkajúcu sa judikatúry, ktorú Súdny dvor stanovil v rozsudkoch z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko (C-336/16, EU:C:2018:94), ktorá sa týka prekročenia limitných hodnôt PM₁₀ v okolitom ovzduší, na účely posúdenia plánov kvality ovzdušia s cieľom zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty NO₂ prekročené, čo najviac skrátilo, treba uviesť, že znenie článkov 13 a 23 smernice 2008/50 sa bez rozdielu týka všetkých látok znečisťujúcich okolité ovzdušie,

na ktoré sa táto smernica vzťahuje. Uvedenú judikatúru teda možno uplatniť ako analytický rámec na posúdenie toho, či členský štát dodržiava svoje povinnosti vyplývajúce z tohto článku 23, pokiaľ ide o inú znečisťujúcu látku ako častice PM₁₀, pokiaľ sa na túto znečisťujúcu látku vzťahuje uvedená smernica.

- 78 Treba rovnako uviesť, že toto ustanovenie zavádza priamu spojitosť jednak medzi prekročením limitných hodnôt NO₂, ako vyplývajú z ustanovení článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice, a jednak vypracovaním plánov kvality ovzdušia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 83, a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 76).
- 79 Tieto plány môžu byť vypracované len na základe rovnováhy medzi cieľom zníženia rizika znečistenia a rôznymi prítomnými verejnými a súkromnými záujmami (rozsudky z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 106, a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 93).
- 80 Preto skutočnosť, že členský štát prekročí limitné hodnoty NO₂ v okolitom ovzduší, nepostačuje sama osebe na záver o tom, že tento členský štát nesplnil povinnosti vyplývajúce z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 (pozri analogicky rozsudky z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 107, a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 94).
- 81 Z tohto ustanovenia totiž vyplýva, že hoci členské štáty majú určitú voľnosť pri určení opatrení, ktoré je potrebné prijať, tieto opatrenia musia v každom prípade umožniť, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo (rozsudky z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 109, a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 95).
- 82 Za týchto podmienok je potrebné na základe analýzy každého jednotlivého prípadu overiť, či sú plány vypracované dotknutým členským štátom v súlade s článkom 23 ods. 1 druhým pododsekom smernice 2008/50 (rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 108).
- 83 V prejednávanej veci Francúzska republika tvrdí, že lehoty uvedené, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré prijala, v plánoch kvality ovzdušia, ktoré vypracovala, sú prispôbené rozsahu štrukturálnych zmien potrebných na ukončenie prekročení limitných hodnôt uplatniteľných na NO₂, pričom predovšetkým zdôrazňuje jednak ťažkosti vyplývajúce z náročnosti a nákladov na investície, ktoré sa majú uskutočniť, a jednak také obmedzenia existujúce v oblasti boja proti emisiám NO₂ ako zvýšenie počtu vozidiel okrem iného v dôsledku populačného rastu, okolnosť, že vykonanie opatrení potrebných na modernizáciu vozového parku je nevyhnutne dlhodobým procesom, ťažkosti súvisiace so zmenou hlavných ciest alebo citlivosť verejnej mienky na také určité opatrenia, ako je najmä zvýšenie dane z pohonných hmôt, a pretrvávajúce používanie motorových vozidiel.
- 84 V tejto súvislosti treba konštatovať, že Francúzska republika uviedla v týchto plánoch práve tieto prvky všeobecnej povahy bez toho, aby predložila ďalšie podrobnosti alebo podrobnejšie analyzovala každý jednotlivý prípad z dvanástich zón, ktorých sa týka žaloba Komisie.
- 85 Okrem toho treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že štrukturálne ťažkosti spojené so sociálno-ekonomickou a rozpočtovou otázkou investícií veľkého rozsahu, ktoré sa majú uskutočniť, nemajú výnimočnú povahu a ani nevylučujú stanovenie kratších lehôt (pozri analogicky rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko, C-336/16, EU:C:2018:94, bod 101).

