ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 25. júla 2008 *

Vo veci C-237/07,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Nemecko) z 29. marca 2007 a doručený Súdnemu dvoru 14. mája 2007, ktorý súvisí s konaním:

Dieter Janecek

proti

Freistaat Bayern,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk a J.-C. Bonichot (spravodajca),

* Jazyk konania: nemčina.

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: B. Fülop, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 5. júna 2008,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— pán Janecek, v zastúpení: R. Klinger, Rechtsanwalt,

— holandská vláda, v zastúpení: C. Wissels a M. De Grave, splnomocnení zástupcovia,

— rakúska vláda, v zastúpení: C. Pesendorfer, splnomocnená zástupkyňa,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: F. Erlbacher, ako aj A. Alcover San Pedro a D. Recchia, splnomocnení zástupcovia,

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

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 7 ods. 3 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95), zmenenej a doplnenej nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003 (Ú. v. ES L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447, ďalej len „smernica 96/62“).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi pánom Janeckom a Freistaat Bayern, ktorý sa týka návrhu, aby bolo Freistaat Bayern nariadené vypracovať akčný plán týkajúci sa kvality ovzdušia v oblasti Landshuter Allee v Mníchove, kde má dotknutá osoba bydlisko, pričom tento plán mal obsahovať opatrenia prijaté v krátkom čase s cieľom zabezpečiť dodržiavanie limitov povolených právnou úpravou Spoločenstva v súvislosti s emisiami jemných tuhých znečisťujúcich látok PM_{10} do okolitého ovzdušia.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Podľa dvanásteho odôvodnenia smernice 96/62

„… je s cieľom ochrany životného prostredia ako celku a ľudského zdravia nevyhnutné, aby členské štáty podnikli potrebné opatrenia, ak sa prekračujú limitné hodnoty, s cieľom prispôsobenia sa týmto hodnotám v stanovenom čase“.

4 Príloha I smernice 96/62 obsahuje zoznam látok znečisťujúcich atmosféru, ktoré je potrebné vziať do úvahy pri posúdení a kontrole kvality okolitého ovzdušia. Bod 3 tohto zoznamu uvádza „jemné látky ako sadza (vrátane mw 10) [(vrátane PM_{10}) — *neoficiálny preklad*]“.

5 Článok 7 smernice 96/62 nazvaný „Zlepšenie kvality okolitého ovzdušia — Všeobecné požiadavky“ stanovuje:

„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. …“

6 Článok 8 tejto smernice nazvaný „Opatrenia uplatniteľné v zónach, kde je úroveň vyššia ako sú limitné hodnoty“ stanovuje:

„1. Členské štáty zostavia zoznam zón a aglomerácií, v ktorých je úroveň jedného alebo viacerých znečisťujúcich látok vyššia ako limitné hodnoty plus hranica tolerancie.

Tam, kde nebola stanovená hranica tolerancie pre určité znečisťujúce látky, pre zóny a aglomerácie, v ktorých úroveň týchto znečisťujúcich látok presahuje limitné hodnoty, sa postupuje rovnakým spôsobom ako v zónach a aglomeráciách uvedených v prvom pododseku a vzťahujú sa na nich odseky 3, 4 a 5.

2. Členské štáty zostavia zoznam zón a aglomerácií, v ktorých sa úrovne jednej alebo viacerých znečisťujúcich látok nachádzajú medzi limitnou hodnotou a limitnou hodnotou plus hranica tolerancie.

3. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1 členské štáty príjmu 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 sprístupnený 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 je vyššia ako limitná hodnota, členské štáty zabezpečia integrovaný plán, ktorý sa vzťahuje na všetky príslušné znečisťujúce látky.

…“

7 Článok 5 ods. 1 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, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164) stanovuje:

„Členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší stanovené v súlade s článkom 7 neprekročili od uvedených termínov limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy III.

Hranice tolerancie uvedené v časti I [v bode I — *neoficiálny preklad*] prílohy III budú platiť v súlade s článkom 8 smernice 96/62/ES.“

8 Príloha III fáza 1 bod 1 smernice 1999/30 uvádza v rámci tabuľky limitné hodnoty jemných tuhých znečisťujúcich látok PM_{10}

Vnútroštátna právna úprava

9 Smernica 96/62 bola do nemeckého právneho poriadku prebratá zákonom o ochrane pred škodlivými účinkami na životné prostredie, spôsobenými znečistením ovzdušia, hlukom, vibráciami a podobnými javmi (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), v znení uverejnenom 26. septembra 2002 (BGBl I, s. 3830), v znení zákona z 25. júna 2005 (BGBl I, s. 1865, ďalej len „spolkový zákon o boji proti znečisteniu").

