ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 6. novembra 2008 *

Vo veci C-405/07 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora, podané 30. augusta 2007,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. de Grave a C. Wissels, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľ,

ďalší účastník konania:

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Patakia, A. Alcover San Pedro a H. van Vliet, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

* Jazyk konania: holandčina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen a C. Toader (spravodajkyňa),

generálna advokátka: J. Kokott,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 17. júla 2008,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojím odvolaním Holandské kráľovstvo navrhuje zrušiť rozsudok Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 27. júna 2007, Holandsko/Komisia (T-182/06, Zb. s. II-1983, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým tento súd zamietol žalobu o zrušenie rozhodnutia Komisie 2006/372/ES z 3. mája 2006 týkajúceho sa návrhu vnútroštátnych ustanovení, o ktorých informovalo Holandské kráľovstvo podľa článku 95 ods. 5 Zmluvy o ES, stanovujúcich limitné hodnoty emisií tuhých častíc z vozidiel so vznetovými motormi (Ú. v. EÚ L 142, s. 16, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

2 Smernica 98/69/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 1998 o opatreniach, ktoré sa majú prijať proti znečisťovaniu ovzdušia emisiami z motorových vozidiel a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 70/220/EHS (Ú. v. ES L 350, s. 1; Mim. vyd. 13/023, s. 126) v bode 5.3.1.4 prílohy I stanovuje limitnú hodnotu koncentrácie množstva tuhých látok (PM) pre automobily so vznetovým motorom jednak kategórie M (osobné automobily) definované v oddiele A prílohy II smernice Rady 70/156/EHS zo 6. februára 1970 o aproximácii právnych predpisov členských štátov o typovom schválení motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel (Ú. v. ES L 42, s. 1; Mim. vyd. 13/001, s. 44) — s výnimkou vozidiel, ktorých maximálna hmotnosť je vyššia ako 2 500 kg, — a jednak kategórie N1 triedy I (úžitkové vozidlá s maximálnou povolenou hmotnosťou 1 305 kg), a to na 25 mg/km.

3 Podľa článku 2 ods. 1 smernice 98/69:

„… nesmie žiadny členský štát z dôvodov týkajúcich sa znečistenia ovzdušia emisiami z motorových vozidiel:

— odmietnuť udeliť typové schválenie ES v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 70/156/EHS, alebo

— odmietnuť udeliť národné typové schválenie, alebo

— zakázať registráciu, predaj alebo uvedenie vozidiel do prevádzky v zmysle článku 7 smernice 70/156/EHS,

ak vozidlá spĺňajú požiadavky smernice 70/220/EHS [Rady z 20. marca 1970 o aproximácii právnych predpisov členských štátov o opatreniach proti znečisťovaniu ovzdušia výfukovými plynmi zo zážihových motorov motorových vozidiel (Ú. v. ES L 76, s. 1; Mim. vyd. 13/001, s. 64)] v znení tejto smernice.“

4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 z 20. júna 2007 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel so zreteľom na emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) a o prístupe k informáciám o opravách a údržbe vozidiel (Ú. v. EÚ L 171, s. 1) nahradí s účinnosťou od 2. januára 2013 predovšetkým smernice 70/220 a 98/69. V tabuľke 1 prílohe 1 toto nariadenie uvádza emisnú normu Euro 5 stanovujúcu zníženie limitnej hodnoty koncentrácie tuhých látok (PM) na 5 mg/km pre všetky kategórie a triedy vozidiel uvedené v tejto tabuľke. Pokiaľ ide o vozidlá kategórií M a N1 triedy I, bude podľa článku 10 ods. 2 a 3 nariadenia 715/2007 táto nová limitná hodnota platiť pre nové typy vozidiel s účinnosťou od 1. septembra 2009 a pre nové vozidlá s účinnosťou od 1. januára 2011.

5 Podľa druhého a dvanásteho odôvodnenia 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):

„… s cieľom ochrany životného prostredia ako celku a ľudského zdravia by sa malo zabrániť, predchádzať alebo redukovať koncentráciu škodlivých látok v ovzduší a [stanoviť] limitné hodnoty a/alebo dodržiavať výstražné prahy, ktoré sú stanovené pre úrovne znečistenia ovzdušia,

…

… 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.“

6 Článok 7 smernice 96/62 s názvom „Zlepšenie kvality okolitého ovzdušia — Všeobecné požiadavky“ stanovuje:

„1. Členské štáty uskutočnia nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie súladu s limitnými hodnotami.

2. Opatrenia stanovené na dosiahnutie cieľov tejto smernice:

…

b) nebudú porušovať právne predpisy spoločenstva o ochrane, bezpečnosti a zdraví pracujúcich pri práci;

c) nebudú mať žiadny podstatne negatívny vplyv na životné prostredie iných členských štátov.

3. Členské štáty zostavia akčné plány označujúce opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť v krátkom čase tam, kde je riziko prekročenia limitných hodnôt a/alebo výstražných prahov, s cieľom zníženia tohto rizika a limitovania trvania takýchto prípadov. Takéto plány môžu, od prípadu k prípadu, ustanoviť opatrenia na kontrolu a tam, kde je to nevyhnutné, prerušenie činností, vrátane premávky motorových vozidiel, ktorá prispieva k prekračovaniu limitných hodnôt.“

7 Podľa článku 8 ods. 3 smernice 96/62 v zónach a aglomeráciách, v ktorých úroveň jednej alebo viacerých znečisťujúcich látok je vyššia ako limitné hodnoty zvýšené o hranicu tolerancie, členské štáty prijmú opatrenia, ktorými zabezpečia, že vypracovanie alebo uskutočnenie plánu alebo programu umožní dosiahnuť limitné hodnoty v stanovenej lehote. Podľa tohto ustanovenia uvedený plán alebo program bude obsahovať prinajmenšom informácie uvedené v prílohe IV tejto smernice. K týmto informáciám, spomenutým v bodoch 5 a 6 uvedenej prílohy, patria informácie o pôvode znečistenia, najmä zoznam hlavných zdrojov emisií zodpovedných za znečistenie, ako aj analýza situácie vrátane upresnení, najmä faktorov zodpovedných za prekročenie limitných hodnôt, akým je napríklad doprava, pričom tento faktor zahŕňa cezhraničnú dopravu.

8 Článok 8 ods. 6 smernice 96/62 stanovuje:

„Keď úroveň znečisťujúcej látky presahuje, alebo sa blíži k presiahnutiu limitnej hodnoty plus hranice tolerancie alebo, ako sa môže stať, výstražné prahy v prípade vzniku vážneho znečistenia pochádzajúceho z iného členského štátu, príslušný členský štát situáciu konzultuje s týmto členským štátom so zreteľom na nájdenie východiska. Komisia môže byť na týchto rokovaniach prítomná.“

9 Podľa článku 11 ods. 1 písm. a) a i) smernice 96/62 členské štáty informujú Komisiu o prípade, keď úrovne znečistenia presiahnu limitné hodnoty zvýšené o hranicu tolerancie do deviatich mesiacov od konca každého roka.

10 Samotná smernica 96/62 nestanovuje limitné hodnoty, ale vo svojom článku 4 v spojení s prílohami I a II uvádza látky znečisťujúce ovzdušie, pre ktoré sa takéto hodnoty musia stanoviť, ako aj faktory, ktoré sa musia pri tomto stanovení zohľadniť. Medzi týmito faktormi je uvedený stupeň vystavenia obyvateľstva nepriaznivým účinkom uvedených znečisťujúcich látok.

11 Limitné hodnoty pre jemné častice, najmä pre častice PM_{10} sú stanovené v smernici 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). Častice PM_{10} sú definované v článku 2 bode 11 tejto smernice ako tuhé znečisťujúce látky, ktoré prechádzajú vstupom selektujúcim na veľkosť s aerodynamickým priemerom záchytu 10 µm s päťdesiatpercentnou účinnosťou.

12 Článok 5 ods. 1 smernice 1999/30 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 prílohy III budú platiť v súlade s článkom 8 smernice 96/62/ES.“

13 V prílohe III smernice 1999/30 sú stanovené limitné hodnoty, ako aj hranice tolerancie uplatniteľné na tuhé látky PM_{10} pre dve po sebe nasledujúce fázy, pričom pre každú z týchto fáz je uvedený dátum, kedy sa musí limitná hodnota splniť. Limitné hodnoty a hranice tolerancie stanovené pre prvú fázu sú právne záväzné od 1. januára 2005.

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, s. 1) podľa jej článku 31 nahrádza predovšetkým smernice 96/62 a 1999/30 s účinnosťou od 11. júna 2010. Podľa článku 22 ods. 2 smernice 2008/50, ak v danej zóne alebo aglomerácii nemožno z dôvodu rozptylových charakteristík špecifických pre príslušné miesto, nepriaznivých klimatických podmienok alebo cezhraničných príspevkov dodržať limitné hodnoty stanovené pre PM_{10}, je členský štát oslobodený od povinnosti uplatňovať uvedené limitné hodnoty do 11. júna 2011 za predpokladu, že sú splnené určité podmienky.

Okolnosti predchádzajúce sporu

15 Listom z 2. novembra 2005 Holandské kráľovstvo v súlade s článkom 95 ods. 5 ES oznámilo Komisii svoj úmysel prijať nariadenie, ktorým s účinnosťou od 1. januára 2007 bude odchylne od ustanovení smernice 98/69 stanovená limitná hodnota emisií tuhých látok pre nové vozidlá so vznetovým motorom kategórie M1 a N1 triedy I na 5 mg/km.

16 Na podporu svojej žiadosti Holandské kráľovstvo konkrétne uviedlo, že limitné hodnoty koncentrácie tuhých látok, stanovené smernicou 1999/30, boli prekročené na viacerých častiach jeho územia, a z tohto dôvodu sa domnieva, že nie je schopné splniť povinnosti uložené touto smernicou. V tejto súvislosti poukázalo na vysokú hustotu obyvateľstva tohto členského štátu a na vyšší stupeň koncentrácie infraštruktúry ako v iných členských štátoch, čo má za následok vyššiu mieru emisií tuhých látok na kilometer štvorcový. Tým sú obyvatelia vo zvýšenej miere vystavení znečisteniu ovzdušia, najmä z dôvodu bezprostrednej blízkosti oblastí s premávkou automobilov a obytných zón. Navyše významná časť znečistenia pochádza zo susedných členských štátov, v dôsledku čoho vnútroštátne normy na ochranu životného prostredia môžu mať vplyv iba na 15 % z vnútroštátneho priemeru koncentrácií tuhých látok.

17 S cieľom znížiť koncentrácie tuhých látok Holandské kráľovstvo schválilo ako prioritné zníženie emisií tuhých látok produkovaných osobnými a úžitkovými vozidlami, ktoré sú zodpovedné za 70 % uvedených emisií pochádzajúcich z cestnej premávky. Oznámené odchylné opatrenie je neoddeliteľnou súčasťou právnych predpisov zameraných okrem iného na podporu vozidiel a pohonných látok menej znečisťujúcich životné prostredie. Toto opatrenie predpokladá konkrétne montovanie filtra znižujúceho množstvo tuhých látok prítomných v sadzi z nafty na motorových vozidlách so vznetovým motorom registrovaných v Holandskom kráľovstve.

18 Bolo totiž uvedené, že oznámené nariadenie by bolo uplatniteľné iba na vozidlá registrované v Holandskom kráľovstve a že toto nariadenie v ničom nemení postup typového schvaľovania ES, ale ani podmienky registrácie vozidiel, ktoré získali takéto schválenie v iných členských štátoch. Naproti tomu holandská polícia a holandské orgány poverené vykonávaním pravidelných kontrol by po nadobudnutí účinnosti uvedeného nariadenia mohli overovať, či osobné vozidlo alebo ľahké úžitkové vozidlo je schopné spĺňať novú hraničnú hodnotu emisií tuhých látok, stanovenú na 5 mg/km.

19 Listom z 23. novembra 2005 Komisia potvrdila príjem oznámenia Holandského kráľovstva a informovala ho, že šesťmesačná lehota, ktorú jej ukladá článok 95 ods. 6 ES na rozhodovanie o žiadostiach o udelenie výnimky, začala plynúť 5. novembra 2005.

20 Správa o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004 (ďalej len „správa o hodnotení za rok 2004“), vypracovaná na základe smernice 96/62, bola Komisii oznámená 8. februára 2006. Do registra ju Komisia zapísala 10. februára 2006.

21 Listom z 10. marca 2006 holandské úrady upovedomili Komisiu o existencii správy, ktorú v priebehu marca 2006 vypracovala Milieu- en Natuurplanbureau (Holandská agentúra pre posudzovanie životného prostredia, ďalej len „MNP“), a ktorá mala názov „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek“ (Nové poznatky o rozsahu problematiky tuhých látok, ďalej len „správa MNP“).

22 S cieľom posúdiť dôvodnosť tvrdení uvádzaných holandskými orgánmi Komisia požiadala poradenské a konzultačné konzorcium pridružené k Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Holandská organizácia pre aplikovaný výskum prírodných vied, ďalej len „TNO“) o vypracovanie vedeckej a odbornej správy. Táto organizácia predložila svoju správu Komisii 27. marca 2006 (ďalej len „správa TNO“).

23 Sporným rozhodnutím z 3. mája 2006 Komisia zamietla oznámený návrh nariadenia s odôvodnením, že „Holandské kráľovstvo nepreukázalo existenciu špecifického problému v súvislosti so smernicou 98/69“ a že v každom prípade „oznámené opatrenie nie je primerané vzhľadom na ciele, ktoré sa ním sledujú“.

Žaloba podaná na Súd prvého stupňa a napadnutý rozsudok

24 Návrhom podaným do kancelárie Súdu prvého stupňa 12. júla 2006 Holandské kráľovstvo podalo žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia spolu s návrhom na prejednanie veci v skrátenom konaní.

25 Súd prvého stupňa uvedenú žalobu v skrátenom konaní napadnutým rozsudkom zamietol. Zamietol teda prvé dva žalobné dôvody holandskej vlády spočívajúce v posúdení existencie špecifického problému v Holandsku Komisiou.

26 V bodoch 43 až 49 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa najprv zamietol žalobný dôvod, v rámci ktorého Holandské kráľovstvo poukazovalo na to, že Komisia porušila povinnosť náležitej starostlivosti a povinnosť odôvodnenia rozhodnutí tým, že pri posudzovaní špecifickosti problému kvality okolitého ovzdušia v Holandsku nezohľadnila, bez uvedenia dôvodu, príslušné údaje za rok 2004. Komisia v tejto súvislosti pripustila, že na rozdiel od toho, čo tvrdila v bode 41 sporného rozhodnutia, Holandské kráľovstvo skutočne oficiálne podalo svoju správu o hodnotení za rok 2004 pred prijatím uvedeného rozhodnutia.

27 Súd prvého stupňa v tejto súvislosti v bodoch 44 až 46 napadnutého rozsudku najmä konštatoval, že:

„44 Z úvah obsiahnutých v [spornom rozhodnutí] k otázke špecifickosti kvality okolitého ovzdušia v Holandsku jednako vyplýva, že posledné údaje predložené holandskými úradmi boli zahrnuté do správy TNO. Konkrétne sa na strane 29 tejto… správy uvádza:

‚Predbežné údaje oznámené Holandským kráľovstvom, pokiaľ ide o prekročenia v roku 2004, vytvárajú odlišný obraz v porovnaní s rokom 2003. Vo všetkých zónach je konštatované prekročenie minimálne jednej z limitných hodnôt PM_{10} zvýšených o hranicu tolerancie.‘

45 Okrem toho TNO na strane 29 svojej správy a Komisia v bode 41 [sporného rozhodnutia] preberajú niektoré konštatovania [zo správy MNP].

46 Napokon, ako vyplýva z bodu 42 [sporného rozhodnutia], pokiaľ ide o nové informácie poskytnuté holandskou vládou a obsiahnuté v správe MNP, Komisia rovnako odmietla považovať za preukázanú existenciu špecifického problému dodržiavania limitných hodnôt koncentrácie tuhých látok stanovených smernicou 1999/30 Holandským kráľovstvom.“

28 Súd prvého stupňa v bodoch 47 a 48 napadnutého rozsudku usúdil, že za týchto okolností nemožno Komisii vytýkať, že opomenula preskúmať novšie údaje, ktoré jej holandská vláda zaslala, a že neuviedla dôvody tohto údajného opomenutia.

29 Súd prvého stupňa následne zamietol žalobný dôvod odvolávajúci sa na to, že Komisia neprávom neuznala existenciu špecifického problému kvality okolitého ovzdušia v Holandsku.

30 Pokiaľ ide o prvé tvrdenie, podľa ktorého Komisia nesprávne uplatnila kritérium vnútroštátnej špecifickosti problému, vyžadované článkom 95 ods. 5 ES tým, že vyžadovala, aby sa uvedený problém dotýkal výlučne Holandského kráľovstva, sa Súd prvého stupňa v bodoch 66 až 72 napadnutého rozsudku domnieval, že táto výhrada je neopodstatnená. V tomto smere Súd prvého stupňa predovšetkým zdôraznil, že sporné rozhodnutie a správa TNO sa odvolávajú na situáciu ostatných členských štátov a že z tohto porovnania vyplýva, že Holandské kráľovstvo nie je konfrontované so špecifickým problémom ochrany životného prostredia, ktorý by odôvodňoval prijatie odchylného opatrenia.

31 Druhé tvrdenie, odvolávajúce sa na to, že Komisia nebrala do úvahy nemožnosť Holandského kráľovstva riešiť problém emisií tuhých látok produkovaných vnútrozemskou a námornou dopravou, bolo odmietnuté v bodoch 78 až 84 napadnutého rozsudku. Súd prvého stupňa v tomto smere najmä konštatoval, že toto tvrdenie v každom prípade nie je skutkovo podložené, keďže na rozdiel od tvrdenia holandskej

vlády Komisia nepodmienila schválenie oznámeného opatrenia tým, aby prekročenia limitných hodnôt z väčšej časti pochádzali z emisií tuhých látok produkovaných motorovými vozidlami vybavenými vznetovým motorom.

32 Pokiaľ ide o tretie tvrdenie, podľa ktorého špecifickosť problému kvality okolitého ovzdušia je daná tiež nemožnosťou Holandského kráľovstva bojovať proti cezhraničnému znečisťovaniu, Súd prvého stupňa v bodoch 87 až 94 napadnutého rozsudku usúdil, že na základe tejto nemožnosti nemožno považovať za preukázané, že tento členský štát čelí špecifickému problému kvality ovzdušia.

33 V bodoch 88 a 91 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že v krajinách s menšou zemepisnou rozlohou, akým je Holandsko, väčší podiel tuhých látok, čo vyplýva z definície, pochádza zo zahraničia. Domnieval sa, že Holandsko nijako nepreukázalo, že cezhraničné emisie tuhých látok postihujú kvalitu ovzdušia v Holandsku v takom rozsahu, aby sa problém znižovania emisií tuhých látok v Holandsku prejavoval inak ako v ostatných štátoch Spoločenstva.

34 Okrem toho v bode 92 napadnutého rozsudku bolo uvedené, že špecifickosť tohto problému je potrebné posudzovať z hľadiska noriem zavedených smernicou 1999/30. Príloha III smernice 1999/30 pritom stanovuje výlučne limitné hodnoty koncentrácie tuhých látok bez toho, aby zohľadňovala pôvod prítomných tuhých látok.

35 Napokon Súd prvého stupňa v bodoch 105 až 106 napadnutého rozsudku odmietol štvrté tvrdenie, podľa ktorého Komisia neoprávnene poprela osobitne závažnú povahu prekročení limitných hodnôt koncentrácie tuhých látok zaznamenaných v okolitom ovzduší v Holandsku.

36 V bode 107 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa v tomto smere usúdil, že zo spisu nevyplýva, že prekročenia zistené v Holandsku sú v porovnaní s prekročeniami limitných hodnôt zaznamenanými v iných členských štátoch tak závažné, aby predstavovali špecifický problém. Súd tak v bode 109 napadnutého rozsudku najmä uviedol, že zo zoznamu vytvoreného na základe vnútroštátnych správ o hodnotení kvality ovzdušia za rok 2004 možno vyvodiť, že Holandské kráľovstvo bolo jedným z piatich členských štátov, v ktorých boli vo všetkých zónach v tomto roku zaznamenané vyššie hodnoty koncentrácie tuhých látok, ako sú denné limitné hodnoty.

37 Súd prvého stupňa okrem toho v bode 115 napadnutého rozsudku uviedol, že okrem toho, že hustota obyvateľstva, intenzita cestnej premávky vo viacerých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií nie sú kritériami stanovenými smernicou 1999/30, nebolo preukázané, že tieto skutočnosti predstavujú pre tento členský štát problém, ktorý by ho výrazne odlišoval od iných oblastí, najmä oblastí Beneluxu, centrálnej oblasti Spojeného kráľovstva a oblasti západného Nemecka.

38 V dôsledku toho Súd prvého stupňa v bodoch 117 až 120 napadnutého rozsudku usúdil, že Holandské kráľovstvo nepreukázalo existenciu špecifického problému na svojom území, ktorá je jednou z kumulatívnych podmienok, ktorých splnenie vyžaduje článok 95 ods. 5 a 6 ES, a dospel k záveru, že Komisia bola povinná zamietnuť oznámený návrh nariadenia. Z toho dôvodu postupoval v súlade so zásadou hospodárnosti konania a nerozhodoval o ostatných dôvodoch žaloby uvádzaných týmto členským štátom, ktoré spochybňovali tak posúdenie, ako aj odôvodnenie Komisiou, a to jednak z hľadiska primeranosti oznámeného návrhu a jednak z hľadiska medzinárodného právneho kontextu.

Návrhy účastníkov konania

39 Holandské kráľovstvo v odvolaní navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnutý rozsudok a vrátil vec na Súd prvého stupňa na rozhodnutie o ďalších žalobných dôvodoch a

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

40 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— určil, že odvolanie je neprípustné,

— subsidiárne zamietol odvolanie a

— zaviazal Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania.

O odvolaní

41 Na podporu svojho odvolania Holandské kráľovstvo uvádza dva dôvody odvolania. Po prvé tvrdí, že Súd prvého stupňa nesprávne vyložil povinnosť náležitej starostlivosti a povinnosť odôvodnenia podľa článku 253 ES, keďže dospel k záveru, že Komisia neporušila predmetné povinnosti, keď v spornom rozhodnutí bez uvedenia dôvodu nepreskúmala relevantné údaje obsiahnuté v správe o hodnotení za rok 2004. Po druhé

Holandské kráľovstvo tvrdí, že Súd prvého stupňa pri posudzovaní existencie špecifického problému kvality okolitého ovzdušia na území Holandska uplatnil nesprávne právne kritériá.

O prípustnosti

42 Komisia sa dovoláva neprípustnosti odvolania. Pokiaľ ide o prvý dôvod, Komisia uvádza, že Holandské kráľovstvo nie je oprávnené odvolávať sa na údajné nezohľadnenie správy o hodnotení za rok 2004, keďže táto správa bola predložená po uplynutí lehoty stanovenej smernicou 96/62 a tri mesiace po podaní žiadosti o odchýlenie sa od právnej úpravy Spoločenstva. Komisia sa navyše domnieva, že Súd prvého stupňa konštatoval, že uvedenú správu Komisia v skutočnosti zohľadnila, a že toto konštatovanie nemôže byť predmetom odvolania. Pokiaľ ide o druhý dôvod Komisia uvádza, že závery Súdu prvého stupňa sa opierajú o veľké množstvo informácií, z ktorých je väčšina nesporných, a že tieto závery by boli odôvodnené aj v prípade, ak by sa Súdny dvor stotožnil s tvrdeniami Holandského kráľovstva.

43 V tejto súvislosti je najprv potrebné konštatovať, že otázka, či v prejedávanej veci Komisia bola povinná zohľadniť správu o hodnotení za rok 2004 napriek údajnému oneskorenému podaniu správy, nie je otázkou prípustnosti, ale ako to konštatovala generálna advokátka v bodoch 32 až 34 svojich návrhov, je otázkou dôvodnosti žaloby.

44 Pokiaľ ide ďalej o tvrdenie, podľa ktorého sa Holandské kráľovstvo prvým dôvodom pokúša spochybniť skutkové zistenia, stačí uviesť, že to nie je tento prípad. Holandské kráľovstvo totiž nijako v tomto smere nespochybňuje zistenia Súdu prvého stupňa, z ktorých predovšetkým vyplýva, že údaje za rok 2004 boli zahrnuté v správe TNO a že Komisia na rozdiel od tejto správy prihliadala tiež na správu MNP. Uvedený členský štát naproti tomu spochybňuje závery, ktoré Súd prvého stupňa z týchto skutkových zistení vyvodil. Otázka, či Súd prvého stupňa bol oprávnený z uvedených skutočností vyvodiť, že Komisia neporušila povinnosť náležitej starostlivosti ani povinnosť odôvodnenia, je právnou otázkou, ktorá podlieha preskúmaniu zo strany Súdneho dvora v odvolacom konaní (pozri rozsudky z 20. novembra 1997, Komisia/V, C-188/96 P, Zb. s. I-6561, bod 24, ako aj z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Zb. s. I-5425, bod 453).

45 Napokon, pokiaľ ide o výhradu Komisie voči druhému dôvodu odvolania, je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že skutočnosť, že odvolanie alebo dôvod odvolania nesmeruje proti všetkým dôvodom, ktoré Súd prvého stupňa uviedol pri posudzovaní určitej otázky, nemá za následok neprípustnosť tohto dôvodu odvolania (pozri rozsudok z 3. októbra 2000, Industrie des poudres sphériques/Rada, C-458/98 P, Zb. s. I-8147, bod 67, a uznesenie z 23. septembra 2005, Andolfi/Komisia, C-357/04 P, bod 24).