- 86 Existencia takýchto štrukturálnych ťažkostí spojených najmä s obmedzeniami, ktoré existujú v oblasti boja proti emisiám NO₂, a to najmä za okolností, keď sú prekročená hodnôt zistené výlučne na miestach v blízkosti hlavných ciest, však môže byť v rámci rovnováhy uvedenej v bode 77 tohto rozsudku relevantná pre určenie toho, či sa lehota, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátia, pokiaľ členský štát prijal na tento účel všetky vhodné opatrenia.
- 87 Treba však uviesť, že Francúzska republika v rámci svojho preskúmania každého jednotlivého prípadu z rôznych zón a aglomerácií, ktorých sa táto žaloba týka – hoci preukazuje určité zníženie úrovne prekročenia hodnôt v niektorých dotknutých zónach a aglomeráciách – systematicky uvádzala opatrenia, ktoré jednak neposkytujú žiadne podrobnosti o dotknutých miestach, o harmonograme opatrení ani o kvantifikácii ich dosahu a jednak väčšina z nich bola prijatá alebo plánovaná po uplynutí lehoty na odpoveď na odôvodnené stanovisko alebo ich prijímanie alebo plánovanie práve prebieha, pričom lehota na vykonanie sa v niektorých prípadoch stanovila na viac ako pätnásť rokov po nadobudnutí účinnosti limitných hodnôt NO₂.
- 88 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že dotknutý členský štát má v prípade prekročení limitných hodnôt NO₂ v okolitom ovzduší povinnosť vypracovať plány kvality ovzdušia od 11. júna 2010. Ako vyplýva zo spisu predloženého Súdnemu dvoru, prekročenie limitných hodnôt bolo vo Francúzsku zistené už k tomuto dátumu. Od tohto dátumu, ku ktorému mala Francúzska republika prijať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou 2008/50 v súlade s článkom 33 ods. 1 tejto smernice, mal tento členský štát povinnosť prijať a čo najskôr vykonať vhodné opatrenia na základe článku 23 ods. 1 uvedenej smernice.
- 89 Za podmienok uvedených v bode 87 tohto rozsudku treba uviesť, že Francúzska republika zjavne neprijala včas vhodné opatrenia, ktoré umožňujú zabezpečiť, aby sa lehota, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátia. Prekračovanie dotknutých limitných hodnôt počas obdobia siedmich po sebe nasledujúcich rokov je v tomto členskom štáte systematické a pretrvávajúce napriek povinnosti, aby tento členský štát prijal všetky vhodné a účinné opatrenia na dosiahnutie súladu s požiadavkou, aby sa lehota, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátia.
- 90 Bez toho, aby bolo potrebné podrobnejšie preskúmať obsah plánov kvality ovzdušia vypracovaných Francúzskou republikou, tento stav sám osebe preukazuje, že v prejednávanej veci tento členský štát nezaviedol vhodné a účinné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú limitné hodnoty NO₂ prekročené, „čo najviac skrátilo“ v zmysle článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 (rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 117).
- 91 Z toho vyplýva, že tvrdenia Francúzskej republiky nemôžu samy osebe odôvodniť také dlhé lehoty na ukončenie prekročení týchto hodnôt vzhľadom na požiadavku, ktorou je zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.
- 92 Za týchto podmienok je potrebné prijať druhú výhradu uvedenú Komisiou.
- 93 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba konštatovať:
- že Francúzska republika si tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala ročnú limitnú hodnotu NO₂ v dvanástich francúzskych aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paríž (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), RMZ Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Štrasburg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), RMZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) a Nice (FR24A01), a tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala hodinovú limitnú hodnotu NO₂ v dvoch aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Paríž (FR04A01) a Lyon Rhône-Alpes (FR20A01),

naďalej od tohto dátumu neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice 2008/50 v spojení s prílohou XI tejto smernice, a to od nadobudnutia účinnosti limitných hodnôt v roku 2010, a

- že Francúzska republika si od 11. júna 2010 neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 uvedenej smernice v spojení s prílohou XV tejto smernice, a to predovšetkým povinnosť stanovenú v článku 23 ods. 1 druhom pododseku tej istej smernice, zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

O trovách

- ⁹⁴ Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat' Francúzsku republiku na náhradu trov konania a Francúzska republika nemala úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (siedma komora) rozhodol takto:

1. Francúzska republika si tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala ročnú limitnú hodnotu oxidu dusičitého (NO₂) v dvanástich francúzskych aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Marseille (FR03A02), Toulon (FR03A03), Paríž (FR04A01), Auvergne-Clermont-Ferrand (FR07A01), Montpellier (FR08A01), Toulouse Midi-Pyrénées (FR12A01), regionálna mestská zóna (RMZ) Reims Champagne-Ardenne (FR14N10), Grenoble Rhône-Alpes (FR15A01), Štrasburg (FR16A02), Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), RMZ Vallée de l'Arve Rhône-Alpes (FR20N10) a Nice (FR24A01), a tým, že od 1. januára 2010 systematicky a trvale prekračovala hodinovú limitnú hodnotu NO₂ v dvoch aglomeráciách a zónach kvality ovzdušia, t. j. Paríž (FR04A01) a Lyon Rhône-Alpes (FR20A01), naďalej od tohto dátumu neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe v spojení s prílohou XI tejto smernice, a to od nadobudnutia účinnosti limitných hodnôt v roku 2010.

Francúzska republika si od 11. júna 2010 neplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 23 ods. 1 uvedenej smernice v spojení s prílohou XV tejto smernice, a to predovšetkým povinnosť stanovenú v článku 23 ods. 1 druhom pododseku tej istej smernice, zabezpečiť, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

2. Francúzska republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy