Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 5. května 2022 [1]

Věc C-61/21

JP
proti
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour administrative d'appel de Versailles (Odvolací správní soud ve Versailles, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2008/50/ES – Kvalita vnějšího ovzduší – Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví – Překročení – Plány kvality ovzduší – Odpovědnost státu – Právo jednotlivce na získání odškodného za újmu na zdraví, která se zakládá na porušení unijního práva – Závažné porušení – Přímá příčinná souvislost – Datum, ke kterému se posuzuje porušení"

I. Úvod

1. Ambiciózní mezní hodnoty kvality vnějšího ovzduší stanovené směrnicí 2008/50 [2] (ještě?) nejsou na mnoha místech dostatečně dodržovány [3]. V roce 2022 jsou však v této oblasti očekávána významná rozhodnutí. V politické rovině Komise plánuje návrhy týkající se revize stávajících předpisů [4]. Zároveň probíhají různá řízení, ve kterých Soudní dvůr může objasnit důležité otázky týkajících se prosazování daných pravidel. Vedle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týká významu směrnice pro povolování projektů [5], a prvního řízení

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – 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) ve znění směrnice Komise (EU) 2015/1480 ze dne 28. srpna 2015 (Úř. věst. 2015, L 226, s. 4).

[3] – Kromě rozsudku ze dne 24. října 2019 Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900) a rozsudku ze dne 28. dubna 2022 Komise v. Francie (Mezní hodnoty PM_{10}) (C-286/21, nezveřejněný, EU:C:2022:319), týkajícího se bydliště žalobce, viz např. rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267), ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překračování mezních hodnot pro PM_{10}) (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty pro PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), ze dne 3. února 2021, Komise v. Maďarsko (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-637/18, nezveřejněný, EU:C:2021:92), a ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO_2) (C-635/18, nezveřejněný, EU:C:2021:437).

[4] – https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Kvalita-ovzdusi-revize-pravidel-EU_cs, navštíveno dne 25. února 2022.

[5] – Věc C-375/21, Združenie „Za Zemjata – dostap do pravosadie" a další (Úř. věst. 2021, C 401, s. 2).

o uložení penále za účelem vymožení splnění povinností vyplývajících z odsouzení za porušení směrnice [6], toto řízení nastoluje otázku, zda mohou jednotlivci požadovat náhradu za újmu na zdraví, způsobenou porušováním mezních hodnot.

2. Ústřední otázkou tohoto řízení je první podmínka mimosmluvní odpovědnosti členských států za porušení unijního práva, a to zda ustanovení směrnice 2008/50 zakládají práva jednotlivců. Mimoto je třeba zabývat se otázkou, za jakých podmínek je případné porušení směrnice dostatečně závažné, a prokázáním přímé příčinné souvislosti mezi daným porušením a vzniklou újmou, s cílem poskytnout předkládajícímu soudu vodítka týkající se data, které je rozhodné pro posouzení porušení.

II. Právní rámec

3. Pravidla o kvalitě ovzduší byla pro období, které je rozhodné ve sporu v původním řízení, nejprve stanovena ve směrnicích 96/62 [7] a 1999/30 [8], které byly s účinností k 11. červnu 2010 nahrazeny směrnicí 2008/50.

A. Směrnice 96/62

4. Podle čl. 1 první odrážky směrnice 96/62 bylo jejím účelem vymezit základní zásady společné strategie s cílem „definovat a stanovit cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší ve Společenství, jejichž smyslem je zabraňovat a předcházet škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo tyto účinky snižovat“. Vyplývá to i z druhého bodu jejího odůvodnění.

5. Článek 2 bod 5 směrnice 96/62 definoval pojem „mezní hodnota“ jako „hodnot[u] stanoven[ou] na základě vědeckých poznatků za účelem zabránění, předcházení nebo snižování škodlivých účinků na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek, které je třeba dosáhnout ve stanovené lhůtě a která poté nesmí být překročena“.

6. Článek 7 směrnice 96/62 obsahoval obecné požadavky týkající se zlepšování kvality vnějšího ovzduší:

„1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot.

2. Opatření činěná k dosažení cílů této směrnice:

a) zohledňují integrovaný přístup k ochraně ovzduší, vody a půdy;

b) nejsou v rozporu s právem Společenství v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci;

c) nemají žádné významné nepříznivé účinky na životní prostředí v ostatních členských státech.

[6] – Věc C-174/21, Komise v. Bulharsko, Úř. věst. 2021, C 206, s. 18.

[7] – 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).

[8] – 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).

3. Členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel."

7. Článek 8 směrnice 96/62 se týkal oblastí, v nichž jsou překročeny mezní hodnoty:

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

Nebyla-li pro určitou znečišťující látku stanovena mez tolerance, postupuje se v oblastech a aglomeracích, v nichž hodnota uvedené znečišťující látky překračuje mezní hodnotu, stejným způsobem jako v oblastech a aglomeracích uvedených v prvním pododstavci a na tyto oblasti a aglomerace se vztahují odstavce 3, 4 a 5.

2. […]

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.

5. […]"

8. Podle dvanáctého bodu odůvodnění směrnice 96/62 sloužilo i toto ustanovení k ochraně životního prostředí jako celku.

9. Článek 11 odst. 1 písm. a) bod iii) směrnice 96/62 stanoví lhůtu pro zaslání plánů podle článku 8:

„[V] souvislosti s oblastmi podle čl. 8 odst. 1:

i) […]

iii) zasílají Komisi plány nebo programy podle čl. 8 odst. 3 nejpozději dva roky od konce roku, v jehož průběhu byly dané hodnoty naměřeny".

10. Příloha IV směrnice 96/62 stanovila, že plány nebo programy dosažení mezních hodnot obsahují zejména informace o příčinách znečištění a časové odhady zlepšení kvality vnějšího ovzduší v důsledku přijatých opatření:

„1. *Místo překročení mezní hodnoty*

– region

– město (mapa)

– měřicí stanice (mapa, zeměpisné souřadnice).

2. *Všeobecné informace*

– typ oblasti (město, průmyslová nebo venkovská oblast)

– odhadovaná znečištěná plocha (km^2) a odhadovaný počet obyvatel vystavených znečištění

– důležité klimatické údaje

– důležité topografické údaje

– dostatečné informace o druhu cílových organismů, které mají být v oblasti chráněny.

3. […]

4. *Povaha a posuzování znečištění*

– koncentrace naměřené v předešlých letech (před realizací opatření na zlepšování kvality vnějšího ovzduší)

– koncentrace naměřené od zahájení projektu

– používané metody posuzování.

5. *Původ znečištění*

– seznam hlavních zdrojů emisí odpovědných za znečištění (mapa)

– celkové množství emisí z těchto zdrojů (tuny/rok)

– informace o znečištění pocházejícím z jiných regionů.

6. *Rozbor situace*

– podrobnosti o faktorech, které vedly k překročení mezní hodnoty (přenos včetně přeshraničního dálkového přenosu znečišťujících látek, vznik sekundárních znečišťujících látek)

– podrobnosti o možných opatřeních na zlepšení kvality vnějšího ovzduší.

7. *Podrobnosti o opatřeních nebo projektech zlepšování kvality vnějšího ovzduší, které existovaly před vstupem této směrnice v platnost*

– místní, regionální, národní, mezinárodní opatření

– sledované účinky těchto opatření.

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

– seznam a popis všech opatření stanovených v projektu

– harmonogram realizace

– očekávané zlepšení kvality ovzduší a předpokládaná lhůta dosažení uvedených cílů.

9. *Podrobnosti o plánovaných nebo dlouhodobě připravovaných opatřeních nebo projektech.*

10. […]“

B. Směrnice 1999/30

11. Směrnice 1999/30 stanovila mezní hodnoty a výstražné prahové hodnoty oxidu siřičitého, oxidu dusičitého a oxidů dusíku, částic a olova ve vnějším ovzduší potřebné pro uplatňování směrnice 96/62. Článek 1 potvrzuje, že účelem této právní úpravy bylo zamezení nebo snížení škodlivého působení na lidské zdraví a životní prostředí jako celek.

12. Pro oxid dusičitý (NO_2) platily mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví stanovené v článku 4 a oddílu I přílohy II směrnice 1999/30 od 1. ledna 2010. Zaprvé nesměla být hodinová mezní hodnota ve výši 200 μg/m^3 oxidu dusičitého překročena častěji než 18x v kalendářním roce. Zadruhé byla roční mezní hodnota stanovena na 40 μg/m^3.

13. Naproti tomu v případě částic (PM_{10}) platily mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví stanovené v článku 5 a 1. stupni oddílu I přílohy III směrnice 1999/30 již od 1. ledna 2005. Stanovená 24-hodinová mezní hodnota pro ochranu lidského zdraví ve výši 50 μg/m^3 PM_{10} nesměla být překročena častěji než 35x v roce. Roční mezní hodnota byla stanovena na 40 μg/m^3 PM_{10}.

C. Směrnice 2008/50

14. Oba první body odůvodnění směrnice 2008/50 popisují její obecně platné cíle:

„(1) Šestý akční program Společenství pro životní prostředí […] stanoví potřebu snížit znečištění na úrovně, které minimalizují škodlivé účinky na lidské zdraví, přičemž zvláštní pozornost se věnuje citlivým skupinám obyvatel, a škodlivé účinky na životní prostředí jako celek, zlepšit monitorování a posuzování kvality ovzduší, včetně depozice znečišťujících látek, a poskytovat veřejnosti informace.

(2) V zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako celku je zvláště důležité bojovat proti emisím znečišťujících látek u zdroje a stanovit a provádět co nejúčinnější opatření na snížení emisí na místní a celostátní úrovni a na úrovni Společenství. Proto je třeba emisím škodlivých látek znečišťujících ovzduší bránit, předcházet jim nebo je omezit a stanovit vhodné cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace.“

15. Článek 1 bod 1 směrnice 2008/50 obsahuje její hlavní cíle:

„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) […]“

16. Článek 2 bod 5 směrnice 2008/50 definuje pojem „mezní hodnota“ jako „úroveň stanoven[ou] 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“.

17. Článek 13 odst. 1 směrnice 2008/50 ukládá povinnost dodržovat různé mezní hodnoty:

„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.

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

Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.

[…]“

18. Mezní hodnoty stanovené pro oxid dusičitý a pro částice (PM_{10}) podle přílohy XI směrnice 2008/50, které jsou v tomto případě rozhodné, odpovídají mezním hodnotám uvedeným ve směrnici 99/30.

19. Článek 22 směrnice 2008/50 za určitých podmínek umožňuje prodloužit lhůtu pro dosažení mezních hodnot:

„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 PM_{10} 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. […]

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 Společenství, která Komise navrhne, na kvalitu vnějšího ovzduší.

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

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

20. Podle informací Komise [9] sice Francie ohledně území pařížské aglomerace, o které se jedná v této věci, předložila oznámení týkající se prodloužení lhůt pro PM_{10} a oxid dusičitý, Komise však vždy vznesla námitky [10].

21. Článek 23 odst. 1 směrnice 2008/50 stanoví, že v případě překročení mezních hodnot v určitých zónách nebo aglomeracích musí být za účelem dosažení daných hodnot vypracovány plány kvality ovzduší:

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

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. […]

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV […] Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

[…]“

22. Požadavky stanovené v příloze XV oddílu A směrnice 2008/50 v podstatě odpovídají požadavkům stanoveným v příloze IV směrnice 96/62.

[9] – Air Quality – Time extensions (https://ec.europa.eu/environment/air/quality/time_extensions.htm, navštíveno dne 21. února 2022).

[10] – Viz zejména body 21, 25 a 32 odůvodnění rozhodnutí C(2009) 5244 final ze dne 2. července 2009, body 10, 14 až 16, 19 a 30 odůvodnění rozhodnutí C(2010) 9168 final ze dne 17. prosince 2010, která se týkají PM_{10}, jakož i článek 1 rozhodnutí C(2013) 920 final ze dne 22. února 2013, které se týká oxidu dusičitého.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

23. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze skutečnosti, že v pařížské aglomeraci jsou překračovány mezní hodnoty kvality vnějšího ovzduší. Soudní dvůr v roce 2019 konstatoval, že mezní hodnoty oxidu dusičitého byly překračovány od té doby, kdy měly být v roce 2010 splněny [11]. Nedávno rozhodl, že v letech 2005 až 2019 nebyly dodrženy také mezní hodnoty pro PM_{10} [12]. Rovněž francouzská Conseil d'État (Státní rada), pokud jde o Paříž, konstatovala, že k trvalému překračování mezních hodnot pro oxid dusičitý docházelo až do roku 2020 a že v období do roku 2018 a v roce 2019 docházelo k překračování mezních hodnot PM_{10} [13].

24. Žalobce v původním řízení požaduje, aby prefekt departementu Val-d'Oise, což je součást pařížské aglomerace, přijal opatření za účelem dodržování mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50. Mimoto požaduje náhradu různých újem odhadovaných na 21 mil. eur, jejichž původ spatřuje ve znečištění ovzduší. Obtíže nastaly od roku 2003 a v průběhu času se dokonce ještě zhoršily.

25. Žalobce svůj nárok na náhradu újmy opírá zejména o to, že v důsledku zhoršení ovzduší v pařížské aglomeraci, kde bydlí, utrpěl újmu na zdraví. Toto zhoršení se podle jeho názoru zakládá na skutečnosti, že francouzské orgány porušily své povinnosti vyplývající ze směrnice 2008/50. Za účelem získání náhrady tvrzené újmy na zdraví se tedy dovolává odpovědnosti státu.

26. Poté, co Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (správní soud v Cergy-Pontoise, Francie) žalobu zamítl, je nyní u Cour administrative d'appel de Versailles (Odvolací správní soud ve Versailles, Francie) vedeno řízení o opravném prostředku. Tento soud uvádí, že podmínkou vydání rozhodnutí o náhradě újmy je objasnění dosahu čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50. Jde o to, zda je jednotlivci v případě dostatečně závažného porušení povinností vyplývajících z těchto ustanovení ze strany členského státu Evropské unie třeba přiznat nárok na náhradu újmy, která má nepříznivý dopad na jeho zdraví.

27. Cour administrative d'appel de Versailles (Odvolací správní soud ve Versailles) tedy Soudnímu dvoru předkládá následující otázky:

„1) Musí být použitelná pravidla práva Evropské unie vyplývající z ustanovení čl. 13 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50/ES vykládána tak, že v případě dostatečně závažného porušení povinností, které z těchto pravidel vyplývají, ze strany členského státu Evropské unie přiznávají jednotlivcům právo obdržet od dotčeného členského státu náhradu újmy na zdraví, která je v přímé a nepochybné příčinné souvislosti se zhoršením kvality ovzduší?

2) Za předpokladu, že výše uvedená ustanovení skutečně mohou založit takový nárok na náhradu újmy na zdraví, jakým podmínkám podléhá vznik tohoto nároku, zejména s ohledem na datum, ke kterému musí být posouzeno nesplnění povinnosti přičitatelné dotčenému členskému státu?“

28. Písemná vyjádření předložili žalobce v původním řízení, Francouzská republika, Irsko, Italská republika, Polsko a Komise. Jednání konaného dne 15. března 2022 se zúčastnily Francouzská republika, Irsko, Nizozemské království, Polsko a Evropská komise.

[11] – Rozsudek ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900).

[12] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Komise v. Francie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-286/21, nezveřejněný, EU:C:2022:319).

[13] – Rozsudek Conseil d'Etat (Státní rada) ze dne 4. srpna 2021, Association les Amis de la Terre France a další (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804, body 4 a 5).

IV. Právní posouzení

29. Soudní dvůr již v souvislosti s prosazováním unijních pravidel týkajících se ochrany kvality ovzduší připomněl zásadu odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst [14]. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má nyní objasnit, do jaké míry může porušení mezních hodnot stanovených unijním právem za účelem ochrany kvality ovzduší skutečně založit nároky na náhradu újmy.

30. Podle ustálené judikatury by byla ohrožena plná účinnost norem unijního práva a ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost domoci se náhrady újmy, pokud jsou jejich práva porušena v důsledku porušení unijního práva přičitatelného členskému státu [15].

31. Poškození jednotlivci tedy mají nárok na náhradu újmy, jsou-li splněny tři podmínky, a sice že porušené pravidlo unijního práva jim přiznává práva, porušení tohoto pravidla je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a újmou, kterou tito jednotlivci utrpěli [16].

32. První předběžná otázka naznačuje, že jsou splněny podmínky spočívající v existenci dostatečně závažného porušení a přímé příčinné souvislosti. Tato otázka směřuje k tomu, zda požadavky, které směrnice 2008/50 klade na kvalitu ovzduší, přiznávají jednotlivcům práva, tedy k tomu, zda porušení těchto požadavků vůbec může založit nárok na náhradu újmy (k tomu viz oddíl A). Pokud tomu tak je, mají být za pomoci druhé otázky objasněny podmínky vzniku takového nároku, a to zejména s ohledem na datum, ke kterému musí být posouzeno nesplnění povinnosti přičitatelné dotčenému členskému státu. Za tímto účelem je však poté přece jen třeba zabývat se ještě otázkou, za jakých podmínek lze konstatovat, že došlo k závažnému porušení a že existuje přímá příčinná souvislost (k tomu viz oddíl B).

A. První otázka – přiznání práv na základě pravidel o kvalitě ovzduší

33. Nárok na náhradu újmy způsobené porušením unijního práva je zaprvé podmíněn tím, že cílem porušeného pravidla unijního práva je přiznat práva poškozeným jednotlivcům [17].

[14] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, body 54 a 55).

[15] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 33), ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 40), ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 56), a ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 54).

[16] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 20), a ze dne 10. prosince 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, bod 79).

[17] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 40), ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 41), a ze dne 16. července 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 34).

34. Je sice pravda, že v souvislosti se vznikem nároků na náhradu újmy není relevantní, zda je dotyčná norma přímo použitelná [18]. Přesto je přímá použitelnost důležitou indicií, která hovoří ve prospěch přiznání práv [19], neboť v tomto případě lze určit obsah přiznaného práva, což je podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy [20].

35. Proto je nejprve třeba ověřit, zda jsou pravidla o mezních hodnotách a pravidla o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší dostatečně jasná, aby bylo možno zjistit obsah případných práv. Následně lze posoudit, zda je cílem těchto pravidel přiznat práva jednotlivcům.

1. Obsahová jasnost pravidel stanovených směrnicemi 96/62 a 1999/30

36. Předložená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce sice souvisí pouze se směrnicí 2008/50, avšak spor v původním řízení se týká újmy, která žalobci vznikla od roku 2003. Mezi tímto rokem a uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2008/50 k 11. červnu 2010 kvalitu vnějšího ovzduší, pokud jde o znečišťující látky PM_{10} (jemné částice) a oxid dusičitý, upravovaly především směrnice 96/62 a 1999/30.

a) Mezní hodnoty

37. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 96/62 členské státy činily nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot. Mezní hodnoty oxidu dusičitého vyplývaly z článku 4 ve spojení s přílohou II směrnice 1999/30 a platily od 1. ledna 2010.

38. Mezní hodnoty PM_{10} byly stanoveny v článku 5 ve spojení s 1. stupněm oddílu I přílohy III této směrnice a platily od 1. ledna 2005.

39. Uvedené mezní hodnoty a lhůty byly později v nezměněné podobě převzaty do přílohy XI směrnice 2008/50.

40. Povinnost dodržovat mezní hodnoty tedy existuje od stanovených dat, a pokud jde o znění příslušných ustanovení, je jasná a bezpodmínečná [21].

b) Zlepšení kvality vnějšího ovzduší

41. Mimoto již směrnice 96/62 obsahovala pravidla o zlepšování kvality ovzduší vztahující se na dobu před uplynutím lhůt pro uplatňování mezních hodnot i na dobu po něm.

[18] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 21 a 22) a ze dne 10. prosince 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, bod 81).

[19] – Viz rozsudky ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, body 22 až 26), ze dne 25. listopadu 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, body 49 a 50), a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, body 63 a 86).

[20] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 40), ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 112), a ze dne 24. ledna 2018, Pantuso a další (C-616/16 a C-617/16, EU:C:2018:32, bod 49).

[21] – Viz rozsudky ze dne 10. května 2011, Komise v. Švédsko (PM_{10}) (C-479/10, nezveřejněný, EU:C:2011:287), ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), a ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815).

i) Před závazností mezních hodnot

42. Prvotní povinnost zlepšovat kvalitu ovzduší existovala již před tím, než se dané mezní hodnoty staly v roce 2005, resp. 2010 závaznými. Členské státy v této fázi musely přijmout opatření potřebná ke splnění daných mezních hodnot nejpozději v okamžiku, kdy se staly závaznými.

43. Podrobnosti týkající se této povinnosti vyplývaly z článku 8 směrnice 96/62. Členské státy podle čl. 8 odst. 1 nejprve musely určit oblasti a aglomerace, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračovaly součet mezní hodnoty a meze tolerance, která byla rovněž stanovena ve směrnici 1999/30. Pro takto určené oblasti a aglomerace musely členské státy podle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 vypracovat nebo uskutečnit plány či programy, aby mohlo být dané mezní hodnoty dosaženo ve stanovené lhůtě, tedy k datu její závaznosti.

44. Mez tolerance v této souvislosti označovala určité procento příslušné mezní hodnoty, které bylo v období mezi stanovením mezních hodnot a datem jejich uplatňování lineárně sníženo na 0 %. Jak se blížilo uplatňování mezních hodnot, mez tolerance se tedy neustále snižovala. Jakmile se příslušná mezní hodnota začala uplatňovat, mez tolerance zcela zanikla.

45. Již tato povinnost se pravděpodobně týkala mnoha oblastí a aglomerací, v nichž byly později v době uplynutí lhůty pro jejich uplatňování, tedy v letech 2005 nebo 2010, překročeny mezní hodnoty [22].

46. Tyto plány a programy musely splňovat požadavky stanovené přílohou IV směrnice 96/62, které se do značné míry shodovaly s oddílem A přílohy XV směrnice 2008/50. Tyto požadavky nejsou ryze formální povahy, neboť dotčené údaje dokládají původ znečištění (body 5 a 6), rozbor možných opatření ke zlepšení kvality ovzduší (bod 6), jakož i přijatých a provedených opatření (body 7 až 9) včetně časového plánu a očekávaného zlepšení kvality ovzduší, jehož má být dosaženo (bod 8). Tyto informace jsou logicky nezbytné pro posouzení otázky, zda lze na základě daného plánu nebo programu v době uplynutí lhůt pro jejich uplatňování dosáhnout splnění mezních hodnot.

47. Pro doplnění je nutno připomenout, že čl. 23 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/50 zakládá obdobnou povinnost ohledně jemnějších částic o velikosti $PM_{2,5}$, jejichž mezní hodnota musela být splněna teprve po uplynutí lhůty pro provedení této směrnice.

ii) Po uplynutí lhůt pro uplatňování mezních hodnot

48. Mimoto čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 stanovil, že členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace.

49. Ze znění článků 7 a 8 směrnice 96/62 vyplývá, že nebyla stanovena možnost překročení mezních hodnot. Před zahájením jejich uplatňování musely členské státy podle článku 8 přijmout opatření nezbytná k zajištění jejich dodržování k datu jejich vstupu v platnost. Pokud jde o dobu

[22] – Z roční zprávy za rok 2003 zpracované Francií formou dotazníku [https://cdr.eionet.europa.eu/fr/eu/annualair/envqwuzxq/, navštíveno dne 24. února 2022] například vyplývá, že v pařížské aglomeraci byla překročena roční mezní hodnota, zvýšená o mez tolerance, stanovená pro oxid dusičitý (tabulka 8b, řádek 14) i denní mezní hodnota, zvýšená o mez tolerance, stanovená pro PM_{10} (tabulka 8c, řádek 14).

po jejich vstupu v platnost, ukládal jim čl. 7 odst. 3 povinnost bojovat již proti *riziku* překročení. Uvedené potvrzovala definice pojmu „mezní hodnota“ uvedená v čl. 2 bodě 5 směrnice 96/62, neboť podle ní bylo třeba mezní hodnoty dosáhnout ve stanovené lhůtě a poté nesměla být překročena.

50. Soudní dvůr nicméně v rozsudku Janecek rozhodl, že členské státy neměly povinnost přijmout opatření zajišťující, aby nedošlo k žádnému překročení hodnot. Ze systematiky směrnice 96/62, jejímž cílem bylo celkové snížení znečištění, naopak dovodil, že členským státům příslušelo přijmout vhodná opatření ke snížení rizika překročení a doby trvání takové situace na minimum, a to s ohledem na všechny okolnosti a zájmy v daném okamžiku. V této souvislosti musely členské státy zajistit rovnováhu mezi jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy. Meze této posuzovací pravomoci podléhaly soudnímu přezkumu [23].

51. Tento rozsudek je pochopitelný v tom ohledu, že v té době již bylo známo, že v mnoha členských státech byly překročeny mezní hodnoty PM_{10} a jejich dosažení by vyžadovalo značné úsilí. Ohledně mezních hodnot oxidu dusičitého, jejichž uplatňování mělo začít v roce 2010, Komise očekávala obdobnou situaci [24]. Očekávání, že mezní hodnoty nebudou překračovány, které je vyjádřeno v textu směrnice 96/62, se tedy ukázalo jako nerealistické. Tento poznatek ostatně krátce před vydáním rozsudku Janecek vedl k přijetí směrnice 2008/50, která bude zkoumána vzápětí.

52. Mimoto Soudní dvůr správně zdůraznil nutnost zvážení dotčených protichůdných zájmů při stanovování akčních plánů. Je sice pravda, že normotvůrce při stanovení těchto mezních hodnot toto zvážení již předvídal, unijní právo však od členských států nemůže vyžadovat opatření k dodržování mezních hodnot, jejichž nevýhody převažují nad zlepšením ochrany životního prostředí a zdraví dosaženého na základě prosazování mezních hodnot [25].

53. Závěry obsažené v rozsudku Janecek se ovšem omezují na povinnost vypracovat akční plány podle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62. Pouze tyto plány nemusely být koncipovány tak, aby vyloučily jakékoli překročení mezních hodnot. Naproti tomu povinnost dodržovat mezní hodnoty na nich byla nezávislá již podle směrnic 96/62 a 1999/30 [26]. Členské státy mohly překročení mezních hodnot – stejně jako jiná porušení unijního práva [27] – odůvodnit pouze konkrétním prokázáním existence nepřekonatelných obtíží, resp. vyšší moci [28].

c) Dílčí závěr

54. Nezbývá tedy než konstatovat, že články 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení s mezními hodnotami oxidu dusičitého a PM_{10} stanovenými směrnicí 99/30 zakládaly jasnou a bezpodmínečnou povinnost dodržovat mezní hodnoty, která ohledně PM_{10} existovala od 1. ledna 2005 a ohledně oxidu dusičitého od 1. ledna 2010. Podle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 ale členské státy musely na

[23] – Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 44 až 46).

[24] – Sdělení komise týkající se oznámení o prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot a zproštění povinnosti tyto mezní hodnoty uplatňovat podle článku 22 směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu [COM(2008) 403 final, s. 2].

[25] – Viz mé stanovisko ve věci Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2016:862, body 95 až 98).

[26] – Viz rozsudky ze dne 10. května 2011, Komise v. Švédsko (PM_{10}) (C-479/10, nezveřejněný, EU:C:2011:287), ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), a ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815).

[27] – Rozsudky ze dne 11. července 1985, Komise v. Itálie (101/84, nezveřejněný, EU:C:1985:330, bod 16), ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie (C-265/95, EU:C:1997:595, body 55 a 56), a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, nezveřejněný, EU:C:2001:687, bod 131).

[28] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815, body 64 a 65).

základě rovnováhy mezi dotčenými protichůdnými zájmy přijmout pouze opatření za účelem zkrácení doby překročení na minimum. Tato druhá povinnost je dostatečně jasná, pouze pokud jde o překročení mezí posuzovací pravomoci, která v tomto ohledu přísluší.

2. Obsahová jasnost pravidel stanovených směrnicí 2008/50

55. Dále je třeba posoudit obsahovou jasnost pravidel stanovených směrnicí 2008/50, která v roce 2008 s účinností od 11. června 2010 nahradila směrnice 96/62 a 1999/30.

a) Mezní hodnoty

56. Podle čl. 13 odst. 1 první věty směrnice 2008/50 členské státy zajistí, aby úrovně látek znečišťujících ovzduší, zejména PM_{10}, ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI. Mimoto podle čl. 13 odst. 1 druhé věty nesmějí být, pokud jde o oxid dusičitý a benzen, mezní hodnoty uvedené v příloze XI překračovány ode dne v ní uvedeného.

57. Odlišná formulace obou vět nezpochybňuje jasnost povinnosti dodržovat mezní hodnoty. Lze ji vysvětlit tím, že mezní hodnoty stanovené pro znečišťující látky uvedené v čl. 13 odst. 1 první větě směrnice 2008/50, jak je patrné z přílohy XI, platily již od roku 2005, zatímco směrnice vstoupila v platnost teprve v roce 2008. Naproti tomu mezní hodnoty oxidu dusičitého a benzenu se staly závaznými až v roce 2010, tedy po vstupu směrnice v platnost.

58. Členské státy tedy musí zajistit, aby úrovně znečišťujících látek, na které se vztahuje čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50, nepřekračovaly na území jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI této směrnice [29]. V tomto ohledu podle bodu 1 oddílu A přílohy III posouzení nevyžadují pouze určitá místa, kde se lidé obvykle nezdržují bez ochrany [30].

59. Při samostatném posouzení se tedy čl. 13 odst. 1 a příloha XI 2008/50 jeví jako dostatečně přesné [31]. To je patrné rovněž ze skutečnosti, že Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že došlo k porušení tohoto ustanovení ze strany členských států [32].

b) Plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50

60. Kromě povinnosti dodržovat mezní hodnoty stanovené čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/50 se uplatní povinnost zlepšovat kvalitu vnějšího ovzduší stanovená čl. 23 odst. 1.

[29] – Rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 48). Viz rovněž rozsudky uvedené níže v poznámce pod čarou 32.

[30] – Viz mé stanovisko ve věci Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 78).

[31] – Viz rozsudky ze dne 5. dubna 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, bod 23), a ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 49).

[32] – Rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267), ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (PM_{10}) (C-336/16, EU:C:2018:94), ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900), ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překračování mezních hodnot pro PM_{10}) (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), ze dne 3. února 2021, Komise v. Maďarsko (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-637/18, nezveřejněný, EU:C:2021:92), ze dne 4. března 2021, Komise v. Spojené království (Mezní hodnoty – NO_2) (C-664/18, nezveřejněný, EU:C:2021:171), ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO_2) (C-635/18, nezveřejněný, EU:C:2021:437) a ze dne 28. dubna 2022, Komise v. Francie (Mezní hodnoty - PM_{10}) (C-286/21, nezveřejněný, EU:C:2022:319).

61. Podle tohoto ustanovení členské státy zajistí, aby byly pro zóny nebo aglomerace, ve kterých úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší překračují jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV směrnice 2008/50. V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV.

62. Článek 23 směrnice 2008/50 tedy zavádí přímou vazbu mezi překročením mezních hodnot pro PM_{10}, jak jsou upraveny v čl. 13 odst. 1 směrnice ve spojení s přílohou XI směrnice 2008/50, a povinností vypracovat plány kvality ovzduší [33].

63. Zúčastněné členské státy proto mají za to, že směrnice 2008/50 nevyžaduje, aby bylo zabráněno každému překročení mezních hodnot, nýbrž pouze v čl. 23 odst. 1 zakládá povinnost vypracovat plány kvality ovzduší. Polsko dokonce tvrdí, že povinnost dodržovat mezní hodnoty není ve světle čl. 23 odst. 1 bezpodmínečná.

64. Zdá se, že ve prospěch tohoto stanoviska hovoří již zmíněný rozsudek Janecek, kde Soudní dvůr v souvislosti s čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 rozhodl, že členské státy nemusí zabránit každému překročení mezních hodnot [34]. A podobně jako v případě dřívější právní úpravy mohou být plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50 vypracovány pouze na základě rovnováhy mezi cílem snížení rizika znečištění a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy [35].

65. Ovšem již v rámci směrnic 96/62 a 1999/30 existovaly pochybnosti o tom, že jsou opatření ke zlepšení kvality ovzduší dostatečná k odůvodnění porušování mezních hodnot [36]. A pokud jde o směrnici 2008/50, Soudní dvůr v mezidobí opakovaně odmítl názor, že členský stát zcela splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 13 odst. 1, již tím, že vypracoval plán kvality ovzduší [37].

66. Takový výklad by podle jednoho nedávného rozsudku velkého senátu 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 normotvůrce. Soudní dvůr tento závěr dovozuje zejména z definice pojmu „mezní hodnota“ uvedené v čl. 2 bodě 5, podle které musí být její dosažení zajištěno ve stanovené lhůtě a poté již nesmí být překročena [38].

[33] – Rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 83), ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900, bod 78), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 133).

[34] – Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 44).

[35] – Rozsudky ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267, body 105 a 106), ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900, bod 79), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 134).

[36] – Viz výše bod 53.

[37] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 42), ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM $_{10}$) (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 70), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, body 78 až 81).

[38] – Rozsudek ze dne ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 80).

67. Mimoto směrnice 2008/50 oproti směrnici 96/62 upřesnila povinnost dodržovat mezní hodnoty zavedením pravidla, které by bylo obejito, pokud by vedle něj k odůvodnění překročení postačovalo již pouhé vypracování plánů kvality ovzduší[39]. Článek 22 směrnice 2008/50 umožňuje prodloužení lhůt pro dosažení mezních hodnot o nejvýše pět let u oxidu dusičitého a benzenu a nejvýše šest let u PM_{10}. Podmínkou prodloužení lhůt je zejména to, že členské státy vypracují plány kvality ovzduší, které zajistí dodržení této prodloužené lhůty. Naproti plány kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 touto lhůtou nejsou vázány.

c) Dílčí závěr

68. Článek 13 odst. 1 směrnice 2008/50 tedy zakládá přesně určenou, přímo účinnou povinnost členských států bránit překračování mezních hodnot stanovených pro látky znečišťující ovzduší, na které se vztahuje.

69. Mimoto z čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 vyplývá jasná *samostatná* povinnost vypracovat plány kvality ovzduší, která vzniká následkem porušení mezních hodnot[40].

70. Je sice pravda, že Polsko zastává názor, že pokud jde o obsah plánů kvality ovzduší, není čl. 23 odst. 1 směrnice 2008/50 dostatečně určitý. Toto ustanovení podle něj nestanoví pevnou lhůtu pro ukončení překračování, nýbrž pouze požaduje, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Mimoto je stanovení daných opatření podmíněno zvážením dotčených protichůdných zájmů, což zdůrazňují i Francie a Irsko.

71. Proti tomu však lze namítnout, že je sice pravda, že posuzovací pravomoc spojená se zvážením zájmů může být relevantní z hlediska toho, zda je porušení povinnosti dostatečně závažné[41], a může hrát roli i při posuzování příčinné souvislosti[42]. Není však rozhodující z hlediska toho, zda je dotčené pravidlo dostatečně určité, aby jednotlivci přiznávalo práva. Naopak postačuje, že se jednotlivci mohou dodržování mezí výkonu této posuzovací pravomoci dovolat před vnitrostátními soudy[43].

3. Stanovený účel mezních hodnot a povinnosti zlepšovat kvalitu vnějšího ovzduší

72. Odpověď na otázku, zda je cílem mezních hodnot a povinnosti zlepšovat kvalitu ovzduší podle směrnic 96/62, 1999/30 a 2008/50 přiznat práva osobám, které v důsledku znečištění ovzduší utrpí újmu na zdraví, kromě určitosti případných práv závisí především na cílech těchto právních úprav[44].

[39] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 43 až 47), a ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 81).

[40] – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 35), a ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 53).

[41] – Rozsudky ze dne 25. ledna 2007, Robins a další (C-278/05, EU:C:2007:56, bod 72), ze dne 25. dubna 2013, Hogan a další (C-398/11, EU:C:2013:272, body 50 až 52), jakož i konkrétně ke směrnici 2008/50 mé stanovisko ve věci Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2016:862, bod 76). Viz též níže body 106 a násl.

[42] – K tomu viz níže body 126 a následující.

[43] – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46), a ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 105). Viz rovněž rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59), ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, body 34 a 45), jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:824, body 31 a 72).

[44] – Rozsudky ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, bod 33 a násl.), ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 102), a ze dne 10. prosince 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, body 88 a 89).

73. Cílem směrnic 96/62 a 2008/50 je podle druhého bodu jejich odůvodnění a jejich článku 1 zabránění a předcházení škodlivým účinkům na lidské zdraví nebo jejich snížení [45]. Pravidla zavedená těmito směrnicemi, která se týkají kvality vnějšího ovzduší, tedy jsou konkretizací povinností Unie v oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které plynou mj. z čl. 3 odst. 3 SEU a čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU. Podle tohoto ustanovení je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie, a je založena mj. na zásadách obezřetnosti a prevence [46]. Mimoto tato povinnost k ochraně vyplývá z článků 2, 3 a 37 Listiny základních práv [47].

74. Skutečnost, že zejména mezní hodnoty stanovené pro PM_{10} a oxid dusičitý slouží k ochraně lidského zdraví, vyplývá již z jejich označení jako mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví, uvedeného v přílohách II a III směrnice 1999/30, jakož i v článku 13 a příloze XI směrnice 2008/50. Rovněž definice pojmu „mezní hodnota“ uvedená v čl. 2 bodě 5 směrnic 96/62 a 2008/50, na kterou poukázal žalobce, stanoví, že mezní hodnota je stanovena za účelem zabránění, předcházení nebo snižování škodlivých účinků na lidské zdraví nebo na životní prostředí jako celek.

75. Vzhledem k tomu, že příslušné povinnosti v oblasti zlepšování kvality ovzduší vznikají následkem překročení těchto mezních hodnot, je nesporné, že cílem těchto povinností je ochrana zdraví.

76. Jak správně zdůrazňuje Komise, Soudní dvůr na základě tohoto zaměření ochrany již v souvislosti se staršími směrnicemi týkajícími se ochrany kvality vnějšího ovzduší konstatoval, že jednotlivci musí být s to uplatnit kogentní požadavky těchto směrnic jako *práva* [48]. Na tomto základě umožnil dovolání se směrnic 96/62 a 2008/50 [49] a i v této souvislosti hovořil o soudní ochraně *práv* [50].

77. Je sice pravda, že Polsko a Irsko mají za to, že cílem spočívajícím v ochraně zdraví je míněna pouze ochrana veřejnosti, tento názor ale není přesvědčivý. Právě zájem o zdraví má navýsost osobní, a tedy individuální povahu a je předmětem naposledy uvedené judikatury.

78. Jinak by tomu mohl být v případě pravidel stanovených právními předpisy o životním prostředí, jejichž účelem je ochrana živočichů, rostlin a stanovišť, člověku jsou ale ku prospěchu pouze nepřímo. V této souvislosti by bylo možno zmínit kritické úrovně pro ochranu vegetace stanovené článkem 14 a přílohou XIII směrnice 2008/50. V této věci však není třeba rozhodnout o tom, zda cílem těchto ustanovení je přiznat práva jednotlivcům.

79. Na rozdíl od názoru Irska nehovoří proti uznání odpovědnosti státu za újmu na zdraví vzniklou v důsledku porušení pravidel o kvalitě vnějšího ovzduší ani zásada „znečišťovatel platí“.

45 – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 67).

46 – Rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 33).

47 – Viz mé stanovisko ve věci Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 53).

48 – Rozsudky ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo (Oxid siřičitý a suspendované částice) (C-361/88, EU:C:1991:224, bod 16), a Komise v. Německo (Olovo) (C-59/89, EU:C:1991:225, bod 19), viz též rozsudek ze dne 17. října 1991, Komise v. Německo (Pitná voda) (C-58/89, EU:C:1991:391, bod 14).

49 – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 37 a 38), ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 54), ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, body 53 a 54), jakož i ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 38).

50 – Rozsudky ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 52), ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, body 31 a 54), jakož i ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, body 33, 39 a 54).

80. Je sice pravda, že zásada „znečišťovatel platí“ je zásada politiky Unie v oblasti životního prostředí, která je uvedena v čl. 191 odst. 2 SFEU, a musí tedy také být brána v potaz při výkladu pravidel o kvalitě vnějšího ovzduší. Je rovněž pravda, že podle této zásady by náklady znečištění ovzduší měli přednostně nést znečišťovatelé, což je v jiných jazykových zněních vyjádřeno ještě zřetelněji než v německém výrazu „Verursacherprinzip“ [použitém v německém znění daného ustanovení SFEU], když například v angličtině je uvedeno „that the polluter should pay“ a ve francouzštině se hovoří o „principe du pollueur-payeur“.

81. Tato zásada však nemůže členské státy zprostit vlastní odpovědnosti, pokud v rozporu s unijním právem umožňují znečišťování ovzduší, resp. mu nebrání. To, že pravidla o kvalitě vnějšího ovzduší členským státům ukládají tuto odpovědnost, je ostatně odůvodněno tím, že znečištění vnějšího ovzduší zpravidla pochází z různých zdrojů, takže členské státy musí rozhodnout, v jakém rozsahu musí určití znečišťovatelé snížit emise.

4. K rozsudku Paul

82. Význam těchto úvah týkajících se účelu pravidel o kvalitě ovzduší je obzvláště patrný ve srovnání s rozsudkem Paul. Jedná se o jediný rozsudek, v němž Soudní dvůr zamítl nárok na náhradu újmu z důvodu, že cílem dotčených pravidel *ne*bylo přiznání práv jednotlivcům.

83. Tento rozsudek se týkal tehdy platných povinností bankovního dohledu, jejichž účelem byla i ochrana vkladatelů [51]. Tato pravidla jsou každopádně srovnatelná s ochranou kvality ovzduší. Oba úkoly, bankovní dohled i ochrana kvality ovzduší, se totiž vyznačují velkou komplexností [52] a práva jednotlivců nejsou výslovně zmíněna [53], což v tomto řízení zdůrazňuje Francie.

84. Tehdejší pravidla o bankovním dohledu však oproti ochraně kvality ovzduší vykazovala podstatné rozdíly. Tyto rozdíly nelze odůvodnit výlučně odlišným předmětem právní úpravy.

85. Předně totiž díky pojištění vkladů [54] existoval zvláštní režim ochrany vkladatelů, který hovořil proti tomu, aby jim byla přiznána práva na rozsáhlejší náhradu [55]. Naproti tomu, pokud jde o újmu na zdraví způsobenou znečištěním ovzduší, takový zvláštní režim zřejmě neexistuje.

86. Především ale hlavní účel tehdejších pravidel o bankovním dohledu spočíval v zajištění vzájemného uznávání povolení a systémů obezřetnostního dohledu. To umožňovalo vydávat jednotné bankovní licence pro celou Unii a uplatňovat zásadu, že obezřetnostní dohled vykonává domovský členský stát [56]. Pravidla bankovního dohledu tedy měla v souladu s jeho právním základem naplnit svobodu usazování bank tím, že harmonizovala vnitrostátní požadavky. Dosažení tohoto cíle nevyžadovalo odpovědnost státu ve prospěch vkladatelů, která na vnitrostátní úrovni nebyla stanovena, nebo byla dokonce vyloučena [57].

[51] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 38).

[52] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 44).

[53] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 41).

[54] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 1994, L 135, s. 5; Zvl. vyd. 06/02, s. 252).

[55] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 45).

[56] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 42).

[57] – Viz rozsudek ze dne 12. října 2004, Paul a další (C-222/02, EU:C:2004:606, bod 43).

87. Pravidla o ochraně kvality ovzduší se naopak zakládala na pravomoci Unie v oblasti životního prostředí a jejich cílem tedy podle článku 191 SFEU nutně byla vysoká úroveň ochrany lidského zdraví. Hlavním účelem je právě tato ochrana, zatímco cíle týkající se vnitřního trhu mají nanejvýš okrajový a nepřímý význam.

5. Absence pravidel o finančních nárocích

88. Námitku Francie lze ovšem chápat i v tom smyslu, že nárok na náhradu újmy je podmíněn porušením pravidel, která jednotlivcům přiznávají práva na peněžitá plnění nebo hospodářský prospěch. V případě pravidel o kvalitě ovzduší tomu tak není.

89. V případě dosavadních rozhodnutí uznávajících odpovědnost státu za porušení unijního práva se skutečně často jednalo o zajištění finančních nároků, například o zajištění mezd a starobního důchodu při úpadku zaměstnavatele [58] či nároků cestujících využívajících souborné služby pro cesty při úpadku cestovní kanceláře [59], o pojištění vkladů [60] a ochranu investorů před přemrštěnými cenami při [nabídkách] převzetí [61] nebo o nároky obětí trestných činů na odškodnění [62].

90. Zdá se, že tímto směrem se ubírají vyjádření Soudního dvora o tom, že porušení daného pravidla má přímý dopad na právní postavení („*situation juridique*“) poškozeného [63]. Míněny tím byly právem chráněné majetkové zájmy související s pojištěním vkladů a ochranou investorů.

91. Nesplnění povinnosti členského státu zajistit dodržování mezních hodnot naproti tomu nelze označit za změnu právního postavení osob, které v důsledku toho utrpí zdravotní újmu. Jedná se spíše o poškození právního statku, který má mnohem větší význam než uvedené majetkové zájmy. Každý má totiž právo na to, aby byla respektována jeho fyzická a duševní nedotknutelnost, které je stanoveno v článku 3 Listiny základních práv a v porovnání s jinými právními statky zaujímá první místo [64].

92. Ale i bez ohledu na dopady na právní postavení poškozeného je třeba zdůraznit, že se judikatura týkající se odpovědnosti státu nezakládá na ochraně finančních zájmů dotčených osob, nýbrž má pomocí ochrany práv, které unijní právo přiznává jednotlivcům, zajistit plnou účinnost

[58] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428), ze dne 25. ledna 2007, Robins a další (C-278/05, EU:C:2007:56), a ze dne 25. dubna 2013, Hogan a další (C-398/11, EU:C:2013:272, body 50 až 52).

[59] – Rozsudek ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, bod 33 a násl.).

[60] – Rozsudky ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249).

[61] – Rozsudek ze dne 10. prosince 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014).

[62] – Rozsudek ze dne 16. července 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566).

[63] – Rozsudky ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 103), a ze dne 10. prosince 2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, bod 90).

[64] – V tomto smyslu rozsudky ze dne 20. května 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, bod 15), ze dne 5. června 2007, Rosengren a další (C-170/04, EU:C:2007:313, bod 39), ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 44), a ze dne 25. listopadu 2021, Delfarma (C-488/20, EU:C:2021:956, bod 37).

unijního práva [65]. Zásada odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst, je tedy vlastní systému smluv, na kterých je Unie založena [66].

93. V souladu s tímto cílem Soudní dvůr rovněž uznal, že cílem směrnice EIA [67] je přiznat práva jednotlivcům [68], ačkoli nároky na náhradu újmy zřejmě zpravidla ztroskotají na neexistenci přímé příčinné souvislosti [69].

94. Se zdravotní újmou jsou ostatně spojeny i ekonomické škody, např. léčebné výlohy nebo ztráty na výdělku. Je logické, že Komise při předložení návrhu směrnice 2008/50 zdůraznila nejen zdravotní důsledky znečišťování ovzduší, nýbrž i odhadované finanční škody ve výši 189 až 609 miliard eur ročně do roku 2020 [70]. Ochranný účel pravidel o ochraně kvality ovzduší se vztahuje přinejmenším na takovéto škody.

6. Okruh oprávněných osob

95. Zamýšlela však skutečně Unie přiznat stěží vymezitelnému okruhu potenciálně dotčených osob právo na určitou kvalitu vnějšího ovzduší, jehož porušení může založit nároky na náhradu újmy?

96. V mezidobí Soudní dvůr ve dvanácti řízeních o nesplnění povinnosti konstatoval, že deset členských států nesplňovalo standardy kvality vnějšího ovzduší [71]. V devíti nedávných rozsudcích bylo dokonce konstatováno systematické a dlouhodobé porušování standardů. V současnosti

[65] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, body 31 až 33), ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 20), a ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 54).

[66] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 35), ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 31), ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 40), ze dne 28. července 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, bod 18), a ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 54).

[67] – Nyní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

[68] – Rozsudek ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, body 32 a 36). Viz rovněž rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 66), a ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, bod 45).

[69] – Rozsudek ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, body 45 až 47), viz ale mé stanovisko ve věci Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, body 50 až 55).

[70] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu [COM(2005) 447 final, s. 2].

[71] – Rozsudek ze dne 10. května 2011, Komise v. Švédsko (PM_{10}) (C-479/10, nezveřejněný, EU:C:2011:287), ze dne 15. listopadu 2012, Komise v. Portugalsko (PM_{10}) (C-34/11, EU:C:2012:712), ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Itálie (PM_{10}) (C-68/11, EU:C:2012:815), ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (PM_{10}) (C-488/15, EU:C:2017:267), ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (PM_{10}) (C-336/16, EU:C:2018:94), ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900), ze dne 30. dubna 2020, Komise v. Rumunsko (Překračování mezních hodnot pro PM_{10}) (C-638/18, nezveřejněný, EU:C:2020:334), ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-644/18, EU:C:2020:895), ze dne 3. února 2021, Komise v. Maďarsko (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-637/18, nezveřejněný, EU:C:2021:92), ze dne 4. března 2021, Komise v. Spojené království (Mezní hodnoty – NO_2) (C-664/18, nezveřejněný, EU:C:2021:171), ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO_2) (C-635/18, nezveřejněný, EU:C:2021:437) a ze dne 28. dubna 2022, Komise v. Francie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-286/21, nezveřejněný, EU:C:2022:319).

probíhá sedm řízení, která se mimo jiné týkají tří dalších členských států[72]. Přinejmenším v Belgii[73], Německu[74], Francii[75] a Spojeném království[76] jsou spory ohledně standardů kvality ovzduší vedeny i před vnitrostátními soudy.

97. Členské státy by tedy musely počítat s velkým množstvím nároků na náhradu újmy způsobené porušením standardů kvality ovzduší, pokud by tyto standardy přiznávaly příslušná práva. Nehledě k finančním rizikům, která jsou s tím spojena, by spor o takovéto nároky mohl značně zatížit soudy členských států.

98. Tato hlediska však nehovoří proti uznání práv, na jejichž základě mohou vznikat nároky na náhradu újmy, neboť velký počet případně dotčených osob především dokládá význam náležité kvality ovzduší.

99. Obtíže spojené s nároky na náhradu újmy nejsou ani ve zjevném nepoměru k závažnosti tohoto problému. V případě mezních hodnot stanovených pro kvalitu ovzduší se nejedná o nepatrné nepříjemnosti, nýbrž o závažné zdravotní újmy, které mohou vést až k předčasnému úmrtí[77].

100. Okruh skutečně dotčených osob zároveň není vymezen natolik široce, aby zahrnoval téměř každého obyvatele dotčených členských států a obyvatelé si do určité míry museli náhradu újmy vzájemně poskytovat prostřednictvím daní. Překračování mezních hodnot ve skutečnosti zatěžuje především určité skupiny, které žijí nebo pracují v obzvláště zatížených oblastech[78]. Často se jedná o osoby s nízkým sociálně-ekonomickým postavením[79], které jsou odkázány především na soudní ochranu.

101. I z tohoto důvodu[80] je chybné přijmout názor Irska a Polska, že cílem pravidel o kvalitě ovzduší je výlučně ochrana veřejnosti. Kvalitu ovzduší je sice třeba chránit obecně, specifické problémy však vznikají na určitých místech a dotýkají se určitých identifikovatelných okruhů osob. Článku 23 odst. 1 směrnice 2008/50 se proto mohou dovolávat pouze osoby, které jsou přímo dotčeny překročením mezních hodnot nebo rizikem [jejich] překročení[81].

102. V souladu s právě uvedenými úvahami již Soudní dvůr v souvislosti s prosazováním pravidel o kvalitě ovzduší naznačil možnost vzniku nároku na náhradu újmy vyplývajícího z unijního práva[82].

[72] – Věci C-573/19, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – NO_2), C-730/19 Komise v. Bulharsko (Mezní hodnoty – SO_2), C-125/20, Komise v. Španělsko (Mezní hodnoty – NO_2), C-70/21, Komise v. Řecko (Mezní hodnoty – PM_{10}), C-342/21, Komise v. Slovensko (Mezní hodnoty – PM_{10}), C-633/21, Komise v. Řecko (Oxid dusičitý) a C-220/22, Komise v. Portugalsko (Oxid dusičitý).

[73] – Rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533).

[74] – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), a ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

[75] – Rozsudek Conseil d'Etat (Státní rada) ze dne 4. srpna 2021, Association les Amis de la Terre France et autres (428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804).

[76] – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382).

[77] – Evropská agentura pro životní prostředí, „Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe", EEA Report č. 22/2018, s. 19 a 21.

[78] – Viz též níže body 131 a násl.

[79] – Evropská agentura pro životní prostředí, „Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe", EEA Report č. 22/2018, s. 19 až 22.

[80] – Více viz výše v bodech 77 a 78.

[81] – Viz rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 39), ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 56), jakož i ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 56), a mé zásadní stanovisko ve věci Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:274, body 41 a násl.).

[82] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, body 54 a 55).

7. Odpověď na první otázku

103. Závěrem je třeba konstatovat, že cílem mezních hodnot stanovených pro znečišťující látky ve vnějším ovzduší a povinností v oblasti zlepšování kvality vnějšího ovzduší stanovených články 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 1999/30, jakož i články 13 a 23 směrnice 2008/50 je přiznat práva jednotlivcům.

B. Druhá otázka – další podmínky vzniku nároku na náhradu újmy

104. Druhá otázka se týká stanovení podmínek, na kterých závisí přiznání nároku na náhradu újmy na zdraví. V této souvislosti předkládající soud zajímá obzvláště datum, ke kterému je třeba posuzovat existenci porušení pravidel o ochraně kvality ovzduší.

105. V tomto ohledu je třeba připomenout obě další podmínky vzniku nároku na náhradu újmy: Porušení unijního práva musí být dostatečně závažné (k tomu viz bod 1) a mezi tímto porušením a újmou musí existovat přímá příčinná souvislost (k tomu viz bod 2) [83].

1. K dostatečně závažnému porušení

106. Pro určení, zda existuje dostatečně závažné porušení unijního práva, musí vnitrostátní soud, jemuž byla předložena žaloba na náhradu škody, zohlednit všechny skutečnosti charakterizující situaci, která je mu předložena. K těmto skutečnostem patří stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, rozsah posuzovací pravomoci, kterou toto pravidlo ponechává orgánům veřejné moci, úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání nebo způsobené újmy, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení a okolnost, zda případný postoj zaujatý orgánem Evropské unie mohl přispět k opominutí, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které je v rozporu s unijním právem [84].

107. Z judikatury ještě vyplývá, že porušení unijního práva je každopádně zjevně dostatečně závažné, pokud nadále trvá navzdory rozsudku, kterým bylo určeno vytýkané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo navzdory ustálené judikatuře Soudního dvora v této záležitosti, z nichž vyplývá protiprávnost dotčeného jednání [85].

a) Překročení mezních hodnot jako závažné porušení

108. Povinnost dodržovat mezní hodnoty stanovené pro PM_{10} (od roku 2005) a oxid dusičitý (od roku 2010), která nejprve vyplývala z čl. 7 odst. 1 směrnice 96/62, jakož i článku 4 ve spojení s přílohou II a článku 5 ve spojení s 1. stupněm oddílu I přílohy III směrnice 1999/30 a od

[83] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ze dne 14. března 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, bod 41), a ze dne 16. července 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 34).

[84] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56), a ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 42).

[85] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 57), ze dne 12. prosince 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, bod 214), ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan v. Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, bod 31), a ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 47).