10 § 45 spolkového zákona o boji proti znečisteniu nazvaný „Zlepšenie kvality ovzdušia" stanovuje:

„1. Príslušné orgány sú povinné prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie dodržiavania hodnôt emisií stanovených v § 48a, a to najmä prostredníctvom plánov uvedených v § 47.

…"

11 § 47 tohto zákona nazvaný „Plány kvality ovzdušia, akčné plány, regionálna právna úprava" stanovuje:

„1. V prípade prekročenia limitných hodnôt zvýšených o zákonné hranice tolerancie definované nariadením v zmysle § 48a ods. 1 sú príslušné orgány povinné vypracovať plán kvality ovzdušia, v ktorom sa uvedú opatrenia potrebné na trvalé zníženie látok znečisťujúcich ovzdušie a ktorý bude v súlade s požiadavkami nariadenia.

2. V prípade rizika prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov emisií definovaných v nariadení podľa § 48a ods. 1, musí príslušný orgán vypracovať akčný plán stanovujúci opatrenia, ktoré sa majú prijať v krátkom čase a ktoré majú byť spôsobilé znížiť riziko prekročenia a obmedziť jeho trvanie. Akčné plány môžu byť súčasťou plánu kvality ovzdušia v zmysle odseku 1.

…“

12 Limitné hodnoty emisií uvedené v § 47 spolkového zákona o boji proti znečisteniu sú určené v 22. nariadení, ktorým sa vykonáva tento zákon a ktoré vo svojom § 4 ods. 1 stanovuje:

„Pokiaľ ide o PM_{10}, priemerná limitná hodnota emisií za 24 hodín, berúc do úvahy ochranu ľudského zdravia, predstavuje 50 µg/m^3, pričom v priebehu kalendárneho roka je povolených 35 prekročení…“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

13 Pán Janecek býva na okraji Landshuter Allee, v strednom okruhu Mníchova, približne 900 metrov severne od meracej stanice kvality ovzdušia.

14 Merania uskutočnené v tejto stanici ukázali, že limitné hodnoty stanovené pre emisie jemných tuhých znečisťujúcich látok PM_{10} boli v rokoch 2005 a 2006 prekročené oveľa častejšie ako 35-krát, hoci tento počet prekročení predstavuje maximum, ktoré je povolené spolkovým zákonom o boji proti znečisteniu.

15 Je nepochybné, že pre územie mesta Mníchov existuje akčný plán kvality ovzdušia, ktorý bol 28. decembra 2004 vyhlásený za povinný.

16 Žalobca vo veci samej však na Verwaltungsgericht München podal žalobu, ktorou sa domáhal, aby bolo Freistaat Bayern nariadené vypracovať akčný plán kvality ovzdušia v oblasti Landshuter Allee tak, aby boli určené opatrenia, ktoré sa majú v krátkodobom horizonte prijať s cieľom zabezpečiť dodržiavanie maximálneho ročného počtu 35 prekročení limitnej hodnoty stanovenej pre emisie jemných tuhých znečisťujúcich látok PM_{10}. Tento súd žalobu zamietol ako nedôvodnú.

17 Verwaltungsgerichtshof, ktorý prejednával vec v odvolacom konaní zastával opačné stanovisko a usúdil, že dotknutí obyvatelia dotknutej oblasti môžu požadovať od príslušných orgánov vypracovanie akčného plánu, ale nemôžu vyžadovať, aby tento plán obsahoval opatrenia, ktoré majú v krátkodobom horizonte zabezpečiť dodržiavanie limitných hodnôt emisií jemných tuhých znečisťujúcich látok PM10. Podľa tohto súdu sú vnútroštátne orgány povinné zabezpečiť uskutočnenie tohto cieľa len prostredníctvom takéhoto plánu, a to v rozsahu, v akom je to možné a primerané s ohľadom na tento cieľ. Vzhľadom na to tento súd nariadil, aby Freistaat Bayern vypracoval akčný plán, ktorý by dodržiaval tieto požiadavky.

18 Pán Janecek a Freistaat Bayern podali proti rozsudku Verwaltungsgerichtshof opravný prostriedok „revision“ na Bundesverwaltungsgericht. Podľa tohto súdu sa žalobca vo veci samej nemôže dovolávať práva na vypracovanie akčného plánu v zmysle článku 47 ods. 2 spolkového zákona o boji proti znečisteniu. Tento súd sa okrem toho domnieva, že duch ani znenie článku 7 ods. 3 smernice 96/62 nepriznáva subjektívne právo na vypracovanie takéhoto plánu.

