ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

26. května 2011 *

Ve spojených věcech C-165/09 až C-167/09,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané rozhodnutími Raad van State (Nizozemsko) ze dne 29. dubna 2009, došlými Soudnímu dvoru dne 30. dubna 2009, v řízeních

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

Manželé B. Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

proti

College van Gedeputeerde Staten van Groningen,

* Jednací jazyk: nizozemština.

a

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

proti

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

a

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland a

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

proti

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

za přítomnosti

RWE Eemshaven Holding BV, dříve Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 a C-167/09),

E.On Benelux NV (C-167/09),

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano (zpravodaj), předseda senátu, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan a M. Berger, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. října 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Stichting Natuur en Milieu J. G. Vollenbroekem, jako zmocněncem,

– za Stichting Greenpeace Nederland J.G. Vollenbroekem, jako zmocněncem, a B. N. Kloostra, advocaat,

– za Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie J. G. Vollenbroekem, jako zmocněncem,

– za College van Gedeputeerde Staten van Groningen A. Ayalem a W. J. W. Snippem, jako zmocněnci,

– za College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland B. J. M. Verras, jako zmocněnkyní,

– za RWE Eemshaven Holding BV, dříve RWE Power AG, D. N. Broersem a J. J. Peelenem, advocaten, jakož i M. Wernerem, Rechtsanwalt,

– za E.On Benelux NV J. M. Ossem, J. C. A. Houdijkem a A. A. Freriksem, advocaten, jakož i E. Broeren, Rechtsanwalt,

– za Electrabel Nederland NV P. Wytinckem, M. van der Woudem a M.M. Kaajan, advocaten,

– za nizozemskou vládu C. M. Wissels, B. Koopman a A. M. de Reem, jakož i Y. de Vriesem, jako zmocněnci,

– za dánskou vládu V. Pasternak Jørgensen, jakož i R. Holdgaardem a C. Vangem, jako zmocněnci,

– za francouzskou vládu S. Menezem, jako zmocněncem,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci se S. Fiorentinem, avvocato dello Stato,

– za rakouskou vládu E. Riedlem, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi A. Alcover San Pedro a F. Ronkes Agerbeekem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. prosince 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 9 směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80), v jejím původním znění, jakož i ve znění kodifikovaném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 24, s. 8, dále jen „směrnice IPPC"), a výkladu ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečisťující ovzduší (Úř. věst. L 309, s. 22; Zvl. vyd. 15/06, s. 320, dále jen „směrnice NEC"), relevantních ve vztahu k okolnostem původních řízení.

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů ve věci C-165/09 mezi nadacemi Stichting Natuur en Milieu (dále jen „Natuur en Milieu"), Stichting Greenpeace Nederland (dále jen „Greenpeace") a čtyřmi fyzickými osobami na straně jedné a College van Gedeputeerde Staten van Groningen (správa provincie Groningen) na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterým uvedená správa udělila společnosti RWE Eemshaven Holding BV, dříve RWE Power AG (dále jen „RWE") povolení k výstavbě a provozování elektrárny na území provincie Groningen, a ve věcech C-166/09 a C-167/09 mezi nadacemi Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (dále

jen „Milieufederatie“), Greenpeace a asociací Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (sdružení znepokojených občanů Voorne, dále jen „VVBV“) na straně jedné a College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (správa provincie Zuid-Holland) na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterými tento orgán udělil společnosti Electrabel Nederland N.V. (dále jen „Electrabel“) resp. společnosti E.On Benelux N.V. (dále jen „E.On“) povolení k výstavbě a provozování dvou elektráren na území provincie Zuid-Holland.

Právní rámec

Právní úprava Unie

Směrnice IPPC

3 Vzhledem k tomu, že směrnice IPPC kodifikovala a nahradila směrnici 96/61, budou ustanovení této směrnice dále uvedena ve svém konsolidovaném znění, kterým se nemění její obsah.

4 Třetí a devátý bod odůvodnění směrnice IPPC upřesňují:

„(3) Pátý akční program pro životní prostředí […] považoval integrovaný přístup k omezování znečištění za prioritní součást úsilí o dosažení trvalejší rovnováhy mezi lidskou činností a socioekonomickým rozvojem na jedné straně a přírodními zdroji a regenerační schopností přírody na straně druhé.

(9) Účelem integrovaného přístupu k omezování znečištění je zabránit emisím do ovzduší, vody a půdy i se zřetelem na nakládání s odpady všude tam, kde je to možné, a tam, kde to možné není, alespoň minimalizovat vznik odpadů, aby bylo dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku."

5 Článek 2 bod 7 směrnice IPPC definuje normu kvality životního prostředí jako „souhrn požadavků, které musí životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právními předpisy Společenství."

6 Podle čl. 2 bodu 12 této směrnice se rozumí „nejlepší dostupnou technikou": „[…] nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, a pokud to není možné, alespoň tyto emise omezit a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek."

7 Článek 4 směrnice IPPC stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné nové zařízení nebude provozováno bez povolení uděleného v souladu s touto směrnicí […].“

8 Článek 9 směrnice IPPC stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby v povolení byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků pro udělení povolení podle článků 3 a 10, jejichž smyslem je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku prostřednictvím ochrany ovzduší, vody a půdy.

[…]

3. Povolení obsahují mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky, zejména pro látky uvedené v příloze III, které by mohly být emitovány z dotyčného zařízení ve významném množství, se zřetelem k jejich povaze a možnosti přenosu z jedné složky do druhé (vody, ovzduší a půdy). V případě nutnosti bude povolení obsahovat i odpovídající požadavky na ochranu půdy a podzemní vody, jakož i opatření k nakládání s odpady, které v zařízení vznikají. Mezní hodnoty mohou být případně doplněny nebo nahrazeny rovnocennými parametry nebo jinými technickými opatřeními.

[…]

4. Aniž je dotčen článek 10, mezní hodnoty emisí, rovnocenné parametry a jiná technická opatření uvedená v odstavci 3 vycházejí z nejlepší dostupné techniky, se zřetelem k technickým charakteristikám dotyčného zařízení, k jeho zeměpisné poloze a podmínkám životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází, aniž by však bylo předepsáno použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Ve všech případech podmínky povolení obsahují ustanovení týkající se minimalizace dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

[…]

7. Povolení může obsahovat další zvláštní podmínky, jejichž splnění v rámci této směrnice považuje členský stát či příslušný orgán za vhodné.

8. Aniž je dotčena povinnost udělit povolení podle této směrnice, mohou členské státy předepsat určité požadavky pro určité kategorie zařízení formou obecně závazných pravidel místo zařazení těchto požadavků do podmínek jednotlivých povolení, a to za předpokladu, že bude zajištěn integrovaný přístup a odpovídající vysoká úroveň ochrany životního prostředí jako celku."

9 Článek 10 této směrnice zní:

„Pokud určitá norma kvality životního prostředí vyžaduje dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepší dostupné techniky, je především nutno tato mimořádná opatření v povolení uvést, a to bez dotčení ostatních opatření, která mohou být v zájmu dosažení souladu s normami kvality životního prostředí učiněna."

10 Článek 19 odst. 2 směrnice IPPC stanoví:

„Pokud neexistují mezní hodnoty emisí Společenství stanovené podle této směrnice, použijí se jako minimální mezní hodnoty emisí podle této směrnice pro zařízení vyjmenovaná v příloze I příslušné mezní hodnoty emisí, které jsou uvedeny ve směrnicích vyjmenovaných v příloze II a v dalších právních předpisech Společenství."

11 Příloha II uvedené směrnice IPPC obsahuje výčet následujících směrnic:

„1. Směrnice Rady 87/217/EHS ze dne 19. března 1987 o předcházení a snižování znečištění životního prostředí azbestem

2. Směrnice Rady 82/176/EHS ze dne 22. března 1982 o mezních hodnotách a jakostních cílech pro vypouštění rtuti z průmyslu elektrolýzy alkalických chloridů

3. Směrnice Rady 83/513/EHS ze dne 26. září 1983 o mezních hodnotách a jakostních cílech pro vypouštění kadmia

4. Směrnice Rady 84/156/EHS ze dne 8. března 1984 o mezních hodnotách a jakostních cílech pro vypouštění rtuti z jiných průmyslových oborů, než je elektrolýza alkalických chloridů

5. Směrnice Rady 84/491/EHS ze dne 9. října 1984 o mezních hodnotách a jakostních cílech pro vypouštění hexachlorcyklohexanu

6. Směrnice Rady 86/280/EHS ze dne 12. června 1986 o mezních hodnotách a jakostních cílech pro vypouštění některých nebezpečných látek uvedených v seznamu I přílohy směrnice 76/464/EHS

7. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES ze dne 4. prosince 2000 o spalování odpadů

8. Směrnice Rady 92/112/EHS ze dne 15. prosince 1992 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého

9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení

10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/11/ES ze dne 15. února 2006 o znečišťování některými nebezpečnými látkami vypouštěnými do vodního prostředí Společenství

11. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech

12. Směrnice Rady 75/439/EHS ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji

13. Směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech

14. Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů."

Směrnice NEC

12 Jedenáctý a dvanáctý bod odůvodnění směrnice NEC stanoví:

„(11) Rentabilním způsobem, jak splnit dílčí cíle ochrany životního prostředí, je soustava národních stropů pro emise oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických látek a amoniaku, stanovených pro každý členský stát. Takové emisní stropy umožní Společenství a členským státům pružnost při určování způsobu, jak je splnit.

(12) Je třeba, aby členské státy byly odpovědné za provádění opatření pro dosažení souladu s národními emisními stropy. Pokrok v plnění emisních stropů bude nutné hodnotit. Je proto třeba vypracovat národní programy snižování emisí a podávat o nich Komisi zprávy; je třeba, aby obsahovaly informace o přijatých nebo předpokládaných opatřeních, jimiž se mají emisní stropy splnit."

13 Devatenáctý bod odůvodnění směrnice NEC stanoví následující:

„Ustanovení této směrnice je třeba uplatňovat, aniž jsou dotčeny právní předpisy Společenství, které upravují emise těchto znečišťujících látek ze specifických zdrojů a ustanovení [směrnice 96/61] týkající se mezních hodnot emisí a používání nejlepších dostupných technik."

14 Článek 1 směrnice NEC stanoví, že jejím cílem je omezit emise acidifikujících a eutrofizujících znečišťujících látek a prekurzorů ozonu za účelem zlepšení ochrany životního prostředí a lidského zdraví ve Společenství před ohrožením nepříznivými účinky acidifikace, eutrofizace půdy a přízemního ozonu.

15 Článek 4 směrnice NEC, nadepsaný „Národní emisní stropy", stanoví:

„1. Nejpozději do roku 2010 omezí členské státy své roční emise znečišťujících látek oxidu siřičitého (SO_2), oxidů dusíku (NO_x), těkavých organických sloučenin (VOC) a amoniaku (NH_3) na množství, jež nepřekročí emisní stropy uvedené v příloze I, přičemž vezmou v úvahu všechny úpravy provedené opatřeními, která Společenství přijme po zprávách uvedených v článku 9.

2. Členské státy zajistí, aby emisní stropy stanovené v příloze I nebyly v žádném roce po roce 2010 překročeny."

16 Podle článku 6 uvedené směrnice:

„1. Členské státy vypracují nejpozději do 1. října 2002 programy pro postupné snižování národních emisí znečišťujících látek uvedených v článku 4 s cílem splnit nejpozději do roku 2010 alespoň národní emisní stropy stanovené v příloze I.

2. Národní programy musí obsahovat informace o přijaté a předpokládané politice a opatřeních a číselně vyjádřené odhady účinku této politiky a opatření na emise znečišťujících látek v roce 2010. Významné změny, které se očekávají v geografickém rozdělení národních emisí, se musí vyznačit.

3. Do 1. října 2006 musí členské státy podle potřeby aktualizovat a zrevidovat národní programy.

4. Členské státy zpřístupní veřejnosti a příslušným organizacím, jako jsou ekologické organizace, programy vypracované v souladu s odstavci 1, 2 a 3. Informace zpřístupněné veřejnosti a organizacím podle tohoto odstavce musí být jasné, srozumitelné a snadno dostupné."

17 Článek 7 odst. 1 a 2 směrnice NEC zní následovně:

„1. Členské státy zpracují a každoročně aktualizují národní emisní inventury a emisní prognózy pro rok 2010 pro znečisťující látky uvedené v článku 4.

2. Členské státy zavedou své emisní inventury a prognózy užívající metody předepsané v příloze III.“

18 Článek 8 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Nejpozději do 31. prosince každého roku oznámí členské státy Komisi a Evropské agentuře pro životní prostředí své emisní inventury a emisní prognózy pro rok 2010 ustanovené podle článku 7. Oznámí své konečné emisní inventury za předminulý rok a předběžné emisní inventury za minulý rok. Emisní prognózy obsahují informace, které umožní kvantitativní pochopení klíčových sociálně-ekonomických předpokladů použitých při jejich vypracování.

2. Nejpozději do 31. prosince 2002 uvědomí členské státy Komisi o programech vypracovaných podle čl. 6 odst. 1 a 2.

Nejpozději do 31. prosince 2006 uvědomí členské státy Komisi o aktualizovaných programech vypracovaných podle čl. 6 odst. 3.“

19 Příloha I směrnice NEC stanoví pro Nizozemsko emisní strop ve výši 50 kilotun SO_2 a 260 kilotun NO_x, kterého je třeba dosáhnout nejpozději do roku 2010.

Vnitrostátní právní úprava

20 Směrnice 96/61 a směrnice IPPC byly do vnitrostátního práva provedeny změnou některých ustanovení zákona o ochraně životního prostředí (Wet Milieubeheer, dále jen „WMB"). Podle čl. 8.1 odst. 1 písm. b) WMB je zakázáno měnit zařízení uvedené ve směrnici 96/61 a později ve směrnici IPPC nebo měnit způsob jeho fungování, jestliže pro tento účel nebylo uděleno povolení.

21 Článek 8.10 WMB zejména stanoví, že povolení pro výstavbu a provozování takového zařízení lze odepřít jen v zájmu ochrany životního prostředí. Odstavec 2 písm. a) tohoto článku v tomto ohledu upřesňuje, že povolení musí být v každém případě odepřeno v případě, že jeho udělením nelze zaručit, že v dotyčném zařízení bude využita nejlepší dostupná technika.

22 Podle čl. 8.11 odst. 2 WMB lze v zájmu ochrany životního prostředí udělit omezené povolení.

23 Co se týče směrnice NEC, přijaly nizozemské orgány za účelem jejího provedení několik iniciativ a opatření.

24 V souladu s čl. 8 odst. 2 uvedené směrnice státní tajemník pro bydlení, územní plánování a záležitosti týkající se životního prostředí (Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, dále jen „staatssecretaris") v roce 2002 vypracoval a oznámil Komisi zprávu týkající se národního programu emisních stropů acidifikace a velkoplošného znečištění ovzduší („Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002"). V roce 2003 vyhotovil staatssecretaris

prováděcí doložku týkající se emisních stropů acidifikace a velkoplošného znečištění ovzduší („Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder"), popisující zamýšlená opatření a rozdělující národní emisní stropy na odvětví.

25 Dne 6. července 2005 vstoupil v platnost zákon ze dne 16. června 2005, kterým se mění zákon o znečišťování ovzduší (provedení směrnice ES o národních emisních stropech) [Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (utivoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)], jakož i nařízení, kterým se provádí směrnice ES o národních emisních stropech (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds).

26 V souladu s čl. 8 odst. 2 směrnice NEC byl v roce 2006 přepracován a aktualizován národní program politiky životního prostředí. Za tímto účelem schválil ministr pro bydlení, územní plánování a záležitosti týkající se životního prostředí (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dále jen „ministr") zprávu týkající se emisních stropů acidifikace a velkoplošného znečištění ovzduší (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006, dále jen „zpráva NEC 2006"), zahrnující celou řadu právních požadavků, zamýšlených daňových opatření a závazných dohod za účelem dodržení emisních stropů stanovených pro Nizozemské království nejpozději do 31. prosince 2010.

27 Na základě prováděcí doložky týkající se emisních stropů acidifikace a velkoplošného znečištění ovzduší vypracované státním tajemníkem pro bydlení, územní plánování a záležitosti týkající se životního prostředí stanovil ministr dne 28. června 2007 odvětvový emisní strop pro SO_2 v odvětví energetiky na celkové množství 13,5 kilotun ročně, a to nezávisle na tom, zda budou do provozu uvedeny nové elektrárny. Dne 26. června 2008 byl mezi dotyčnými vnitrostátními orgány, orgány provincií (tedy Zuid-Holland a Groningen) a veškerými energetickými společnostmi uzavřen závazný a vykonatelný protokol k dohodě o SO_2 za účelem zavedení povinnosti dodržování

tohoto emisního limitu v odvětví energetiky pro všechny strany na období do 31. prosince 2019.

28 V rámci národního emisního stropu NO_x zavedly oproti tomu nizozemské orgány na základě cíle 55 kilotun emisí NO_x v roce 2010 pro velká průmyslová zařízení systém obchodování s emisními povolenkami.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

29 Ve věci C-165/09 udělil College van Gedeputeerde Staten van Groningen rozhodnutím ze dne 11. prosince 2007 společnosti RWE povolení k výstavbě a provozování elektrárny fungující na bázi uhelného prachu a biomasy v průmyslové zóně Eemshaven v Eemsmondu.

30 Celkový roční objem emisí vypouštěných tímto zařízením od jeho předpokládaného uvedení do provozu nejdříve v roce 2012 by měl činit 1 454 tun SO_2, což představuje přibližně 2,9 % národního emisního stropu pro tuto znečišťující látku.

31 Natuur en Milieu a další, Greenpeace, manželé Meijerovi, jakož i E. Zwaag a F. Pals podali žalobu proti tomuto rozhodnutí před Raad van State.

32 Ve věci C-166/09 povolil College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland dne 11. března 2008 projekt společnosti Electrabel týkající se výstavby a provozování elektrárny fungující na bázi uhelného prachu a biomasy v Missouriweg v Rotterdamu.

33 Tato elektrárna, která bude uvedena do provozu nejdříve v roce 2013, by měla vypouštět roční množství emisí ve výši 580 tun SO_2 a 730 tun NO_2, tedy 1,2 % resp. 0,3 % národních emisních stropů stanovených pro SO_2 a NO_2.

34 Nadace Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace, jakož i VVBV napadly rozhodnutí o vydání uvedeného povolení před Raad van State.

35 Ve věci C-167/09 udělil College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland rozhodnutím ze dne 26. října 2007 společnosti E.On povolení k částečné rekonstrukci zařízení na výrobu elektřiny spalováním, zejména uhlí, umístěného v Coloradoweg v průmyslové zóně Rotterdam.

36 Celkový předpokládaný objem emisí od zahájení provozu, nejdříve během roku 2012, by měl činit 923 tun SO_2 a 1 535 tun NO_x, což odpovídá 1,8 % resp. 0,6 % národních emisních stropů pro SO_2 a NO_x.

37 Nadace Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace jakož i VVBV podaly žalobu proti uvedenému rozhodnutí o povolení před Raad van State.

38 V rámci těchto tří žalob žalobci v původním řízení v podstatě tvrdily, že vzhledem ke skutečnosti, že emisní stropy stanovené pro Nizozemské království směrnicí NEC nebudou do konce roku 2010 dodrženy, neměly příslušné orgány udělit uvedená povolení, nebo je přinejmenším měly udělit za přísnějších podmínek.

39 Ve svém předkládacím usnesení sdílí Raad van State myšlenku, podle níž politiky a přijatá opatření ke dni udělení uvedených povolení nebyly dostatečné k tomu, aby Nizozemskému království umožnily na konci roku 2010 dosáhnout cíle stanoveného v článku 4 směrnice NEC.

40 Jak totiž vyplývá zejména ze zprávy týkající se emisních stropů acidifikace a velkoplošného znečištění ovzduší vypracované ministrem, ze zprávy vyhotovené v březnu 2008 AEA Energy & Environment k posouzení národních plánů předložených na základě směrnice NEC, a rovněž ze zprávy o stavu životního prostředí 2008 („Milieubalans 2008"), přijaté Planbureau voor de Leefomgeving (úřad pro plánování životního prostředí), národní emisní stropy SO_2 a NO_x budou podle odhadů v roce 2010 pravděpodobně překročeny, jestliže v Nizozemsku nedojde ke změně politiky.

41 V rámci jednotlivých věcí v původním řízení tak předkládající soud považoval za nutné zabývat se určitými totožnými aspekty práva Unie s následujícími výhradami:

– ve věci C-165/09 je dotčen pouze emisní strop SO_2 stanovený směrnicí NEC, zatímco věci C-166/09 a C-167/09 se týkají rovněž emisního stropu NO_x stanoveného touto směrnicí;

– vzhledem k době, kdy nastaly skutkové okolnosti v původním řízení, se první předběžná otázka ve věcech C-165/09 a C-167/09 týká výkladu článku 9 směrnice 96/61, zatímco se tato otázka ve věci C-166/09 vztahuje ke stejnému ustanovení ve znění kodifikovaném směrnicí IPPC, jehož text nebyl změněn.

42 Za těchto podmínek se Raad van State rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru v každé věci v původním řízení následující předběžné otázky:

„1) Znamená povinnost výkladu v souladu se směrnicí, že povinnosti vyplývající ze směrnice [96/61] (nyní směrnice [IPPC]) [(věci C-165/09 a C-167/09)] [nebo] směrnice [IPPC] [(věc C-166/09)], provedené do [WMB], mohou a musí být vykládány v tom smyslu, že při rozhodování o žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí je třeba v plném rozsahu zohlednit národní emisní stropy pro SO_2 [(věc C-165/09)] [nebo] emisní stropy SO_2 a NO_x [(věci C-166/09 a C-167/09)] směrnice [NEC], zejména pokud jde o povinnosti vyplývající z čl. 9 odst. 4 směrnice [IPPC]?

2) a) Platí povinnost členského státu zdržet se přijetí jakýchkoli opatření, jež by mohla vážně ohrozit dosažení cíle stanoveného směrnicí, i v období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010, jež uvádí čl. 4 odst. 1 směrnice NEC?

b) Platí během období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 kromě nebo namísto uvedené povinnosti pro dotčený členský stát pozitivní povinnosti, pokud po uplynutí tohoto období dojde k překročení národních emisních stropů pro SO_2 nebo NO_x nebo takové překročení hrozí?

c) Je pro odpověď na druhou otázku písm. a) a druhou otázku písm. b) relevantní skutečnost, že z žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí vztahujícího se na zařízení, které přispívá k překročení nebo hrozbě překročení národního emisního stropu pro SO_2 nebo NO_x podle směrnice NEC, vyplývá, že provoz daného zařízení bude zahájen nejdříve v roce 2011?

3) a) Mají povinnosti uvedené ve druhé otázce za následek, že členský stát musí povolení v oblasti životního prostředí, o jehož vydání se žádá, odepřít nebo je spojit s podmínkami nebo omezeními, pokud není zaručeno, že zařízení, na něž se vztahuje žádost o udělení povolení, nepřispěje k překročení nebo hrozbě překročení národního emisního stropu pro SO_2 nebo NO_x směrnice NEC? Je pro odpověď na tuto otázku relevantní, v jaké míře dané zařízení přispívá k tomuto překročení nebo hrozícímu překročení?

b) Nebo ze směrnice NEC vyplývá, že členský stát disponuje i při překročení nebo hrozícím překročení národního emisního stropu pro SO_2 nebo NO_x prostorem pro uvážení, který mu umožní dosáhnout cíle stanoveného touto směrnicí tím, že namísto odepření povolení či jeho spojení s podmínkami a omezeními přijme jiná opatření, například jiný druh vyrovnání?

4) Může se jednotlivec v případě, že se na členský stát vztahují povinnosti ve smyslu druhé a třetí otázky, před vnitrostátními soudy dovolávat dodržování těchto povinností?

5) a) Může se jednotlivec dovolávat přímo článku 4 směrnice NEC?

b) Pokud ano, lze se jej přímo dovolávat od 27. listopadu 2002, nebo teprve od 31. prosince 2010? Je pro odpověď na tuto otázku relevantní, že z žádosti o udělení povolení v oblasti životního prostředí vyplývá, že provoz daného zařízení bude zahájen nejdříve v roce 2011?

6) Je jednotlivec v případě, že se udělením povolení v oblasti životního prostředí nebo jiným opatřením přispívá k překročení nebo hrozícímu překročení národního emisního stropu pro SO_2 nebo NO_x podle směrnice NEC, na základě článku 4 této směrnice oprávněn zejména:

a) odvodit obecný nárok na to, aby dotčený členský stát stanovil soubor opatření, na jejichž základě se do roku 2010 omezí roční národní emise SO_2 nebo NO_x na množství nepřekračující národní emisní strop podle směrnice NEC, nebo pokud se toto nezdaří, soubor opatření, na jejichž základě se emise poté co možná nejrychleji omezí na tato množství;

b) odvodit konkrétní nároky na to, aby dotčený členský stát přijal ohledně konkrétního zařízení specifická opatření, například formou odepření povolení nebo spojením tohoto povolení s dalšími podmínkami nebo omezeními, která přispějí k tomu, aby byly do roku 2010 omezeny roční národní emise SO_2 a NO_x na množství nepřekračující národní emisní stropy podle směrnice NEC, nebo pokud se toto nezdaří, specifická opatření přispívající k tomu, aby se emise poté co možná nejrychleji omezily na tato množství?

c) Je pro odpovědi na šestou otázku písm. a) a šestou otázku písm. b) relevantní, v jaké míře dané zařízení přispívá k tomuto překročení nebo hrozícímu překročení?“

43 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 24. června 2009 byly věci C-165/09, C-166/09 a C-167/09 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, a rovněž rozsudku.

K přípustnosti

44 RWE, Electrabel a E.On zpochybňují přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

45 Tyto společnosti uplatňují zejména argument, že v rozsahu, v němž se předběžné otázky týkají výkladu ustanovení směrnice NEC, nemají žádný vztah k předmětu sporů v původním řízení, které se týkají udělení povolení v oblasti životního prostředí na základě vnitrostátních právních předpisů zajišťujících provedení směrnice IPPC do vnitrostátního práva a kromě toho mají hypotetickou povahu, neboť přijaté vnitrostátní programy Nizozemskému království od 31. prosince 2010 neumožňují překročit emisní stropy stanovené pro SO_2 a NO_x.

46 E.On kromě toho tvrdí, že Raad van State mohl rozhodnout spory v původním řízení na základě již ustálené stávající judikatury, která neponechává žádný prostor pro pochybnosti o správném použití dotyčného práva Unie.

47 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU, které je založeno na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, pouze vnitrostátní soud příslušný ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení, jakož i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva. Stejně tak je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci

otázek, které klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, týkají-li se položené otázky výkladu práva Unie, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz rozsudky ze dne 12. dubna 2005, Keller, C-145/03, Sb. rozh. s. I-2529, bod 33; ze dne 18. července 2007, Lucchini, C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 43, a ze dne 11. září 2008, Eckelkamp a další, C-11/07, Sb. rozh. s. I-6845, body 27 a 32).

48 Soudní dvůr není povinen rozhodnout zejména je-li zjevné, že žádaný výklad práva Unie nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže se jedná o hypotetický problém (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13 března 2001, PreussenElektra, C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 39, a ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 25).

49 V případě řízení v projednávaných věcech tomu tak přitom není.

50 V předkládacích usneseních se totiž Raad van State zabývá právě otázkou, zda povinnosti vyplývající ze směrnice IPPC, zejména z jejího článku 9, ukládají příslušným vnitrostátním orgánům povinnost přihlížet při vydávání povolení na základě této směrnice (dále jen „povolení v oblasti životního prostředí“) k národním stropům SO_2 a NO_x stanoveným směrnicí NEC. V důsledku toho nelze tvrdit, že požadovaný výklad ustanovení této směrnice nemá žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení.

51 Raad van State se mimoto zamýšlí nad rozsahem povinností příslušejících členským státům podle článku 4 směrnice NEC a podle dalších relevantních ustanovení této směrnice, zejména v případech, kdy přetrvávají rizika, že tyto státy nedodrží národní stropy SO_2 a NO_x stanovené touto směrnicí. Avšak vzhledem k tomu, že posouzení technických informací a vědeckých údajů, jichž se v tomto ohledu dovolává Raad van State, nesdílejí všechny zúčastněné strany, a že taková rizika nelze vyloučit, nezdá se

být přinejmenším zjevné, že předložené otázky mají vzhledem k rozhodnutím, které má vnitrostátní soud přijmout ve věcech v původním řízení, hypotetickou povahu.

52 Co se dále týče argumentu společnosti E.ON, podle něhož se otázky v této věci týkají výkladu práva Unie vyplývajícího dostatečně jasně z ustálené judikatury Soudního dvora, je třeba připomenout, že článek 267 SFEU stále umožňuje vnitrostátnímu soudu, aby Soudnímu dvoru opětovně položil výkladové otázky, považuje-li to za vhodné (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 27. března 1963, Da Costa a další, 28/62 až 30/62, Recueil, s. 59, 76; ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 15, a ze dne 12. října 2010, Rosenbladt, C-45/09, Sb. rozh. s. I-9391, bod 31).

53 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je proto třeba považovat za přípustné.

K věci samé

Úvodní poznámky

54 V žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce předložených Soudnímu dvoru uvádí předkládající soud jak směrnici 96/61, tak i směrnici IPPC, a to s přihlédnutím k době, kdy nastaly skutkové okolnosti ve věcech v původním řízení.

55 Avšak vzhledem k tomu, že ustanovení článku 9 směrnice 96/61 a směrnice IPPC, jichž se týká první předběžná otázka, mají totožné znění a musejí tedy být vykládána

stejným způsobem (viz rozsudky ze dne 17 září 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Recueil, s. I-7213, bod 91, a ze dne 24. listopadu 2005, ATI EAC e Viaggi di Maio a další, C-331/04, Sb. rozh. s. I-10109, bod 20), může Soudní dvůr poskytnout užitečnou odpověď na uvedené otázky tím, že odkáže pouze na konsolidované znění těchto ustanovení.

K první otázce

56 Podstatou první otázky Raad van State je, zda je nutné vykládat čl. 9 odst. 1, 3 a 4 směrnice IPPC v tom smyslu, že při vydávání povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení musejí příslušné vnitrostátní orgány mezi podmínkami pro udělení tohoto povolení zohlednit národní emisní stropy SO_2 a NO_x stanovené směrnicí NEC.

57 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že – jak rovněž uvádějí všechny členské státy zúčastněné na tomto řízení – žádný z uvedených odstavců článku 9 směrnice IPPC na tyto emisní stropy výslovně ani implicitně neodkazuje.

58 Odstavec 1 tohoto článku neodkazuje na uvedené emisní stropy, ukládá-li členským státům povinnost zajistit, aby v povolení v oblasti životního prostředí byla uvedena veškerá opatření nutná ke splnění požadavků stanovených v článku 3 směrnice IPPC. Tento článek ve skutečnosti pouze stanoví, že zařízení bude provozováno takovým způsobem, že budou přijata vhodná preventivní opatření, aby nedocházelo k významnému znečišťování, zejména využitím nejlepší dostupné techniky, a aby se dále předcházelo vzniku odpadů nebo aby byly omezeny za účelem omezení dopadů na životní prostředí, aby byla energie využívána účinně a aby byla přijata nezbytná

opatření s cílem předcházet výskytu havárií či omezovat jejich následky a zabránit rovněž jakémukoli riziku znečištění a navrátit po úplném ukončení činností místo ukončeného provozu zpět do uspokojivého stavu.

59 Ani z čl. 9 odst. 1 směrnice IPPC ve spojení s odstavcem 4 tohoto článku nevyplývá žádný odkaz, neboť příslušným vnitrostátním orgánům ukládá dodržovat případně i podmínky povolení stanovené v článku 10 této směrnice.

60 Tento článek totiž především stanoví, že v uvedeném povolení je třeba uvést další opatření, jestliže „normy kvality životního prostředí" vyžadují dodržení přísnějších podmínek, než jakých lze dosáhnout použitím nejlepší dostupné techniky.

61 Ze znění čl. 2 bodu 7 směrnice IPPC nicméně vyplývá, že tyto normy představují pravidla stanovující „požadavk[y], které musí životní prostředí nebo jeho určitá část v daném čase splňovat a které jsou stanoveny právními předpisy Společenství", a spočívají tedy na kvalitativních charakteristikách chráněných prvků.

62 Avšak jak uvádí i generální advokátka v bodě 63 svého stanoviska, národní emisní stropy stanovené směrnicí NEC tyto vlastnosti nevykazují, neboť se vztahují k celkovému množství znečišťujících látek, které mohou být vypuštěny do ovzduší, a nikoli k tomu, jaké konkrétní kvalitativní požadavky ohledně koncentrace znečišťujících látek je třeba splnit v této zvláštní oblasti v daném okamžiku.

63 Ani z čl. 9 odst. 3 směrnice IPPC nevyplývá odkaz na dotyčné emisní stropy. Ve smyslu tohoto ustanovení totiž veškerá povolení v oblasti životního prostředí musejí obsahovat mezní hodnoty emisí pro znečišťující látky, které by mohly být emitovány z dotyčných zařízení, mezi něž patří obzvláště SO_2 a NO_x.

64 Článek 19 odst. 2 směrnice IPPC však v tomto ohledu stanoví, že neexistují-li mezní hodnoty emisí Společenství, platí hodnoty stanovené „ve směrnicích vyjmenovaných v příloze II a v dalších právních předpisech Společenství“, které se použijí na tato zařízení jako minimální mezní hodnoty emisí.

65 Je však třeba konstatovat, že směrnice NEC není mezi směrnicemi vyjmenovanými v uvedené příloze II. Kromě toho tato směrnice potud, pokud stanoví národní emisní stropy pro znečišťující látky vypouštěné do ovzduší z několika nespecifických zdrojů a aktivit, nemůže být považována za „další právní předpis Společenství“ stanovující mezní hodnoty emisí, neboť těmito mezními hodnotami se podle článku 2 směrnice IPPC rozumí „objem vyjádřený pomocí určitých specifických parametrů, koncentrace nebo hladiny určité emise, která nemá být během jednoho či několika období překročena […] [; vztahují] se za normálních okolností [...] k bodu, kde emise zařízení opouštějí[...]“.

66 Konečně, žádný implicitní odkaz na stropy stanovené směrnicí NEC není obsažen ani v čl. 9 odst. 4 směrnice IPPC. První věta tohoto ustanovení totiž pouze určuje, že mezní hodnoty emisí musejí vycházet z použití nejlepší dostupné techniky, se zřetelem k technickým charakteristikám dotyčného zařízení, k jeho zeměpisné poloze a podmínkám životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází.

67 Povinnost předepsaná ve druhé větě tohoto ustanovení – docílit toho, aby podmínky povolení obsahovaly ustanovení týkající se minimalizace dálkového přenosu znečištění či znečištění přesahujícího hranice států a zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku – může být kromě toho vykládána pouze v rámci systému zavedeného samotnou směrnicí IPPC, zejména uvedeného pravidla, zakotveného v první větě tohoto odstavce, podle kterého musejí mezní hodnoty emisí vycházet z nejlepší dostupné techniky.

68 Mimoto je třeba dodat, že směrnice IPPC, přijatá na základě čl. 175 odst. 1 ES za účelem uskutečnění cílů a zásad unijní politiky životního prostředí vytyčených v článku 174 ES, nemá v úmyslu provést úplnou harmonizaci. V této souvislosti si členské státy ve smyslu čl. 9 odst. 7 a 8 této směrnice zachovávají možnost stanovit další specifické podmínky povolení, případně i přísnější, a rovněž předepsat určité požadavky pro určité kategorie zařízení formou obecně závazných pravidel, aniž bude dotčeno zajištění integrovaného přístupu a odpovídající vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.

69 Dále je třeba konstatovat, že ani žádné další ustanovení směrnice NEC nezakládá povinnosti příslušných vnitrostátních orgánů zohlednit jako podmínku pro vydání povolení v oblasti životního prostředí národní emisní stropy SO_2 a NO_x.

70 Zákonodárce Unie naopak v devatenáctém bodě odůvodnění směrnice NEC stanovil, že tato směrnice se uplatní, „aniž jsou dotčen[a ustanovení směrnice IPPC] týkající se mezních hodnot emisí a používání nejlepších dostupných technik“, a dal tak najevo, že povinnosti vyplývající členským státům ze směrnice NEC se nemohou přímo dotknout povinností vyplývajících zejména z článku 9 směrnice IPPC.

71 Tento výklad je konečně podpořen odlišnými cíli a obecnou systematikou obou dotčených směrnic.

72 Cílem směrnice IPPC, jak jej v podstatě definuje její článek 1, je totiž integrovaná prevence a omezování znečištění uplatněním opatření, která mají vyloučit, anebo není-li to možné, snížit emise z činností uvedených v této směrnici do ovzduší, vody a půdy v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Tento integrovaný přístup je konkretizován plnou koordinací postupů a podmínek pro udělování povolení průmyslovým zařízením, která mohou působit významné znečištění (viz v tomto smyslu ohledně směrnice 96/61 rozsudek ze dne 22 ledna 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA, C-473/07, Sb. rozh. s. I-319, body 25 a 26).

73 Za tímto účelem, jak uvedla Komise ve svém sdělení předloženém dne 21. prosince 2007 Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Směrem k lepší politice průmyslových emisí [KOM (2007) 843 v konečném znění)], stanoví směrnice IPPC zásady pro povolování a regulaci velkých průmyslových zařízení na základě integrovaného přístupu a použití nejlepších dostupných technik, které jsou nejúčinnější pro dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí s přihlédnutím k nákladům a přínosům.

74 Cílem směrnice NEC je oproti tomu, jak vyplývá z jejích článků 1 a 2, omezit emise z veškerých zdrojů, acidifikujících a eutrofizujících znečišťujících látek a prekurzorů ozonu za účelem zlepšení ochrany životního prostředí a lidského zdraví s dlouhodobým cílem nepřesáhnout kritické hodnoty a zátěže.

75 Jak mimoto jasně vyplývá z článku 4 a z jedenáctého a dvanáctého bodu odůvodnění směrnice NEC, tato směrnice se zakládá na čistě programovém přístupu, podle kterého členské státy disponují širokým rozhodovacím prostorem ohledně volby politik a opatření, které je třeba přijmout nebo plánovat v rámci národních programů týkajících se souhrnu znečišťujících zdrojů, za účelem postupného strukturálního snížení emisí, zejména SO_2 a NO_x, na množství, které nepřesahuje emisní stropy uvedené v příloze I této směrnice, a to nejpozději do konce roku 2010. Z toho vyplývá, že uskutečnění cílů stanovených touto směrnicí nemůže přímo zasáhnout do řízení o udělení povolení v oblasti životního prostředí.

76 S ohledem na všechny předcházející úvahy je tudíž na první otázku třeba odpovědět tak, že čl. 9 odst. 1, 3 a 4 směrnice IPPC je třeba vykládat v tom smyslu, že členské státy nejsou při udělování povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, povinny zohlednit mezi podmínkami pro udělení tohoto povolení národní emisní stropy SO_2 a NO_x stanovené směrnicí NEC, avšak musejí dodržet povinnost vyplývající z uvedené směrnice NEC, v rámci národních programů přijmout nebo plánovat přiměřené a soudržné politiky a opatření, které mohou jako celek snížit emise zejména těchto znečišťujících látek na množství, která nepřesahují stropy uvedené v příloze I této směrnice, a to nejpozději do konce roku 2010.

Ke druhé a třetí otázce

77 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, jaké povinnosti vyplývají členským státům ze směrnice NEC během období od 27. listopadu 2002, kdy uplynula lhůta pro provedení směrnice, do 31. prosince 2010, tedy okamžiku, po němž uvedené státy musejí dodržovat emisní stropy stanovené

touto směrnicí. Kromě toho si předkládající soud klade otázku, zda příslušné vnitrostátní orgány vzhledem k těmto závazkům mohou být povinny odepřít nebo omezit povolení v oblasti životního prostředí nebo přijmout specifická kompenzační opatření v případě překročení nebo hrozícího překročení národních emisních stropů SO_2 a NO_x podle směrnice NEC.

K nepřijetí opatření, která by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí

78 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury v době běhu lhůty k provedení směrnice se členské státy, které jsou jejími příjemci, musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí (rozsudky ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 45; ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, Recueil, s. I-4431, bod 58, a ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea, C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh. s. I-2949, bod 38). Taková povinnost zdržet se přijímání předpisů, jež se vztahuje na všechny vnitrostátní orgány (viz rozsudek ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, bod 122, a citovaná judikatura), musí být chápána jako povinnost týkající se přijetí jakýchkoli opatření, ať již obecných nebo zvláštních, která mohou mít tento ohrožující účinek.

79 Tato povinnost zdržet se přijímání předpisů platí pro členské státy na základě čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 odst. 3 SFEU rovněž během přechodného období, kdy mohou nadále uplatňovat své vnitrostátní systémy, přestože nejsou v souladu s dotčenou směrnicí (viz rozsudky ze dne 10. listopadu 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-316/04, Sb. rozh. s. I-9759, bod 42, a ze dne 14. září 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Sb. rozh. s. I-8339, bod 42).

80 Z toho tudíž vyplývá, že taková povinnost musí být dodržena rovněž v průběhu přechodného období stanoveného v článku 4 směrnice NEC, během kterého členské státy ještě nemusejí dodržovat roční množství národních emisí, jež jsou uvedena v příloze I této směrnice. Vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit, zda je tato povinnost splněna u ustanovení a opatření, jejichž legalitu má přezkoumat (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 46).

81 V tomto ohledu je však třeba poznamenat, že takový přezkum musí být nutně prováděn na základě celkového posouzení s ohledem na všechny politiky a opatření přijaté na území dotyčného státu.