11. června 2010 z čl. 13 odst. 1 a přílohy XI směrnice 2008/50, je jednoznačná a neponechává členským státům žádný prostor pro uvážení. Z toho by bylo možno dovodit, že toto porušení bylo závažné již ze své povahy.

109. Soudní dvůr však v rozsudku Janecek týkajícím se směrnic 96/62 a 1999/30 rozhodl, že členské státy nemají povinnost přijmout opatření zajišťující, aby nedošlo k žádnému překročení hodnot [86]. Pozdější rozsudky týkající se těchto směrnic sice hovoří ve prospěch závěru, že překročení mezních hodnot přece jen představuje samostatné porušení unijního práva [87], v této době však již byla použitelná směrnice 2008/50. Překročení mezních hodnot proto v době, kdy byly použitelné směrnice 96/62 a 1999/30, nemohlo být samo o sobě považováno za závažné porušení unijního práva.

110. Rozsudek Janecek nicméně potvrzuje i jasnou a bezpodmínečnou povinnost vypracovat akční plány podle čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 [88]. Tato povinnost je úzce spjata s překročením mezních hodnot, neboť toto překročení nenastává nebo je přinejmenším omezeno na minimum, pokud členský stát přijal dostatečná opatření ke snížení znečištění ovzduší – ať již k tomu došlo před dobou nebo v době uplatňování mezních hodnot.

111. Tato spojitost je rovněž zřetelně vyjádřena ve směrnici 2008/50, neboť povinnost vypracovat plány kvality ovzduší podle článku 23 vzniká následkem překročení mezních hodnot stanovených článkem 13 a přílohou XI.

112. Z toho vyvozuji, že jak podle dříve platných směrnic, tak podle směrnice 2008/50 představuje překročení mezních hodnot stanovených pro kvalitu vnějšího ovzduší bez vypracování odpovídajícího plánu na odstranění daného překročení závažné porušení unijního práva, které může založit nároky na náhradu újmy.

b) Kvalita plánů

113. Na rozdíl od toho, co se domnívá Polsko, ale k vyloučení závažného porušení nepostačuje skutečnost, že plán vůbec existuje. Jak uvádí Itálie, aby bylo vyloučeno, že je porušení mezních hodnot závažné, nesmí plán naopak vykazovat žádné zjevné nedostatky.

114. V této souvislosti předně záleží na tom, zda příslušné orgány dodržely požadavky stanovené v oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50, resp. příloze IV směrnice 96/62. Pouze ve spojení s informacemi, které jsou v nich stanoveny, lze posoudit, zda plán je vůbec způsobilý k ukončení překročení, resp. dokdy má být překročení ukončeno [89].

115. Ale dokonce i v případě, že byly dodrženy veškeré formální požadavky, může být porušení mezních hodnot dostatečně závažné, pokud plán zjevně nesplňuje hmotněprávní požadavky, protože příslušné orgány překročily meze své posuzovací pravomoci [90]. Takové nedostatky

[86] – Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 44).

[87] – Viz výše bod 53.

[88] – Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 35, 39 a 41). Viz rovněž rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, body 53 a 56).

[89] – Viz výše bod 46.

[90] – Viz rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46), a ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 105). Viz rovněž rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59), ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, body 34 a 45), jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další (C-197/18, EU:C:2019:824, body 31 a 72).

mohou spočívat zejména v tom, že stanovená doba překročení zjevně není „co možná nejkratší“, nebo v tom, že prostředky určené k nápravě jsou prokazatelně nevhodné. Lze si rovněž představit, že se plány zakládají na zjevně špatně umístěných místech odběru vzorků [91] nebo na hrubě chybných modelech, takže není zohledněn skutečný rozsah překročení mezních hodnot.

116. Přezkum dodržení těchto požadavků ve věci v původním řízení přísluší vnitrostátním soudům. V této souvislosti by měly zohlednit, že plány, které Francie předložila mimo jiné ohledně pařížské aglomerace, již Komise odmítla při posuzování prodloužení lhůt podle článku 22 směrnice 2008/50 [92]. Soudní dvůr již rovněž rozhodl, že Francouzská republika v době mezi 11. červnem 2010 a 16. dubnem 2017 mimo jiné, pokud jde o tuto aglomeraci, zjevně včas nepřijala opatření vhodná k zajištění co možná nejkratšího období překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý [93] a PM_{10} [94].

c) Relevantní období

117. Souvislost mezi závažným porušením mezních hodnot a plánem na odstranění překročení vede k tomu, že období, která je třeba zohlednit pro posuzování nároku na náhradu újmy, musí být stanovena s ohledem na tento plán. Každé období, během něhož byla, aniž byl vypracován náležitý plán, překročena mezní hodnota, je totiž obdobím, ve kterém dotyčný členský stát závažným způsobem porušil pravidla o kvalitě ovzduší.

118. Pokud jde o věc v původním řízení, tedy o pařížskou aglomeraci, vyplývá datum zahájení uplatňování mezních hodnot vzhledem k tomu, že nedošlo k příslušnému prodloužení lhůt podle článku 22 směrnice 2008/50, z přílohy XI, která se v tomto ohledu shoduje s dříve platnou směrnicí 99/30. Mezní hodnoty PM_{10} se tudíž uplatňují od 1. ledna 2005 a mezní hodnoty oxidu dusičitého od 1. ledna 2010.

119. Povinnost vypracovat plány kvality ovzduší podle článku 23 směrnice 2008/50 naproti tomu vznikla teprve uplynutím transpoziční lhůty dne 11. června 2010.

120. Podle čl. 23 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2008/50 se tyto plány Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení. Různé členské státy zúčastněné na řízení z této okolnosti vyvozují, že povinnost vypracovat plány kvality ovzduší nabyla účinnosti teprve uplynutím této dodatečné lhůty.

121. Tento názor je zřejmě správný, pokud jde o překročení mezních nebo cílových hodnot navýšených o příslušnou mez tolerance, k němuž poprvé došlo po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2008/50.

122. Naproti tomu na překročení, která existovala již v okamžiku uplynutí transpoziční lhůty, se vztahovaly povinnosti, které předtím platily na základě čl. 7 odst. 3 a článku 8 směrnice 96/62 ve spojení s mezními hodnotami a mezemi tolerance stanovenými směrnicí 99/30. Tato ustanovení

[91] – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, body 43 až 45).

[92] – Viz výše bod 20.

[93] – Rozsudek ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý) (C-636/18, EU:C:2019:900, bod 89).

[94] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2022, Komise v. Francie (Mezní hodnoty – PM_{10}) (C-286/21, nezveřejněný, EU:C:2022:319, bod 77).

zakládala povinnost, která je srovnatelná s článkem 23 směrnice 2008/50, ale z časového hlediska byla ještě širší [95]. Platila již před vstupem mezních hodnot v platnost, a to jakmile byly překročeny mezní hodnoty navýšené o mez tolerance.

123. Pro zaslání těchto plánů byla na základě čl. 11 písm. a) písm. iii) směrnice 96/62 rovněž stanovena dvouletá lhůta. Tyto plány však měly zajistit, že mezní hodnoty budou dodržovány k datu jejich vstupu v platnost, a musely tedy být účinné již k tomuto datu.

124. Členské státy tudíž musely nezbytné plány vypracovat již v případě, že mezní hodnoty byly překročeny před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2008/50. Zdá se, že tato situace nastala ve věci v původním řízení, protože Francie v souvislosti s pařížskou aglomerací Komisi neúspěšně žádala o prodloužení lhůt pro PM_{10} a oxid dusičitý [96], měla tedy za to, že mezní hodnoty jsou překročeny. To by však měl ověřit vnitrostátní soud.

d) Dílčí závěr

125. Závažné porušení pravidel o ochraně kvality ovzduší týkajících se PM_{10} nebo oxidu dusičitého, která jsou stanovena v článcích 7 a 8 směrnice 96/62, ve směrnici 99/30, jakož i v článcích 13 a 23 směrnice 2008/50, se v případě překročení mezních hodnot v okamžiku uplynutí lhůty pro zahájení jejich uplatňování vztahuje ke všem obdobím, během nichž byly příslušné mezní hodnoty překročeny, aniž byl vypracován plán zlepšování kvality ovzduší, který splňoval požadavky uvedené v příloze IV směrnice 96/62 nebo v oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50 a nevykazoval ani žádné jiné zjevné nedostatky.

2. K přímé příčinné souvislosti

126. Skutečné obtíže spojené s prosazením nároku na náhrady újmy tkví v prokázání přímé příčinné souvislosti mezi závažným porušením pravidel o kvalitě ovzduší a konkrétní újmou na zdraví.

127. Povinnost poškozených právně dostačujícím způsobem prokázat rozsah újmy vzniklé v důsledku porušení unijního práva je v zásadě podmínkou vzniku odpovědnosti státu za tuto újmu [97].

128. Určení přesné míry důkazu přísluší vnitrostátním soudům. Tyto soudy musí ověřit, zda tvrzená újma dostatečně přímým způsobem pramení z porušení unijního práva členským státem [98], musí však přitom zachovat zásady rovnocennosti a efektivity [99]. V zájmu poskytnutí užitečné odpovědi může Soudní dvůr poskytnout předkládajícímu soudu vodítka, která považuje za nezbytná [100].

[95] – Viz výše bod 42 a násl.

[96] – Viz výše bod 20.

[97] – Rozsudek ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 122).

[98] – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 65), ze dne 20. října 2011, Danfoss a Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, bod 34), a ze dne 19. června 2014, Specht a další (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, bod 106).