46 Z toho vyplýva, že odvolanie musí byť vyhlásené za prípustné.

O veci samej

O prvom dôvode odvolania opierajúcom sa o nesprávny výklad povinnosti náležitej starostlivosti a povinnosti odôvodnenia podľa článku 253 ES

— Argumentácia účastníkov konania

47 V rámci prvého dôvodu odvolania Holandské kráľovstvo uvádza, že správa o hodnotení za rok 2004 je obzvlášť dôležitá, keďže z nej vyplýva, že v uvedenom roku boli denné limitné hodnoty, aj po zvýšení o hranicu tolerancie, prekročené vo všetkých zónach a aglomeráciách v Holandsku. Navyše údaje za tento rok vytvárajú odlišný obraz v porovnaní s údajmi za rok 2003, čo uznal samotný Súd prvého stupňa v bode 44 napadnutého rozsudku, keď sa odvolával na správu TNO.

48 Holandské kráľovstvo z napadnutého rozsudku vyvodzuje, že Súd prvého stupňa usúdil, že postačuje, ak sa Komisia uspokojí s poskytnutím príslušných údajov, ktoré oznámil členský štát organizácii pre výskum, kým jednak neskúma tieto údaje v napadnutom rozhodnutí, pričom dokonca spochybňuje skutočnosť, že jej boli oznámené, a jednak vo svojom rozhodnutí nepreberá zistenie organizácie pre výskum, podľa ktorého uvedené údaje vytvárajú podstatne odlišný a problematickejší obraz situácie dotknutého členského štátu. Týmto výkladom Súd prvého stupňa rovnako nesprávne uplatnil záruky v oblasti náležitej starostlivosti a odôvodnenia, ku ktorým

patrí najmä povinnosť Komisie starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné aspekty prejednávaného prípadu a povinnosť odôvodniť rozhodnutie dostatočným spôsobom.

49 Podľa tohto členského štátu Súd prvého stupňa napokon neprávom pripisuje veľkú dôležitosť skutočnosti, že Komisia zobrala do úvahy správu MNP. V tejto súvislosti poznamenáva, že hoci Komisia svoj postoj opierala o túto správu, ktorá jej navyše bola zaslaná poldruha mesiaca pred prijatím sporného rozhodnutia, nijako naproti tomu neprihliadala, a to bez uvedenia dôvodu, na správu o hodnotení za rok 2004, ktorá jej bola predložená tri mesiace pred uvedeným prijatím, ktorá však obsahovala údaje menej podporujúce jej postoj. Okrem toho správa TNO jasne ukazovala, že zistenia v správe MNP nič nemenia na zisteniach, pokiaľ ide o limitné hodnoty údajov obsiahnutých v správe o hodnotení za rok 2004.

50 Komisia — na rozdiel od tvrdenia v bode 42 tohto rozsudku, vychádzajúceho z údajného oneskoreného predloženia správy o hodnotení za rok 2004 — uvádza, že nie je povinná do svojich rozhodnutí zahrnúť všetky aspekty expertíz, o ktoré sa opiera. Navyše z niektorých bodov napadnutého rozsudku vyplýva, že Súd prvého stupňa sa domnieval, že zo správy o hodnotení za rok 2004, ako aj zo správy MNP vyplýva, že kvalita ovzdušia v Holandsku sa zlepšila v porovnaní s rokom 2003 a s predchádzajúcimi odhadmi.

— Posúdenie Súdnym dvorom

51 Podľa článku 95 ods. 5 ES po prijatí harmonizačných opatrení sú členské štáty povinné oznámiť Komisii na účely schválenia všetky odchylné vnútroštátne ustanovenia, ktorých zavedenie považujú za nevyhnutné.

52 Uvedené ustanovenie vyžaduje, aby zavedenie takýchto vnútroštátnych ustanovení bolo odôvodnené novými vedeckými poznatkami v oblasti ochrany životného alebo pracovného prostredia, aby bolo nevyhnutné vzhľadom na osobitný problém dotknutého členského štátu, ktorý nastal po prijatí harmonizačného opatrenia, a aby boli Komisii oznámené navrhované ustanovenia, ako aj dôvody ich prijatia (pozri rozsudok z 21. januára 2003, Nemecko/Komisia, C-512/99, Zb. s. I-845, bod 80, ako aj z 13. septembra 2007, Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, C-439/05 P a C-454/05 P, Zb. s. I-7141, bod 57).

53 Tieto podmienky majú kumulatívny charakter, a preto musia byť splnené súčasne. V opačnom prípade Komisia odchylné vnútroštátne ustanovenia zamietne (pozri rozsudky Nemecko/Komisia, už citovaný, bod 81, a Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, už citovaný, bod 58).

54 Na účely posúdenia, či uvedené podmienky sú skutočne splnené, čo prípadne môže vyžadovať komplexné technické hodnotenia, je Komisii priznaná široká miera voľnej úvahy.

55 Výkon tejto právomoci však nie je vyňatý zo súdneho preskúmania. Podľa judikatúry Súdneho dvora totiž súd Spoločenstva musí nielen preveriť vecnú správnosť predložených dôkazov, ich hodnovernosť a koherenciu, ale aj preskúmať, či tieto dôkazy predstavujú súhrn relevantných údajov, ktoré musia byť zohľadnené pri posúdení komplexnej situácie, a či sú spôsobilé odôvodniť závery, ktoré z nich boli vyvodené (pozri rozsudok z 22. novembra 2007, Španielsko/Lenzing, C-525/04 P, Zb. s. I-9947, bod 57 a citovanú judikatúru).