19 Vnútroštátny súd uvádza, že hoci neprijatie akčného plánu — aj keď nezákonné — podľa vnútroštátneho práva nezasahuje do práv žalobcu vo veci samej, uvedený žalobca nie je zbavený prostriedkov na zabezpečenie dodržiavania tejto právnej úpravy. Ochrana proti negatívnym účinkom jemných tuhých znečisťujúcich látok

PM_{10} by totiž mala byť zabezpečená opatreniami, ktoré sú nezávislé od takéhoto plánu a ktorých uskutočnenie môžu dotknuté osoby od príslušných orgánov právom požadovať. Takto by účinná ochrana bola zabezpečená za rovnakých podmienok, ako sú tie, ktoré by vyplývali z vypracovania akčného plánu.

20 Bundesverwaltungsgericht však uznáva, že časť právnej vedy vyvodzuje z dotknutých ustanovení Spoločenstva odlišné závery, podľa ktorých dotknuté tretie osoby majú právo na vypracovanie akčných plánov, čo, zdá sa, potvrdzuje aj rozsudok z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko (C-59/89, Zb. s. I-2607).

21 Za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 7 ods. 3 smernice 96/62… vykladať v tom zmysle, že tretia osoba, ktorej zdravie je ohrozené, má subjektívne právo na vypracovanie akčného plánu aj v prípade, keď odhliadnuc od akčného plánu, má možnosť domáhať sa svojho práva na obranu proti negatívnym vplyvom na zdravie spôsobeným prekročením limitnej hodnoty emisií pre tuhé znečisťujúce látky PM_{10} formou žaloby, ktorou môže navrhnúť, aby orgán konal?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, má tretia osoba dotknutá znečistením tuhými znečisťujúcimi látkami PM_{10}, ktoré ohrozujú jej zdravie, právo na vypracovanie takéhoto akčného plánu, ktorý stanoví opatrenia, ktoré treba v krátkom čase prijať s cieľom zabezpečiť, aby sa limitná hodnota emisií pre tuhé znečisťujúce látky PM_{10} prísne dodržiavala?

3. V prípade zápornej odpovede na druhú otázku, do akej miery musí byť prostredníctvom opatrení stanovených akčným plánom znížené nebezpečenstvo rizika prekročenia limitnej hodnoty a obmedzené jeho trvanie? Môže sa akčný plán formou postupného prístupu obmedziť na opatrenia, ktoré síce nezabezpečia

dodržanie limitnej hodnoty, ale predsa len prispejú k zlepšeniu kvality ovzdušia v krátkom čase?“

O prejudiciálnych otázkach

Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

22 Žalobca vo veci samej tvrdí, že vo všetkých prípadoch, v ktorých by nedodržanie ustanovení smernice o verejnom zdraví vnútroštátnymi orgánmi mohlo ohroziť zdravie osôb, musia mať tieto osoby možnosť dovolávať sa kogentných pravidiel, ktoré smernica obsahuje [pozri, pokiaľ ide o smernicu Rady 80/779/EHS z 15. júla 1980 o limitných hodnotách pre kvalitu ovzdušia a smerných hodnotách oxidu siričitého a rozptýlených častíc (Ú. v. ES L 229, s. 30; Mim. vyd. 15/001, s. 142), rozsudok z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-361/88, Zb. s. I-2567, bod 16, a pokiaľ ide o smernicu Rady 75/440/EHS zo 16. júna 1975 týkajúcu sa požadovanej kvality povrchových vôd určených na odber pitnej vody v členských štátoch (Ú. v. ES L 194, s. 26; Mim. vyd. 15/001, s. 17) a smernicu Rady 79/869/EHS z 9. októbra 1979 o metódach merania a frekvencii odoberania vzoriek a analýzy povrchových vôd určených na odber pitnej vody v členských štátoch (Ú. v. ES L 271, s. 44; Mim. vyd. 15/001, s. 118), rozsudok zo 17. októbra 1991, Komisia/Nemecko, C-58/89, Zb. s. I-4983, bod 14].