82 Vzhledem k systému zavedenému směrnicí NEC, a zejména k čistě programovému přístupu, který stanoví, jak bylo připomenuto v bodě 75 tohoto rozsudku, může být totiž dosažení cíle předepsaného touto směrnicí členskými státy závažně podryto pouze přijetím a prováděním souhrnu politik a opatření, které zejména s ohledem na své konkrétní účinky a trvání tolerují nebo vytvářejí kritický stav celkového množství emisí vypouštěných do ovzduší veškerými zdroji znečištění, který by na konci roku 2010 nutně ohrozil dodržení stropů uvedených v příloze I uvedené směrnice (viz obdobně výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, body 47 a 49).

83 Z toho vyplývá, že pouhé specifické opatření týkající se pouze zdroje SO_2 a NO_x, které by spočívalo v rozhodnutí o udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, patrně samo o sobě nemůže vážně ohrozit výsledek předepsaný směrnicí NEC, tedy omezit nejpozději v roce 2010 emise z těchto zdrojů znečištění do ovzduší v celkovém ročním množství nepřesahujícím uvedené národní stropy. Tento závěr platí tím spíše za okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, kdy má být dotyčné zařízení uvedeno do provozu až nejdříve během roku 2012.

K pozitivním povinnostem uloženým členským státům během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010

84 Ohledně otázky, zda a případně jaké pozitivní povinnosti se ukládají členským státům během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010, je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou je povinnost členského státu přijmout všechna nezbytná opatření k dosažení výsledku stanoveného směrnicí závaznou povinností uloženou čl. 288 odst. 3 SFEU a samotnou směrnicí (rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall, 152/84, Recueil, s. 723, bod 48; ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 55, a výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 40).

85 Z této povinnosti vyplývá, že během lhůty pro provedení směrnice členským státům přísluší přijmout opatření nezbytná k zajištění dosažení výsledku stanoveného směrnicí k okamžiku uplynutí této lhůty (výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 44). Totéž platí pro přechodné období, jako je období stanovené v článku 4 směrnice NEC.

86 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že samotná směrnice NEC během tohoto období členským státům stanoví určité pozitivní povinnosti, které se týkají zejména definování obecných intervenčních strategií s cílem postupného snižování ročních emisí dotčených znečišťujících látek na množství nepřesahující stropy stanovené přílohou I této směrnice, a to nejpozději do konce roku 2010.

87 Konkrétně členské státy podle článku 6 a čl. 8 odst. 2 směrnice NEC musejí nejpozději do 1. října 2002 vypracovat a nejpozději do 1. října 2006 podle potřeby aktualizovat a zrevidovat programy pro postupné snižování dotyčných emisí, které jsou povinny zpřístupnit veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných,

srozumitelných a snadno dostupných informací, a uvědomit o nich Komisi v předepsaných lhůtách. Článek 7 odst. 1 a 2 i čl. 8 odst. 1 směrnice NEC rovněž členským státům ukládají povinnost zpracovat a každoročně aktualizovat národní emisní inventury uvedených emisí a národní prognózy pro rok 2010. Konečné emisní inventury za předminulý rok a předběžné emisní inventury za minulý rok, stejně jako národní emisní prognózy pro rok 2010, musejí být každoročně, nejpozději 31. prosince, oznámeny Komisi a Evropské agentuře pro životní prostředí (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. prosince 2008, Komise v. Lucembursko, C-273/08, body 2 a 11).

88 Ohledně přesného obsahu těchto národních plánů je však třeba konstatovat, že jak již bylo připomenuto v bodě 75 tohoto rozsudku, široký rozhodovací prostor poskytnutý členským státům směrnicí NEC brání tomu, aby byly členské státy omezovány při vytváření těchto programů a aby byly povinny přijmout nebo zdržet se přijetí specifických opatření nebo iniciativ z důvodů, které nemají co do činění se strategickými úvahami, přihlížejícími obecně ke skutkovým okolnostem a k jednotlivým dotčeným veřejným a soukromým zájmům.

89 Případné předpisy v tomto smyslu by byly v rozporu s vůlí zákonodárce Unie, jíž je zejména umožnit členským státům zabezpečení určité rovnováhy mezi jednotlivými dotčenými zájmy. Kromě toho by to vedlo k nadměrné zátěži pro tyto státy, což by bylo v rozporu se zásadou proporcionality uvedené v článku 5 SEU, výslovně zmíněné v třináctém bodě odůvodnění směrnice NEC, která vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením práva Unie byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (viz rozsudky ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 68, a citovaná judikatura, a ze dne 8. června 2010, Vodafone a další, C-58/08, Sb. rozh. s. I-4999, bod 51).

90 Z výše uvedeného za těchto podmínek vyplývá, že během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 čl. 288 odst. 3 SFEU a samotná směrnice NEC členským státům neukládají povinnost odepřít nebo omezit udělení takového povolení v oblasti životního prostředí, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, ani přijmout specifická kompenzační opatření pro každé vydané povolení tohoto druhu, a to ani v případě překročení nebo hrozícího překročení národních emisních stropů SO_2 a NO_x.

91 S ohledem na veškeré předcházející úvahy je na druhou a třetí otázku třeba odpovědět v tom smyslu, že během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010, stanoveného článkem 4 směrnice NEC,

– čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 odst. 3 SFEU, jakož i směrnice NEC členským státům ukládají povinnost nepřijímat opatření, která by mohla vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí;

– přijetí specifického opatření členskými státy, týkajícího se pouze zdroje SO_2 a NO_x, patrně nemůže samo o sobě vážně ohrozit uskutečnění výsledku předepsaného směrnicí NEC. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda je tomu tak u každého rozhodnutí o udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení;

– čl. 288 odst. 3 SFEU, článek 6, čl. 7 odst. 1 a 2 i čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice NEC členským státům ukládají povinnost vypracovat, podle potřeby aktualizovat a zrevidovat programy pro postupné snižování národních emisí SO_2 a NO_x, které jsou povinny zpřístupnit veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných,

srozumitelných a snadno dostupných informací, a uvědomit o nich Komisi v předepsaných lhůtách, a kromě toho zpracovat a každoročně aktualizovat národní emisní inventury uvedených emisí a národní prognózy pro rok 2010, které ve stanovených lhůtách musejí oznámit Komisi a Evropské agentuře pro životní prostředí;

– čl. 288 odst. 3 SFEU a samotná směrnice NEC členským státům neukládají povinnost odepřít nebo omezit udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, ani přijmout specifická kompenzační opatření pro každé vydané povolení tohoto druhu, a to ani v případě překročení nebo hrozícího překročení národních emisních stropů SO_2 a NO_x.

Ke čtvrté až šesté otázce

92 Podstatou čtvrté až šesté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda a případně v jakém rozsahu se jednotlivec před vnitrostátními soudy může přímo dovolávat povinností uložených články 4 až 6 směrnice NEC.

93 V tomto ohledu je nejprve třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich vůči členskému státu, a to jak v případě, že stát směrnici včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně (viz zejména rozsudky ze dne

19. listopadu 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 11; ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, s. I-6325, bod 25, a ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835, bod 103).

94 Jak Soudní dvůr opakovaně připomněl, bylo by neslučitelné se závaznou povahou, kterou čl. 288 odst. 3 SFEU přiznává směrnici, kdyby byla v zásadě vyloučena možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti, kterou ukládá. Tato úvaha platí obzvláště pro směrnici, jejímž cílem je regulovat a omezovat znečištění ovzduší, a která tak směřuje k ochraně veřejného zdraví (viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, Sb. rozh. s. I-6221, bod 37).

95 V tomto ohledu je však třeba připomenout, že ustanovení práva Unie je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států (viz zejména rozsudky ze dne 3. dubna 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen v. Lippe, 28/67, Recueil, s. 211, a ze dne 23. února 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava a další, C-236/92, Recueil, s. I-483, bod 9).

96 Avšak ohledně článku 4 směrnice NEC je třeba konstatovat, že neodpovídá výše uvedeným charakteristikám.

97 Tento článek totiž má, je-li na něj nahlíženo v jeho kontextu, čistě programovou povahu, neboť pouze uvádí cíl, jehož je třeba dosáhnout, a ponechává přitom členským státům široký rozhodovací prostor v otázce prostředků, jichž má být k dosažení tohoto cíle použito.

98 Z toho vyplývá, že jelikož článek 4 směrnice NEC nestanoví žádnou bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost ukládající přijetí specifických a dílčích politik nebo opatření, na základě kterých bude umožněno dosažení stanoveného výsledku, nemohou se jej jednotlivci přímo dovolávat u vnitrostátního soudu, aby se mohli před 31. prosincem 2010 domáhat toho, aby příslušné orgány odmítly nebo omezily přijetí rozhodnutí o udělení takového povolení v oblasti životního prostředí, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, nebo aby přijaly specifická kompenzační opatření po udělení takového povolení.

99 Oproti tomu je článek 6 směrnice NEC bezpodmínečný a dostatečně přesný v tom smyslu, že členským státům jednoznačným způsobem ukládá povinnost vypracovat v souladu s jeho odstavci 1 až 3 národní programy pro postupné snižování národních emisí zejména SO_2 a NO_x s cílem splnit nejpozději do roku 2010 národní emisní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice, a kromě toho ve smyslu jeho odstavce 4 zpřístupnit tyto programy veřejnosti a dotčeným organizacím, jako jsou ekologické organizace, prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.

100 Z toho vyplývá, že fyzické a právnické osoby, které jsou bezprostředně dotčeny, musejí mít možnost požadovat od příslušných orgánů, případně prostřednictvím příslušných soudů, dodržování a provádění takových norem práva Unie.

101 V obsahu programů, které musejí být vypracovány, ačkoli platí, jak vyplývá z bodu 88 tohoto rozsudku, že členské státy disponují širokým rozhodovacím prostorem, ohledně volby specifických iniciativ, které je třeba provést, je rovněž pravdou, že nemají povinnost přijmout politiky a opatření zajišťující, aby před koncem roku 2010 nedošlo k žádnému překročení hodnot.

102 Z článku 6 směrnice NEC i ze systematiky této směrnice, jejímž cílem je postupné snižování národních emisí výslovně uvedených znečišťujících látek, však vyplývá, že je věcí členských států, aby během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 přijaly nebo plánovaly přiměřené a soudržné politiky a opatření, vhodné k celkovému snížení emisí znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice.

103 Z tohoto pohledu je třeba uvést, že ačkoli členské státy disponují posuzovací pravomocí, článek 6 směrnice NEC přesto obsahuje meze pro její výkon, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy, pokud jde o přiměřenost souhrnu přijatých nebo zamýšlených politik a opatření v rámci příslušných vnitrostátních programů s uvedeným cílem postupného snižování ročních emisí dotčených znečišťujících látek na množství nepřesahující stropy stanovené pro každý členský stát, a to nejpozději do konce roku 2010 (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Janecek, bod 46).

104 S ohledem na výše uvedené úvahy je na čtvrtou až šestou otázku třeba odpovědět takto:

– Článek 4 směrnice NEC není bezpodmínečný a dostatečně přesný, aby se jej jednotlivci před 31. prosincem 2010 mohli dovolávat před vnitrostátními soudy.

– Článek 6 směrnice NEC dotčeným jednotlivcům bezprostředně přiznává práva, kterých se lze dovolávat před vnitrostátními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do

konce roku 2010, a poskytly tyto za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.

K nákladům řízení

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

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

1) Článek 9 odst. 1, 3 a 4 směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, v jeho původním znění i ve znění kodifikovaném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění, je třeba vykládat v tom smyslu, že členské státy nejsou povinny při udělování povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, zohlednit mezi podmínkami pro udělení tohoto povolení národní emisní stropy SO_2 a NO_x stanovené směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropech pro některé látky znečišťující ovzduší, avšak musejí dodržet povinnost vyplývající z uvedené směrnice 2001/81, v rámci národních programů přijmout nebo plánovat přiměřené

a soudržné politiky a opatření, které mohou jako celek snížit emise zejména těchto znečišťujících látek na množství, která nepřesahují stropy uvedené v příloze I této směrnice, a to nejpozději do konce roku 2010.

2) Během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010, stanoveného v článku 4 směrnice 2001/81,

– **čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 odst. 3 SFEU i směrnice 2001/81 členským státům ukládají povinnost nepřijímat opatření, která by mohla vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí;**

– **přijetí specifického opatření členskými státy, týkajícího se pouze zdroje SO_2 a NO_x, patrně samo o sobě nemůže vážně ohrozit uskutečnění výsledku předepsaného směrnicí 2001/81. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda je tomu tak u každého rozhodnutí o udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení;**

– **čl. 288 odst. 3 SFEU a článek 6, čl. 7 odst. 1 a 2 i čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice 2001/81 členským státům ukládají povinnost vypracovat, podle potřeby aktualizovat a zrevidovat programy pro postupné snižování národních emisí SO_2 a NO_x, které jsou povinny zpřístupnit veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací, a uvědomit o nich Evropskou komisi v předepsaných lhůtách, a kromě toho zpracovat a každoročně aktualizovat národní emisní**

inventury uvedených emisí, jakož i národní prognózy pro rok 2010, které musejí ve stanovených lhůtách oznámit Evropské komisi a Evropské agentuře pro životní prostředí;

– **čl. 288 odst. 3 SFEU a samotná směrnice 2001/81 členským státům neukládají povinnost odepřít nebo omezit udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, jako jsou povolení dotčená ve věcech v původním řízení, ani přijmout specifická kompenzační opatření pro každé vydané povolení tohoto druhu, a to ani v případě překročení nebo hrozícího překročení národních emisních stropů SO_2 a NO_x.**

3) **Článek 4 směrnice 2001/81 není bezpodmínečný a dostatečně přesný, aby se jej jednotlivci mohli před 31. prosincem 2010 dovolávat před vnitrostátními soudy.**

Článek 6 směrnice 2001/81 přiznává bezprostředně dotčeným jednotlivcům práva, kterých se lze dovolávat před vnitrostátními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. listopadu 2002 do 31. prosince 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do konce roku 2010, a poskytly tyto za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.

Podpisy.