[99] – Rozsudek ze dne 20. října 2011, Danfoss a Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, bod 36), jakož v tomto smyslu i rozsudky ze dne 13. července 2006, Manfredi a další (C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 64), a ze dne 5. června 2014, Kone a další (C-557/12, EU:C:2014:1317, bod 24).

[100] – Rozsudek ze dne 20. října 2011 Danfoss a Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, bod 35).

129. Jednání nebo – jako v případě nedostatečných opatření ke zlepšování kvality ovzduší – opomenutí je příčinou újmy, pouze pokud je možné prokázat přímou příčinnou souvislost mezi tímto jednáním a utrpěnou újmou. Požadovaná příčinná souvislost neexistuje, pokud by újma nastala i bez daného jednání nebo opomenutí [101].

130. Je sice pravda, že mezní hodnoty stanovené pro PM_{10} a oxid dusičitý vycházejí z předpokladu vzniku značné újmy, zejména případů předčasného úmrtí, v důsledku znečištění ovzduší [102]. Tato okolnost však ještě neprokazuje, že jsou útrapy některých osob způsobeny překračováním mezních hodnot a chybnými plány kvality ovzduší. Tyto útrapy totiž mohou mít i jiné příčiny, jako je náchylnost či chování dané osoby, např. kouření. Vzhledem k tomu, že nyní Světová zdravotnická organizace doporučuje přísnější mezní hodnoty [103], nelze vyloučit ani to, že je ovzduší navzdory dodržování směrnice 2008/50 znečištěno dostatečně na to, aby taková onemocnění způsobovalo.

131. Za účelem prokázání přímé příčinné souvislosti tedy musí poškozený *zaprvé* prokázat, že po dostatečně dlouhou dobu pobýval v prostředí, ve kterém byly závažným způsobem porušeny mezní hodnoty stanovené pro kvalitu vnějšího ovzduší unijním právem. Délka této doby je lékařskou otázkou, která musí být zodpovězena vědci.

132. Závěr o takovém pobytu by každopádně mělo být možné dovodit zejména z místa výkonu práce nebo bydlení, ale i z jiných míst, kde dotčená osoba často pobývala po delší dobu.

133. Nestačí ale, že pobývala v aglomeraci nebo zóně, ve které byly na jednom nebo více místech odběru vzorků překročeny mezní hodnoty. Některá místa odběru vzorků totiž musí být zřízena tak, aby poskytovala informace o znečištění nejznečištěnějších oblastí [104]. I v takových aglomeracích nebo zónách tedy bude existovat řada míst, kde je ovzduší znečištěno méně a splňuje normy stanovené unijním právem.

134. Poškozený tedy musí konkrétně prokázat, že mezní hodnoty byly překročeny v místě, které uvádí jako místo svého pobytu, a v obdobích, která jsou relevantní. Pokud v dotčeném místě pobytu neexistovalo žádné místo odběru vzorků, musí být ale možné stanovit míru znečištění na základě modelování, neboť tento nástroj smějí využívat i členské státy [105]. Evropská agentura pro životní prostředí má za to, že část městského obyvatelstva, která žije v oblastech vzdálených do 100 metrů od větších silnic, je v případě, že jsou v dotyčné aglomeraci překročeny mezní hodnoty, vystavena nadměrnému zatížení znečišťujícími látkami [106].

135. Ten, kdo se domáhá náhrady újmy vzniklé v důsledku znečištění ovzduší, musí *zadruhé* prokázat vznik újmy, kterou vůbec lze dát do souvislosti s příslušným znečištěním ovzduší.

[101] – V tomto smyslu rozsudek ze dne 28. října 2004, van den Berg v. Rada a Komise (C-164/01 P, EU:C:2004:665, bod 57).

[102] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu, předložený Komisí dne 21. září 2005 [COM(2005) 447 final, s. 2]. Viz mé stanovisko ve věci Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2016:862, body 2 a 3), jakož i ve věci Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 53).

[103] – „WHO global air quality guidelines: particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary“, Ženeva, Světová zdravotnická organizace, 2021.

[104] – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 43) týkající se přílohy III oddílu B bodu 1 písm. a) první odrážky směrnice 2008/50. Příloha VI oddíl I B písm. a) bod i) směrnice 1999/30 obsahovala stejné požadavky.

[105] – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 62), článek 6 směrnice 96/62, čl. 7 odst. 4 směrnice 1999/30, jakož i články 6, 7 a 10, jakož i body 6 a 14 odůvodnění směrnice 2008/50.

[106] – Evropská agentura pro životní prostředí, „Exceedance of air quality standards in Europe „https://www.eea.europa.eu/ims/exceedance-of-air-quality-standards, navštíveno dne 1. března 2022. Podle této zprávy bylo v roce 2019 nadměrnému zatížení PM_{10} vystaveno 10 % městského obyvatelstva v Unii a ve Spojeném království, zatímco u oxidu dusičitého tento podíl činil 3 %.

136. A *zatřetí* musí poškozený prokázat přímou příčinnou souvislost mezi zmíněným pobytem v místě, kde byla závažně porušena mezní hodnota stanovená pro kvalitu vnějšího ovzduší, a tvrzenou újmou.

137. K tomuto účelu budou zpravidla zapotřebí lékařské posudky, které určitě musí zohlednit i vědecké základy stanovení mezních hodnot a doporučení Světové zdravotnické organizace, která jsou zčásti ještě přísnější.

138. Lze si představit, že toto prokázání bude usnadněno vyvratitelnou domněnkou, že typická újma na zdraví je při dostatečně dlouhém pobytu v prostředí, kde byla překročena mezní hodnota, způsobena tímto překročením. ESLP v případě znečištění ovzduší, které zřejmě bylo mnohem významnější, z překročení mezních hodnot a dalších závažných indicií dovodil domněnku způsobení újmy [107]. Za účelem takového zmírnění důkazního břemene by se poškozený mohl dovolat zásady efektivity, pokud by úplné prokázání s vyloučením jakékoli rozumné pochybnosti nadměrně ztěžovalo získání náhrady újmy.

139. Nepovažuji však za vhodné, aby Soudní dvůr v rámci tohoto řízení rozhodl o tom, zda taková domněnka vyplývá z unijního práva, a zejména z pravidel o kvalitě vnějšího ovzduší. Tato otázka totiž doposud nebyla vznesena ani žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, ani účastníky řízení. Přijetí takové domněnky by však vyžadovalo intenzivní prozkoumání vědeckých základů pro určení příčinné souvislosti mezi znečištěním ovzduší a újmou na zdraví.

140. Někteří účastníci řízení mimoto zdůrazňují, že si žalobce na zdravotní obtíže stěžoval již v roce 2003, tedy před uplatňováním mezní hodnoty pro PM_{10}. To však nevylučuje, že v důsledku znečištění ovzduší utrpěl další újmu – ať již došlo ke zhoršení jeho stavu, či ke znemožnění nebo zpomalení uzdravení. Takové následky porušení mezních hodnot lze každopádně očekávat, neboť znečištění ovzduší často umocňuje dopady stávajících zdravotních problémů [108]. I tato otázka je vědecké povahy a vnitrostátní soud ji musí posuzovat případ od případu.

141. Závěrem je třeba připomenout, že prokázání přímé souvislosti mezi závažným porušením mezních hodnot a újmou na zdraví ještě neznamená poslední slovo. Členský stát se naopak může zprostit odpovědnosti tím, že prokáže, že by k těmto překročením došlo i v případě, že by včas přijal plány kvality ovzduší, které splňují požadavky stanovené směrnicí.

3. Odpověď na druhou otázku

142. Stručně řečeno, podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy vzniklé v důsledku zdravotních obtíží způsobených překročením mezních hodnot stanovených pro PM_{10} a oxid dusičitý ve vnějším ovzduší na základě článků 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 99/30 nebo článku 13 směrnice 2008/50, které existuje od uplynutí příslušné lhůty, je, že poškozený prokáže existenci přímé souvislosti mezi touto újmou a svým pobytem v místě, kde byly překročeny příslušné mezní hodnoty, aniž byl vypracován plán zlepšování kvality ovzduší, který splňoval požadavky uvedené v příloze IV směrnice 96/62, resp. oddíle A přílohy XV směrnice 2008/50 a nevykazoval ani žádné jiné zjevné nedostatky.

[107] – Rozsudek ESLP ze dne 9. června 2005, Fadejeva v. Rusko (55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300, body 87 a 88).

[108] – Evropské agentura pro životní prostředí, „Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe“, EEA Report č. 22/2018, s. 19 až 21.

V. Závěry

143. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

„1) Cílem mezních hodnot stanovených pro znečišťující látky ve vnějším ovzduší a povinností v oblasti zlepšování kvality vnějšího ovzduší stanovených články 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 1999/30, jakož i články 13 a 23 směrnice 2008/50 je přiznat práva jednotlivcům.

2) Podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy vzniklé v důsledku zdravotních obtíží způsobených překročením mezních hodnot stanovených pro PM_{10} a oxid dusičitý ve vnějším ovzduší na základě článků 7 a 8 směrnice 96/62 ve spojení se směrnicí 1999/30 nebo článku 13 směrnice 2008/50, které existuje od uplynutí příslušné lhůty, je, že poškozený prokáže existenci přímé souvislosti mezi touto újmou a svým pobytem v místě, kde byly překročeny příslušné mezní hodnoty, aniž byl vypracován plán zlepšování kvality ovzduší, který splňoval požadavky uvedené v příloze IV směrnice 96/62, resp. oddílu A přílohy XV směrnice 2008/50 a nevykazoval ani žádné jiné zjevné nedostatky.“