56 Navyše je potrebné pripomenúť, že ak inštitúcia Spoločenstva disponuje širokou mierou voľnej úvahy, má kontrola dodržiavania záruk, ktoré právny poriadok Spoločenstva stanovuje pre správne konania, zásadný význam. Súdny dvor mal príležitosť upresniť, že k týmto zárukám patrí predovšetkým povinnosť príslušnej inštitúcie starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné aspekty konkrétneho prípadu a dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie (pozri rozsudky z 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, Zb. s. I-5469, bod 14; zo 7. mája 1992, Pesquerias De Bermeo a Naviera Laida/Komisia, C-258/90 a C-259/90, Zb. s. I-2901, bod 26, ako aj Španielsko/Lenzing, už citovaný, bod 58).

57 Kontrola dodržiavania uvedených procesných záruk sa zdá byť ešte dôležitejšia v kontexte konania stanoveného v článku 95 ods. 5 ES, keďže zásada kontradiktórnosti sa na toto konanie neuplatňuje (pozri rozsudok Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, už citovaný, bod 44).

58 V prejednávanej veci Holandské kráľovstvo Komisii vytýka, že porušila svoju povinnosť náležitej starostlivosti a svoju povinnosť odôvodnenia tým, že bez uvedenia dôvodov v rámci sporného rozhodnutia nepreskúmala údaje obsiahnuté v správe o hodnotení za rok 2004.

59 V bode 41 sporného rozhodnutia sa v tomto smere uvádza, že „vo výročných správach podľa smernice Rady 96/62/ES sa uvádza, že v roku 2003 Holandsko nemalo žiadne osobitne veľké problémy s prekračovaním v porovnaní s inými členskými štátmi (ako Belgicko, Rakúsko, Grécko, Česká republika, Litva, Slovinsko a Slovensko). Keďže Holandsko ešte nepredložilo oficiálne údaje za rok 2004, nie je možné porovnať stav kvality ovzdušia v Holandsku so stavom v iných členských štátoch za rok 2004.“

60 Je však nesporné, že oficiálne údaje za rok 2004 obsiahnuté v správe o hodnotení za uvedený rok boli skutočne oznámené Komisii 8. februára 2006 a zapísané do registra Komisie 10. februára 2006, teda niekoľko mesiacov pred prijatím sporného rozhodnutia.

61 Z článku 174 ods. 3 prvej zarážky ES vyplýva, že Komisia je v zásade povinná pri vydávaní rozhodnutí v oblasti životného prostredia prihliadať na všetky dostupné vedecké a technické údaje. Táto povinnosť sa vzťahuje najmä na konanie podľa článku 95 ods. 5 a 6 ES, pre ktoré zohľadnenie nových údajov predstavuje skutočný základ.

62 Komisia teda v prejednávanej veci bola povinná zohľadniť údaje obsiahnuté v správe o hodnotení za rok 2004. Táto povinnosť nebola oslabená najmä tým, že Holandské kráľovstvo jej uvedenú správu oznámilo po uplynutí lehôt stanovených v smernici 96/62, keďže tieto lehoty nemajú žiaden vzťah ku konaniu podľa článku 95 ods. 5 a 6 ES. Rovnako je nesporné, že Komisia skutočne ešte mohla zohľadniť uvedenú správu pri vypracovaní sporného rozhodnutia, keďže správy TNO a MNP, o ktoré sa Komisia v uvedenom rozhodnutí opiera, jej boli predložené až neskôr.

63 Pritom zistenia Komisie obsiahnuté v bodoch 41 a 42 sporného rozhodnutia, z ktorých vyplýva, že Komisia uskutočnila posúdenie existencie špecifického problému v Holandsku na základe výročných správ za rok 2003 a nie za rok 2004, vyvolávajú vážne pochybnosti, či táto inštitúcia zohľadnila údaje za uvedený posledný rok.

64 Hoci je pravda, ako poznamenáva Súd prvého stupňa v bode 44 napadnutého rozsudku, že správa TNO zahŕňa tiež predbežné údaje oznámené Holandským kráľovstvom za rok 2004, nič to nemení na tom, že sporné rozhodnutie nijako neodkazuje na túto skutočnosť a ani na zistenia TNO týkajúce sa týchto údajov.

65 Na rozdiel od napadnutého rozsudku sporné rozhodnutie predovšetkým nespomína posúdenie TNO, podľa ktorého tieto predbežné údaje za rok 2004 vytvárajú odlišný obraz ako v predchádzajúcom roku, keďže vo všetkých zónach Holandska bolo konštatované prekročenie limitných hodnôt pre PM_{10} minimálne jednej z limitných hodnôt zvýšených o hranicu tolerancie.

66 Napriek tomu, najmä vzhľadom na uvedené posúdenie TNO, Komisia s cieľom primerane splniť svoju povinnosť preskúmať všetky relevantné aspekty prejednávanej veci, ako aj dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie, bola povinná v spornom rozhodnutí uviesť dôvody, pre ktoré sa domnievala, že rovnako na základe údajov za rok 2004 a napriek rozdielom medzi týmito údajmi a údajmi za predchádzajúci rok, na ktoré poukázala TNO, nebola preukázaná existencia špecifického problému.

67 Napriek tomu, že Súdny dvor totiž uznal, že Komisia v rámci svojho posúdenia dôvodnosti žiadosti o výnimku podľa článku 95 ods. 5 ES sa môže obrátiť na nezávislých expertov s cieľom získať stanoviská k novým vedeckým poznatkom predloženým na podporu takejto žiadosti (pozri rozsudok Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, už citovaný, bod 32), je potrebné konštatovať, že hlavnú zodpovednosť za uskutočnenie uvedeného posúdenia nesie Komisia, ktorá samotná musí, prípadne na základe stanoviska expertov, náležite zohľadniť všetky relevantné aspekty a v konečnom rozhodnutí vysvetliť základné úvahy, ktoré ju viedli k prijatiu tohto rozhodnutia.