23 Žalobca vo veci samej sa domnieva, že smernica 96/62 má za cieľ ochranu ľudského zdravia a tvrdí, že jej článok 7 ods. 3 predstavuje kogentné pravidlo vyžadujúce vypracovanie akčného plánu, ak existuje hoci len riziko prekročenia limitnej hodnoty. Povinnosť vypracovania takéhoto plánu za tohto predpokladu, ktorého existencia v spore vo veci samej nie je predmetom pochybností, preto predstavuje pravidlo, ktorého sa uvedený žalobca môže dovolať na základe judikatúry citovanej v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

24 Pokiaľ ide o obsah akčného plánu, žalobca vo veci samej tvrdí, že musí upraviť všetky vhodné opatrenia nato, aby obdobie prekračovania limitných hodnôt bolo čo najkratšie. To vyplýva najmä zo systému článku 7 ods. 3 smernice 96/62, ktorý jasne uvádza, že akčné plány musia byť vypracované, ak exituje len riziko prekročenia týchto hodnôt a článku 8 ods. 3 tejto smernice, podľa ktorého v prípade, že limitné hodnoty už sú prekročené, členské štáty prijmú opatrenia na prípravu alebo vykonanie plánu alebo programu umožňujúceho dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu.

25 Holandská vláda tvrdí, že článok 7 ods. 3 smernice 96/62 tretím osobám nepriznáva subjektívne právo na vytvorenie akčného plánu. Členské štáty majú k dispozícii širokú mieru voľnej úvahy tak v súvislosti s prijímaním akčných plánov, ako aj v súvislosti s určením ich obsahu.

26 Z rovnakého ustanovenia vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva mal v úmysle prenechať členským štátom právomoc vytvorenia akčného plánu a prijatia doplňujúcich opatrení, o ktorých usúdia, že sú potrebné a primerané vzhľadom na stanovený cieľ.

27 Článok 7 ods. 3 smernice 96/62 teda neurčuje členským štátom žiadnu povinnosť, pokiaľ ide o výsledok. Široká miera voľnej úvahy, ktorú majú k dispozícii, im umožňuje zosúladiť rôzne záujmy a prijať konkrétne opatrenia pri zohľadnení tak dodržiavania limitných hodnôt, ako aj iných záujmov a povinností, medzi ktoré patrí voľný pohyb v rámci Európskej únie.

28 Členské štáty sú preto povinné len vytvoriť akčné plány stanovujúce opatrenia, ktoré musia byť v krátkom čase prijaté s cieľom znížiť riziko prekročenia týchto hodnôt alebo obmedziť jeho trvanie.

29 Rakúska vláda pripomína, že Súdny dvor rozhodol, že ustanovenia práva Spoločenstva, ktoré stanovujú limitné hodnoty s cieľom ochrany ľudského zdravia, dotknutým osobám zároveň priznávajú právo na dodržiavanie týchto limitných hodnôt, ktorého sa môžu dovolávať pred súdom (rozsudok z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-59/89, už citovaný).

30 Táto vláda sa však domnieva, že aj keď článok 7 ods. 3 smernice 96/62 môže mať priamy účinok, nevyplýva z toho, že toto ustanovenie vytvára v prospech jednotlivcov subjektívne právo na vypracovanie akčného plánu, keďže podľa nej sa vzťahuje len na prijatie opatrení, ktoré môžu prispieť k zabezpečeniu dodržiavania limitných hodnôt v rámci národných programov.

31 Komisia tvrdí, že zo znenia smernice 96/62 a najmä zo spojených ustanovení článku 7 ods. 3 a článku 2 bodu 5, ako aj z jej dvanásteho odôvodnenia vyplýva, že stanovenie limitných hodnôt pre jemné tuhé znečisťujúce látky PM_{10} má za cieľ ochranu ľudského zdravia. Súdny dvor pritom v súvislosti s podobnými ustanoveniami konštatoval, že za predpokladu, že prekročenie limitných hodnôt by mohlo ohroziť zdravie osôb, tieto osoby sa môžu s cieľom uplatniť svoje práva uvedených pravidiel dovolávať (rozsudky z 30. mája 1991 Komisia/Nemecko, C-361/88, už citovaný, bod 16, a Komisia/Nemecko, C-59/89, už citovaný, bod 19, ako aj zo 17. októbra 1991, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 14).

32 Zásady vyplývajúce z týchto rozsudkov sa uplatňujú na akčné plány stanovené v smernici 96/62. Príslušný orgán je preto povinný takéto plány vypracovať, ak sú podmienky stanovené touto smernicou splnené. Z toho vyplýva, že tretia osoba, ktorej sa prekročenie limitných hodnôt dotýka, môže uplatniť svoje právo na to, aby sa akčný plán, potrebný na dosiahnutie účelu týkajúceho sa uvedených limitných hodnôt stanovených smernicou, vypracoval.

33 Pokiaľ ide o obsah akčných plánov, Komisia zakladá svoju odpoveď na znení článku 7 ods. 3 smernice 96/62, podľa ktorého tieto akčné plány musia označiť opatrenia, ktoré je „potrebné zaviesť v krátkom čase… s cieľom zníženia tohto rizika [prekročenia] a limitovania trvania takýchto prípadov“. Komisia sa domnieva, že príslušný

orgán disponuje voľnou úvahou v súvislosti s prijatím opatrení, ktoré pokladá za najvhodnejšie, pod podmienkou, že tieto opatrenia budú prijaté v rámci toho, čo je skutočne možné a právne primerané, a to spôsobom, ktorý čo najskôr umožní návrat na úrovne pod predpísanými limitnými hodnotami.

Odpoveď Súdneho dvora

O vypracovaní akčných plánov

34 Svojou prvou otázkou sa Bundesverwaltungsgericht pýta, či jednotlivec môže požadovať od príslušných vnútroštátnych orgánov vypracovanie akčného plánu v prípade rizika prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov uvedeného v článku 7 ods. 3 smernice 96/62.

35 Toto ustanovenie ukladá členským štátom jasnú povinnosť vypracovať akčné plány tak v prípade rizika prekročenia limitných hodnôt, ako aj v prípade rizika prekročenia výstražných prahov. Tento výklad, ktorý vyplýva zo samotného znenia článku 7 ods. 3 smernice 96/62 tiež potvrdzuje dvanáste odôvodnenie tejto smernice. To, čo je uvedené v prípade limitných hodnôt, platí *a fortiori* pre výstražné prahy, v súvislosti s ktorými článok 2 uvedenej smernice definujúci jednotlivé pojmy, ktoré sa v nej používajú uvádza, že členské štáty „musia zaviesť priame [zaviesť okamžite — *neoficiálny preklad*] opatrenia… tak, ako je to ustanovené v tejto smernici“.

36 Okrem toho podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa jednotlivci môžu dovolávať proti orgánom verejnej moci bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 1979, Ratti, 148/78, Zb. s. 1629, bod 20). Vnútroštátnym orgánom a súdom prináleží v rozsahu, v akom je to možné,

vykladať ustanovenia vnútroštátneho práva v zmysle, ktorý je v súlade s cieľmi tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. novembra 1990, Marleasing, C-106/89, Zb. s. I-4135, bod 8). V prípade, že takýto výklad nie je možný, prináleží im odchýliť sa od pravidiel vnútroštátneho práva, ktoré nie sú v súlade s uvedenou smernicou.

37 Ako to Súdny dvor niekoľkokrát pripomenul, zásadné vylúčenie toho, aby sa povinností, ktoré smernica stanovuje, mohli dovolávať dotknuté osoby, by nebolo v súlade s kogentným charakterom, ktorý článok 249 ES smernici priznáva. Toto konštatovanie platí osobitne v súvislosti so smernicou, ktorej cieľom je kontrola, ako aj zníženie znečistenia vzduchu, a preto sa zameriava na ochranu verejného zdravia.

38 Súdny dvor preto rozhodol, že vo všetkých prípadoch, keď nedodržanie opatrení požadovaných smernicami o kvalite ovzdušia a pitnej vody, ktoré majú za cieľ ochranu verejného zdravia môže ohroziť zdravie osôb, musia mať tieto osoby možnosť dovolať sa kogentných pravidiel, ktoré uvedené smernice obsahujú (pozri rozsudky z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-361/88, už citovaný, a Komisia/Nemecko, C-59/89, už citovaný, ako aj zo 17. októbra 1991, Komisia/Nemecko, už citovaný).

39 Z uvedeného vyplýva, že fyzické alebo právnické osoby, ktorých sa riziko prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov priamo týka, musia mať možnosť vymôcť od príslušných orgánov, a to prípadne aj prostredníctvom žaloby na príslušnom súde, aby bol akčný plán vypracovaný, ak existuje takéto riziko.

40 V prejednávanej veci je bezpredmetná okolnosť, že tieto osoby majú k dispozícii iné prostriedky, na základe ktorých môžu konať, najmä možnosť požadovať od príslušných orgánov prijatie konkrétnych opatrení na zníženie znečistenia, tak ako to v zmysle údajov poskytnutých vnútroštátnym súdom stanovuje nemecký právny poriadok.

41 Smernica 96/62 totiž jednak nijako nenamieta proti opatreniam, ktoré môžu byť prijaté na základe iných ustanovení vnútroštátneho práva, a jednak zavádza celkom špecifický súbor opatrení o plánovaní s cieľom ochrany životného prostredia „ako celku“, tak ako to uvádza jej dvanáste odôvodnenie a zohľadňuje pritom všetky skutočnosti, ktoré sa majú vziať do úvahy, ako najmä požiadavky fungovania priemyselných zariadení alebo požiadavky premiestňovania.

42 Na prvú otázku je preto potrebné odpovedať, že článok 7 ods. 3 smernice 96/62 sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade rizika prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov musia mať jednotlivci, ktorých sa to priamo týka, možnosť vymôcť od príslušných vnútroštátnych orgánov vypracovanie akčného plánu, a to aj ak v zmysle vnútroštátneho práva majú k dispozícii iné prostriedky, na základe ktorých môžu konať s cieľom vymôcť od týchto orgánov prijatie opatrení na boj proti znečisteniu ovzdušia.

O obsahu akčných plánov

43 Bundesverwaltungsgericht sa svojou druhou a treťou otázkou pýta, či sú príslušné vnútroštátne orgány povinné prijať opatrenia, ktoré v krátkom čase umožnia dosiahnuť limitnú hodnotu, alebo či sa môžu obmedziť na prijatie takých opatrení, ktoré umožnia znížiť prekročenie a obmedziť jeho trvanie, a sú teda opatreniami umožňujúcimi postupné zlepšenie situácie.

44 Podľa článku 7 ods. 3 smernice 96/62 akčného plánu musia obsahovať 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“. Z tohto znenia vyplýva, že členské štáty nie sú povinné prijať opatrenia na zabezpečenie toho, aby tieto limitné hodnoty a/alebo výstražné prahy neboli nikdy prekročené.

45 Zo systému uvedenej smernice, ktorej cieľom je integrované zníženie znečistenia, naopak vyplýva, že členským štátom prináleží, aby prijali opatrenia, ktoré sú spôsobilé znížiť riziko prekročenia, ako aj jeho trvanie na minimum, berúc pritom do úvahy všetky okolnosti vyplývajúce z daného času a dotknutých záujmov.

46 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že aj keď členské štáty v tomto prípade disponujú voľnou úvahou, článok 7 ods. 3 smernice 96/62 obsahuje obmedzenia jej výkonu, pričom týchto obmedzení sa možno dovolávať pred vnútroštátnymi súdmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 59) a týkajú sa súladu medzi opatreniami, ktoré musí akčný plán obsahovať, a cieľom spočívajúcim v znížení rizika prekročenia a v obmedzení jeho trvania, berúc do úvahy rovnováhu, ktorá sa musí medzi týmto cieľom a rôznymi dotknutými verejnými a súkromnými záujmami zabezpečiť.

47 Na druhú a tretiu otázku je preto potrebné odpovedať, že členské štáty majú — pod kontrolou vnútroštátneho súdu — len povinnosť v rámci akčného plánu a v krátkom čase prijať opatrenia, ktoré sú spôsobilé jednak na minimum znížiť riziko prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov a jednak postupne zabezpečiť návrat na úroveň pod týmito hodnotami alebo prahmi, berúc pritom do úvahy skutkové okolnosti a všetky dotknuté záujmy.

O trovách

48 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

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

1. **Článok 7 ods. 3 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia, zmenenej a doplnenej nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003, sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade rizika prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov musia mať jednotlivci, ktorých sa to priamo týka, možnosť vymôcť od príslušných vnútroštátnych orgánov vypracovanie akčného plánu, a to aj ak v zmysle vnútroštátneho práva majú k dispozícii iné prostriedky, na základe ktorých môžu konať s cieľom vymôcť od týchto orgánov prijatie opatrení na boj proti znečisteniu ovzdušia.**

2. **Členské štáty majú — pod kontrolou vnútroštátneho súdu — len povinnosť v rámci akčného plánu a v krátkom čase prijať opatrenia, ktoré sú spôsobilé jednak na minimum znížiť riziko prekročenia limitných hodnôt alebo výstražných prahov a jednak postupne zabezpečiť návrat na úroveň pod týmito hodnotami alebo prahmi, berúc pritom do úvahy skutkové okolnosti a všetky dotknuté záujmy.**

Podpisy