68 Z toho vyplýva, že samotná skutočnosť, že správa TNO zahŕňala predbežné údaje za rok 2004, nemôže odôvodňovať skutočnosť, že Komisia vo svojom spornom rozhodnutí nepreskúmala údaje za uvedený rok a ani neuviedla dôvody tohto opomenutia.

69 Rovnako to platí pre skutočnosť, že Komisia prebrala v spornom rozhodnutí niektoré zistenia zo správy MNP a posúdila existenciu špecifického problému v Holandsku na základe nových informácií obsiahnutých v tejto správe.

70 Zistenia MNP, prebraté Komisiou v bode 41 sporného rozhodnutia, neobsahujú žiadne závery k otázke, či v okamihu prijatia uvedeného rozhodnutia a najmä s ohľadom na údaje za rok 2004 existoval špecifický problém kvality okolitého ovzdušia v Holandsku.

71 Tieto konštatovania — z ktorých vyplýva, že podľa nového posúdenia sú úrovne PM_{10} nižšie o 10 až 15 % v porovnaní s predchádzajúcimi odhadmi a počet zón, v ktorých boli limitné hodnoty prekročené, bude znížený o polovicu v priebehu roka 2010 v porovnaní s rokom 2005 a v priebehu roka 2015 v porovnaní s rokom 2010 — nespochybňujú pravdivosť údajov za rok 2004, ktoré preukazujú prekročenie limitných hodnôt na celom území Holandska a nevylučujú, že v okamihu prijatia sporného rozhodnutia existoval v tomto členskom štáte špecifický problém.

72 Z uvedeného vyplýva, že Súd prvého stupňa sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že Komisia prijatím sporného rozhodnutia neporušila svoju povinnosť náležitej starostlivosti a ani svoju povinnosť odôvodnenia.

73 V rozsahu, v ktorom Komisia na účely posúdenia existencie špecifického problému kvality okolitého ovzdušia v Holandsku náležite nezohľadnila všetky relevantné údaje a najmä údaje za rok 2004, má toto posúdenie zjavne vady, a to bez ohľadu na otázku, či Komisia v rámci uvedeného posúdenia navyše uplatnila nesprávne právne kritériá, ako to tvrdilo Holandské kráľovstvo.

74 Za týchto okolností Súd prvého stupňa nemohol bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, zamietnuť žalobu Holandského kráľovstva ako nedôvodnú a dospieť k záveru, že Komisia oprávnene nepovažovala problém dodržiavania limitných hodnôt koncentrácie tuhých látok v okolitom ovzduší v Spoločenstve za špecifický.

75 Z toho vyplýva, že napadnutý rozsudok musí byť zrušený. Keďže posúdenie druhého dôvodu odvolania, ktorým Holandské kráľovstvo Súdu prvého stupňa vytýka uplatnenie nesprávnych právnych kritérií pri posudzovaní existencie špecifického problému kvality okolitého ovzdušia, nemôže teda, bez ohľadu na výsledok jeho posúdenia, ovplyvniť výsledok odvolacieho konania, je v súlade so zásadou hospodárnosti upustiť od jeho preskúmania.

76 Podľa článku 61 prvého odseku štatútu Súdneho dvora môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Súdu prvého stupňa vydať sám konečný rozsudok vo veci, ak to stav konania dovoľuje. Tak je tomu aj v prejednávanej veci.

77 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že neúplná analýza relevantných vedeckých poznatkov uskutočnená Komisiou môže mať za následok vady nielen jej posúdenia existencie špecifického problému, ale aj celkového posúdenia podmienok uplatnenia článku 95 ods. 5 a 6 ES a najmä posúdenia primeranosti oznámeného opatrenia, keďže komplexnejšie posúdenie dostupných vedeckých poznatkov môže, ako to vyplýva z jeho povahy, ovplyvniť posúdenie primeranosti takéhoto opatrenia.

78 Za týchto okolností je potrebné zrušiť sporné rozhodnutie, aby mohla Komisia opätovne a na základe všetkých relevantných vedeckých poznatkov posúdiť oznámené opatrenie s cieľom určiť, či toto opatrenie spĺňa požiadavky stanovené v článku 95 ods. 5 a 6 ES.

O trovách

79 Podľa článku 122 rokovacieho poriadku, ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne vo veci s konečnou platnosťou, potom rozhodne aj o trovách konania.

80 Podľa článku 69 ods. 2 tohto rokovacieho poriadku, uplatniteľného na základe článku 118 uvedeného rokovacieho poriadku na konanie o odvolaní, účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Holandské kráľovstvo navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania v oboch stupňoch.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Rozsudok Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 27. júna 2007, Holandské kráľovstvo/Komisia (T-182/06), sa zrušuje.**

2. **Rozhodnutie Komisie 2006/372/ES z 3. mája 2006 týkajúce sa návrhu vnútroštátnych ustanovení, o ktorých informovalo Holandské kráľovstvo podľa článku 95 ods. 5 Zmluvy o ES, stanovujúcich limitné hodnoty emisií tuhých častíc z vozidiel so vznetovými motormi, sa zrušuje.**

3. **Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy