NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 17. júla 2008 [1]

I — Úvod

1. Právo Spoločenstva stanovuje limitné hodnoty pre emisie tuhých látok produkovaných vozidlami so vznetovým motorom. Holandsko má však v úmysle povoľovať prevádzku iba vozidlám, ktoré spĺňajú prísnejšie limitné hodnoty. Toto opatrenie má prispieť k zníženiu objemu tuhých látok v okolitom ovzduší. Limitné hodnoty pre objem tuhých látok v ovzduší, stanovené právom Spoločenstva, boli totiž vo viacerých častiach krajiny prekročené.

2. Z toho dôvodu Holandsko v súlade s článkom 95 ods. 5 ES požiadalo Komisiu o výnimku z právnej úpravy limitných hodnôt pre emisie tuhých látok. Komisia však túto žiadosť sporným rozhodnutím [2] zamietla. Žalobu, ktorú podalo Holandsko proti tomuto rozhodnutiu Komisie, Súd prvého stupňa zamietol. [3]

3. V odvolaní v prejednávanej veci Holandsko Komisii vytýka, že nezohľadnila včas podanú správu, ktorá obsahovala nové údaje o znečistení ovzdušia v Holandsku. Súd prvého stupňa tým, že odmietol túto výčitku, došiel k nesprávnemu záveru, pokiaľ ide o povinnosť náležitej starostlivosti Komisie a jej povinnosť odôvodnenia. Okrem toho posúdenie otázky Súdom prvého stupňa, či v Holandsku existuje osobitný problém v zmysle článku 95 ods. 5 ES, má právne chyby.

II — Právny rámec

4. Súd prvého stupňa vymedzil právny rámec v bodoch 1 až 9 takto:

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Rozhodnutie 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 (Ú. v. EÚ L 142, s. 16).

3 — Rozsudok z 27. júna 2007, Holandsko/Komisia, T-182/06, Zb. s. II-1983.

„1. Článok 95 ods. 4 až 6 ES znie:

,4. Ak po prijatí zosúlaďovacích opatrení Radou alebo Komisiou členský štát, z dôležitých dôvodov uvedených v článku 30 alebo týkajúcich sa ochrany životného alebo pracovného prostredia, považuje za nevyhnutné zachovať vnútroštátne ustanovenia, upovedomí o nich Komisiu a uvedie dôvody ich zachovania.

5. Okrem toho, bez toho, aby bol dotknutý odsek 4, ak po prijatí zosúlaďovacích opatrení Radou alebo Komisiou považuje členský štát za nevyhnutné zaviesť na základe svojich špecifických problémov nové vnútroštátne ustanovenia vychádzajúce z nových vedeckých poznatkov na ochranu životného alebo pracovného prostredia, upovedomí o týchto ustanoveniach Komisiu a uvedie dôvody ich zavedenia.

6. Komisia do šiestich mesiacov po oznámení uvedenom v odsekoch 4 a 5 dané vnútroštátne ustanovenia schváli alebo zamietne na základe overenia, že neslúžia svojvoľnej diskriminácii alebo skrytému obmedzovaniu obchodu medzi členskými štátmi, a nebránia fungovaniu vnútorného trhu.

Ak Komisia v tejto lehote nerozhodne, vnútroštátne ustanovenia uvedené v odsekoch 4 a 5 sa považujú za schválené.

V prípadoch opodstatnených komplexnosťou veci a za predpokladu, že sa tým neohrozí ľudské zdravie, môže Komisia upovedomiť daný členský štát o prípadnom predĺžení uvedenej lehoty najviac o ďalších šesť mesiacov.‘

2. Smernica 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) v článku 7 ods. 3 stanovuje, že 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 úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší, s cieľom znížiť toto riziko a limitovať trvanie takýchto prípadov. Takéto

plány môžu od prípadu k prípadu ustanoviť opatrenia na kontrolu a tam, kde je to nevyhnutné, na prerušenie činností, ktoré prispievajú k prekračovaniu limitných hodnôt, vrátane premávky motorových vozidiel.

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

4. 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), nadobudla účinnosť 28. decembra 1998 uverejnením v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*.

5. Táto smernica stanovuje limitné hodnoty koncentrácie objemu tuhých látok (PM) pre automobily so vznetovým motorom jednak kategórie M (osobné automobily) definované v prílohe II oddiele A 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.

6. Článok 2 ods. 1 smernice 98/69 stanovuje:

„… 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 v znení tejto smernice.‘

7. Smernica 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) v spojení so smernicou 96/62 stanovuje okrem iného limitné hodnoty uplatniteľné najmä na koncentrácie tuhých látok ‚PM_{10}‘ v okolitom ovzduší, ktoré sú právne záväzné od 1. januára 2005.

8. Na účely smernice 1999/30 sú tuhé látky PM_{10} definované takto:

‚11. ‚PM_{10}‘ znamená tuhé znečisťujúce látky, ktoré prechádzajú vstupom selektujúcim na veľkosť s aerodynamickým priemerom záchytu 10 µm s päťdesiatpercentnou účinnosťou.‘

9. Smernica 1999/30 vo svojom článku 5 stanovuje, že členské štáty prijmú potrebné opatrenia, aby koncentrácie týchto tuhých látok v okolitom ovzduší neprekročili limitné hodnoty uvedené v oddiele I prílohy III.“

5. Medzičasom bolo prijaté 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. [4] Norma výfukových plynov Euro 5 stanovuje zníženie limitných hodnôt koncentrácie tuhých častíc (PM) na 5 mg/km. Nové typy ľahkých osobných a úžitkových motorových vozidiel so vznetovým motorom musia byť preto od septembra 2009 v zásade vybavené filtrom tuhých častíc, pričom pre nové motorové vozidlá už schválených typov to platí od januára 2011.

6. Okrem toho bola 21. mája 2008 prijatá smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe. [5] Táto smernica nahrádza predovšetkým smernicu 96/62 a smernicu 1999/30. Článok 22 ods. 1 a 2

4 — Ú. v. EÚ L 171, s. 1.
5 — Ú. v. EÚ L 152, s. 1.

novej smernice prechodne za určitých podmienok oslobodzuje členské štáty od dodržiavania limitných hodnôt. Pre PM_{10} toto oslobodenie platí do troch rokov po nadobudnutí účinnosti, teda do roku 2011.

III — Správne konanie

7. Dňa 2. novembra 2005 požiadalo Holandsko Komisiu o schválenie prísnejších požiadaviek pre emisie tuhých látok produkovaných niektorými vozidlami so vznetovým motorom, ako sú požiadavky stanovené právom Spoločenstva. Komisia vymedzila opatrenia predložené na schválenie v bode 6 rozhodnutia 2006/372/ES takto:

„Holandské kráľovstvo informovalo Komisiu o návrhu [nariadenia], ktorým sa má uložiť povinná limitná hodnota pre emisie tuhých častíc 5 mg/km pre úžitkové vozidlá s maximálnou povolenou hmotnosťou 1 305 kg (vozidlá N1, trieda I) a osobné vozidlá (motorové vozidlá M1), ako je to vymedzené v článku 1.1 písm. h) a 1.1 písm. at) *Voertuigreglement*. [Nariadenie] by platil[o] pre všetky takéto vozidlá prvýkrát používané po 31. decembri 2006, ktoré majú vznetový motor. Predpokladalo by sa, že tieto vozidlá sú vybavené filtrom na častice.“

8. Ďalší priebeh konania je opísaný v bodoch 21 až 26 napadnutého rozsudku:

„21 Listom z 23. novembra 2005 Komisia potvrdila príjem oznámenia holandskej vlády a informovala ju, že šesťmesačná lehota, ktorú Komisii ukladá článok 95 ods. 6 ES na rozhodovanie o žiadosti o odchýlenie sa od právnej úpravy Spoločenstva, začala plynúť 5. novembra 2005, teda dňom nasledujúcom po dni prijatia oznámenia.

22 Správa o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004, vypracovaná na základe smernice 96/62, bola Komisii predložená 8. februára 2006 a následne 10. februára 2006 zapísaná do jej registra.

23 Listom z 10. marca 2006 holandské orgány upovedomili Komisiu o správe, ktorú v marci 2006 vypracoval Milieu- en Natuurplanbureau (Holandská agentúra pre posudzovanie životného prostredia, …) a ktorá mala názov ‚Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek' (Nové poznatky o rozsahu problematiky tuhých látok).

24 S cieľom posúdiť dôvodnosť tvrdení holandských orgánov Komisia požiadala poradenské a konzultačné konzorcium pridružené k Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Holandská organizácia pre aplikovaný výskum prírodných vied, …) o vypracovanie vedeckej a odbornej správy.

25 Táto organizácia predložila svoju správu Komisii 27. marca 2006.

26 Rozhodnutím 2006/372… Komisia zamietla oznámený návrh vnútroštátneho nariadenia s odôvodnením, že Holandské kráľovstvo nepreukázalo existenciu špecifického problému v zmysle smernice 98/69 a že ‚ohlásené opatrenie nie je primerané vzhľadom na ciele, ktoré sa ním sledujú'."

IV — Konanie na Súde prvého stupňa a návrhy účastníkov konania

9. Proti spornému rozhodnutiu 2006/372 podalo Holandsko 12. júla 2006 žalobu na Súd prvého stupňa.

10. Podľa bodu 33 napadnutého rozsudku holandská vláda uviedla, že rozhodnutie porušuje hmotno-právne ustanovenia článku 95 ES a povinnosť odôvodnenia podľa článku 253 ES po prvé preto, že odmieta uznať existenciu špecifického problému v Holandsku, ktorý sa vyskytol po prijatí smernice 98/69, pričom najmä neboli preskúmané relevantné údaje poskytnuté dotknutým členským štátom, a po druhé preto, že uvedené rozhodnutie považuje oznámený návrh nariadenia za neprimeraný vo vzťahu k cieľom sledovaným Holandským kráľovstvom.

11. Súd prvého stupňa rozhodol o žalobe v skrátenom konaní rozsudkom z 27. júna 2007. Pritom skúmal iba prvý žalobný dôvod, a to zohľadnenie údajov poskytnutých Holandskom a preukázanie existencie špecifického problému v Holandsku. V obidvoch bodoch pritom odmietol tvrdenia holandskej vlády.

12. Proti tomuto rozsudku podalo Holandsko predmetné odvolanie. Holandská vláda napáda obidve časti prvostupňového posúdenia a navrhuje, aby Súdny dvor:

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

— zaviazal druhého účastníka konania na náhradu trov konania.

13. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— určil, že odvolanie je neprípustné, alebo ho subsidiárne zamietol a

— zaviazal odvolateľku na náhradu trov konania.

14. Každý účastník konania podal jedno písomné vyjadrenie. Pojednávanie sa nekonalo.

V — Právne posúdenie

15. Podstata sporu medzi Holandskom a Komisiou spočíva v otázke, či stanovenie prísnejších limitných hodnôt pre emisie tuhých látok produkovaných motorovými vozidlami v Holandsku, ako sú hodnoty stanovené smernicou 98/69, je zlučiteľné s právom Spoločenstva.

16. Holandsko je oprávnené prijať vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá sa odchyľuje od smernice 98/69, iba ak to Komisia vopred schválila. To vyplýva z článku 95 ods. 5 a 6 ES, keďže holandská právna úprava by sa dodatočne odchyľovala od právneho aktu, ktorý sa opieral o článok 100a Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 95 ES).

17. Podľa článku 95 ods. 5 ES musí dotknutý členský štát Komisii oznámiť dôvody prijatia

sporných vnútroštátnych ustanovení. [6] Je teda povinný tieto dôvody preukázať. [7]

18. Najprv musí členský štát preukázať, že zavedenie vnútroštátnych ustanovení, ktoré sa odchyľujú od harmonizačného opatrenia, sa opiera o nové vedecké poznatky v oblasti ochrany životného prostredia alebo pracovných podmienok. Ďalej musí preukázať, že k potrebe tohto zavedenia došlo v dôsledku existencie problému špecifického pre tento štát, ktorý nastal po prijatí harmonizačného opatrenia. [8]

19. Ak sa uvedené skutočnosti preukážu, Komisia v súlade s článkom 95 ods. 6 ES overí, či zamýšľané vnútroštátne opatrenia neslúžia svojvoľnej diskriminácii alebo skrytému obmedzovaniu obchodu medzi členskými štátmi a či nebránia fungovaniu vnútorného trhu.

20. Predmetné odvolacie konanie sa týka výlučne uplatnenia článku 95 ods. 5 ES. V tomto smere Komisia síce konštatovala, že Holandsko predložilo nové vedecké poznatky [9], poprela však existenciu špecifického problému v Holandsku. Súd prvého stupňa odmietol výhrady Holandska v tejto otázke a potvrdil uvedené konštatovanie Komisie.

21. V odvolaní holandská vláda jednak vytýka, že Súd prvého stupňa sa nesprávne domnieval, že Komisia zohľadnila správu predloženú holandskou vládou (viac pod bodom A), a jednak nesúhlasí s názorom Súdu prvého stupňa, ktorý považoval skúmanie otázky existencie alebo neexistencie špecifického problému v Holandsku Komisiou za dostatočné (viac pod bodom B).

22. Keďže obidva dôvody odvolania poukazujú na právne chyby v odôvodnení napadnutého rozsudku, budem ďalej skúmať, či správnosť výroku rozsudku sa môže opierať o iné právne dôvody (viac pod bodom C). Ak by to tak bolo, odvolanie by muselo byť rovnako zamietnuté. [10]

6 — Rozsudok z 21. januára 2003, Nemecko/Komisia, C-512/99, Zb. s. I-845, bod 80 a nasl.

7 — Pozri k článku 95 ods. 4 ES rozsudok z 20. marca 2003, Dánsko/Komisia, C-3/00, Zb. s. I-2643, bod 84.

8 — Rozsudky Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 80, a z 13. septembra 2007, Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, C-439/05 P a C-454/05 P, Zb. s. I-7141, bod 57.

9 — Pozri body 25 až 32 sporného rozhodnutia.

10 — Rozsudky z 9. júna 1992, Lestelle/Komisia, C-30/91 P, Zb. s. I-3755, bod 28; z 13. júla 2000, Saltzgitter/Komisia, C-210/98 P, Zb. s. I-5843, bod 58, a z 21. septembra 2006, JBC Service/Komisia, C-167/04 P, Zb. s. I-8935, bod 186.

A — *O prvom dôvode odvolania — zohľadnenie holandskej správy*

23. Tento dôvod odvolania spočíva v tom, že Komisia v spornom rozhodnutí nepravdivo uviedla, že správa o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004 ešte nebola predložená.

1. O jednotlivých správach

24. Podľa článku 11 ods. 1 písm. a) a i) smernice 96/62 sú členské štáty povinné každoročne Komisii predkladať správu o hodnotení kvality ovzdušia, v ktorej sú označené zóny a aglomerácie, v ktorých hodnoty jednej alebo viacerých škodlivých látok presiahnu limitné hodnoty zvýšené o hranicu tolerancie.

25. V bode 41 sporného rozhodnutia Komisia konštatovala, že Holandsko doposiaľ nepredložilo žiadne oficiálne údaje za rok 2004. Je však nesporné, že toto konštatovanie je nepravdivé. Súd prvého stupňa v bode 22 napadnutého rozsudku uviedol, že Komisii bola 8. februára 2006 táto správa doručená a 10. februára 2006 zapísaná do jej registra. Sporné rozhodnutie bolo vydané až o tri mesiace neskôr.

26. Od tejto správy o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004 treba odlišovať najmä dve ďalšie správy.

27. Jednak Holandsko predložilo v marci 2006 správu holandskej agentúry pre životné prostredie [11], takzvanú správu MNP. V bode 41 sporného rozhodnutia Komisia, odvolávajúc sa na túto správu, konštatuje, že zistené koncentrácie tuhých látok sú približne o 10 % až 15 % nižšie, ako sa pôvodne predpokladalo. Podľa tejto správy sa tiež zníži vždy na polovicu počet oblastí, v ktorých sú prekročené limitné hodnoty za obdobia rokov 2005 až 2010 a 2010 až 2015.

28. Okrem toho Komisia poverila konzorcium expertov podriadené Holandskej organizácii pre aplikovaný výskum prírodných vied [12] preskúmaním žiadosti Holandska. Výsledky tohto prieskumu boli zhrnuté v takzvanej správe TNO z 27. marca 2006. O túto správu sa Komisia prevažne opierala pri vydaní sporného rozhodnutia.

11 — Milieu- en Natuurplanbureau, MNP.
12 — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, skrátene TNO.

29. Zo správy TNO vyplýva, že minimálne expertom Komisie boli známe novšie údaje týkajúce sa hodnotenia kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004. Súd prvého stupňa túto správu citoval v bode 44 napadnutého rozsudku takto:

„Predbežné údaje oznámené Holandským kráľovstvom, pokiaľ ide o prekročenia v roku 2004, vytvárajú odlišný obraz v porovnaní s rokom 2003. V každej zóne je konštatované prekročenie minimálne jednej z limitných hodnôt PM_{10} zvýšených o hranicu tolerancie."

2. Právne posúdenie dôvodu odvolania

30. Týmto dôvodom odvolania holandská vláda Súdu prvého stupňa vytýka nesprávne právne posúdenie, pokiaľ ide o povinnosť náležitej starostlivosti a povinnosti odôvodnenia, ktorá prislúchala Komisii.

O prípustnosti

31. Komisia považuje uvedené tvrdenie za neprípustné. Holandsko v prvom rade už nie je oprávnené uvádzať výhrady súvisiace so správou za rok 2004, keďže túto správu predložilo so značným omeškaním. Navyše Holandsko týmto dôvodom odvolania spochybňuje iba skutkové zistenia Súdu prvého stupňa.

32. Prvú výhradu Komisie voči prípustnosti tohto dôvodu odvolania je potrebné zamietnuť, keďže je — prinajmenšom v prejednávanej veci — vonkoncom neopodstatnená. Otázka, či Komisia musí zohľadniť oneskorené vyjadrenia členského štátu, je v zásade otázkou dôvodnosti žaloby.

33. Iba za výnimočných okolností môže zákaz zneužitia práva brániť prípustnosti žaloby alebo niektorých žalobných dôvodov. K tomu by sa vyžadovalo, aby členský štát

vyvolal legitímnu dôveru Komisie, že nepredloží žiadne ďalšie údaje alebo prinajmenšom, pokiaľ ide o zohľadnenie určitých dokumentov, v žiadnom prípade nepodá žalobu. Komisia neuvádza žiadne skutočnosti nasvedčujúce, že by išlo o takýto výnimočný prípad, najmä o legitímnu dôveru, a takýto prípad ani zjavne nenastal.

34. Navyše táto výhrada môže smerovať nanajvýš proti prípustnosti prvostupňovej žaloby, nie však proti prípustnosti odvolania. Komisia však neuvádza, že Súd prvého stupňa v tomto smere neoprávnene určil, že žaloba Holandska je prípustná.

35. Druhá výhrada Komisie voči prípustnosti tohto dôvodu odvolania sa naproti tomu opiera o uznanú zásadu odvolania: odvolanie sa podľa článku 225 ES a článku 58 Štatútu Súdneho dvora môže obmedziť iba na právne otázky. Súd prvého stupňa je preto výlučne príslušný na zisťovanie a posúdenie relevantného skutkového stavu, ako aj na posúdenie dôkazov. Posúdenie týchto skutočností a dôkazov teda nie je, s výnimkou prípadu ich skreslenia, právnou otázkou, ktorá by ako taká podliehala preskúmaniu Súdnym dvorom v rámci odvolacieho konania. [13]

36. Výhrada holandskej vlády sa však napriek odlišnému názoru Komisie nevzťahuje na skutkové zistenia Súdu prvého stupňa. Tieto zistenia nie sú sporné. Skôr ide o to, či Súd prvého stupňa z týchto skutočností správne vyvodil, že Komisia neporušila tak povinnosť náležitej starostlivosti, ako ani povinnosť odôvodnenia. Preto aj táto výhrada Komisie musí byť odmietnutá.

13 — Rozsudky z 11. februára 1999, Antillean Rice Mills a i./Komisia, C-390/95 P, Zb. s. I-769, bod 29; z 15. júna 2000, Dorsch Consult/Rada, C-237/98 P, Zb. s. I-4549, bod 35 a nasl.; zo 7. januára 2004 Aalboarg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Zb. s. I-123, bod 49, a z 1. júna 2006, P&O European Ferries (Vizcaya)/Komisia a Diputación Foral de Vizcaya/Komisia, C-442/03 P a C-471/03 P, Zb. s. I-4845, bod 60.

37. Prvý dôvod odvolania je preto prípustný.

Dôvodnosť

38. Povinnosť náležitej starostlivosti, ako aj povinnosť odôvodnenia Komisie je potrebné posudzovať v kontexte oprávnení, ktoré Komisia v predmetnom prípade vykonávala. Keďže v rámci článku 95 ods. 5 a 6 ES je Komisia povinná vykonať komplexné technické hodnotenia, musí jej byť v rámci tohto hodnotenia priznaná široká miera voľnej úvahy. [14]

39. Ak je však súdne preskúmanie obmedzené v dôsledku širokej diskrečnej právomoci Komisie, má dodržiavanie záruk, ktoré právny poriadok Spoločenstva stanovuje pre správne konania, zásadný význam. K týmto zárukám patrí predovšetkým povinnosť príslušnej inštitúcie starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné aspekty konkrétneho prípadu a dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutia. [15] Preskúmanie súdom Spoločenstva preto zahŕňa aj preskúmanie toho, či dôkazy, o ktoré sa rozhodnutie opiera, predstavujú všetky relevantné údaje, ktoré musia byť zohľadnené pri komplexnom posúdení situácie, a či sú spôsobilé odôvodniť závery, ktoré z nich boli vyvodené. [16]

40. Preto je potrebné najprv skúmať, či správa za rok 2004 obsahovala relevantné údaje. Správa TNO v tejto súvislosti konštatovala, že nové údaje vytvorili iný obraz ako staršie údaje. Aktualizované údaje sú nevyhnutne dôležité na posúdenie situácie Holandska. Preto boli tieto novšie údaje relevantné.

41. Okamih predloženia týchto údajov však nastoľuje otázku, či Komisia bola oprávnená pri rozhodovaní o žiadosti Holandska tieto údaje nebrať do úvahy.

14 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. júla 2007, Industrias Químicas del Vallés/Komisia, C-236/05 P, Zb. s. I-6557, bod 75, a z 2. apríla 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Zb. s. I-1531, bod 90.

15 — Rozsudky z 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, Zb. s. I-5469, bod 14, a zo 7. mája 1992, Pesquerias De Bermeo a Naviera Laida/Komisia, C-258/90 a C-259/90, Zb. s. I-2901, bod 26; pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa zo 7. novembra 2007, Nemecko/Komisia, T-374/04, Zb. s. II-4431, bod 81.

16 — Rozsudky z 15. februára 2005, Komisia/Tetra Laval, C-12/03 P, Zb. s. I-987, bod 39; Industrias Químicas del Vallés/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 14, bod 77, a z 22. novembra 2007, Španielsko/Lenzing, C-525/04 P, Zb. s. I-9947, bod 57.

42. Holandsko malo v súlade s článkom 11 ods. 1 písm. b) smernice 96/62 predložiť Komisii túto správu už 1. októbra 2005, t. j. mesiac pred podaním žiadosti podľa článku 95 ods. 5 ES. Predložilo ju však s 5-mesačným oneskorením. Lehoty smernice 96/62 však nemajú žiaden vzťah ku konaniu podľa článku 95 ods. 6 ES. Ich nedodržanie preto nie je relevantné pre konanie o výnimke.

43. Článok 95 ES neobsahuje výslovné ustanovenie o tom, v akom okamihu musia byť predložené dokumenty, o ktoré sa má opierať žiadosť o odchýlenie sa od právnej úpravy Spoločenstva. Hoci Súdny dvor vychádza z toho, že členský štát musí dôvody žiadosti uviesť v zásade súčasne s podaním žiadosti [17], rovnako pripúšťa aj možnosť doplnenia predložených dokumentov. [18]

44. Zohľadňovanie neskôr predložených údajov je navyše v súlade so základnými zásadami práva životného prostredia a správneho práva Spoločenstva. Podľa článku 174 ods. 3 prvej zarážky ES pri príprave politiky v oblasti životného prostredia Spoločenstvo prihliadne na dostupné vedecké a technické údaje. [19] Zohľadnenie nových údajov je okrem toho základom konania podľa článku 95 ods. 5 a 6 ES. [20] V správnom procesnom práve sa musí zákonnosť právneho aktu posudzovať na základe informácií, ktoré boli k dispozícii v čase rozhodnutia. [21]

45. V súlade s týmito požiadavkami Komisia výslovne zohľadnila takzvanú správu MNP. Túto správu obdržala dokonca neskôr ako správu o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004. Skutočnosť, že správa MNP podporuje postoj Komisie, súčasne stavia posudzovanie správy za rok 2004 do veľmi zlého svetla.

17 — Rozsudky Dánsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 48, a Land Oberösterreich a Rakúsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 38.

18 — Rozsudok Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 62.

19 — Rozsudok zo 14. júla 1998, Bettati, C-341/95, Zb. s. I-4355, bod 49 a nasl. K uplatňovaniu voči členským štátom pozri rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Zb. s. I-7405, bod 54; z 8. júna 2006, WWF Italia a i., C-60/05, Zb. s. I-5083, bod 27, a z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko, C-418/04, Zb. s. I-10947, bod 63.

20 — Pozri rozsudky Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 41, a Dánsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 58.

21 — Rozsudky zo 14. mája 1975, CNTA/Komisia, 74/74, Zb. s. 533, body 29 až 32; zo 7. februára 1979, Francúzsko/Komisia, 15/76 a 16/76, Zb. s. 321, bod 7; zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475, bod 46, a z 12. januára 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Zb. s. I-679, bod 38.

46. Napriek tomu nezohľadnenie neskoro predložených údajov v dôsledku prísnych lehôt konania podľa článku 95 ods. 6 ES [22] možno výnimočne v konkrétnom prípade odôvodniť, a to napríklad vtedy, ak skúmanie nebolo možné uskutočniť v lehotách. Ak by Komisia odmietla zohľadniť oneskorene predložené údaje, toto rozhodnutie by muselo byť súdne preskúmateľné. Následne by Komisia musela odôvodniť, prečo nezohľadnila správu za rok 2004. K tomu však v tomto prípade nedošlo.

47. Pri rozhodovaní o žiadosti o odchýlenie sa od právnej úpravy Spoločenstva sa teda malo prihliadať na správu o hodnotení kvality ovzdušia v Holandsku za rok 2004.

48. Zo sporného rozhodnutia však nevyplýva, že tieto údaje z tejto správy boli zohľadnené. Naopak, Komisia v bode 41 konštatovala, že táto správa nebola predložená.

49. Súd prvého stupňa naproti tomu v bodoch 43 a 44 napadnutého rozsudku konštatuje, že experti Komisie v správe TNO tieto údaje zohľadnili a Komisia sa o túto správu opierala. Ďalej sa Súd prvého stupňa odvoláva na posúdenie neskôr podanej správy MNP. V bode 47 z toho vyvodzuje, že Komisii nemožno vyčítať, že neskúmala nové informácie, ktoré jej holandská vláda zaslala pred vydaním rozhodnutia.

50. Správa TNO v skutočnosti preukazuje, že Komisii museli byť známe hodnoty za rok 2004 a tieto hodnoty boli použité v konaní, a to prostredníctvom správy TNO.

51. To, že Komisia nejakou formou použije relevantné informácie však nepostačuje. Skôr je povinná takéto informácie primerane zohľadniť. [23]

52. Z rozhodnutia Komisie však nijako nevyplýva, aký význam pripisuje prekročeniu limitných hodnôt na celom území Holandska. Hoci zohľadnená správa TNO obsahuje niektoré vysvetlenia tejto situácie, nemožno z nej vyvodiť, či v Holandsku v tejto súvislosti existuje, alebo neexistuje špecifický problém.

22 — Pozri rozsudky Dánsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 48, a Land Oberösterreich/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 39.

23 — Rozsudok Dánsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 114.

53. Touto otázkou sa zaoberal iba Súd prvého stupňa, a to v bodoch 109 a 110 napadnutého rozsudku. Poukazuje na to, že v roku 2004 štyri ďalšie členské štáty prekročili limitné hodnoty vo všetkých zónach a že kvalita ovzdušia v Holandsku sa oproti predchádzajúcemu roku v absolútnom vyjadrení dokonca zlepšila.

54. Tieto zistenia Súdu prvého stupňa však nemôžu odstrániť chyby sporného rozhodnutia. Naopak, už samotné odôvodnenie právneho aktu musí jasne a jednoznačne vyjadrovať úvahy inštitúcie, ktorá ho prijala, takým spôsobom, ktorý umožní zúčastneným osobám pochopiť dôvody prijatého opatrenia a príslušnému súdnemu orgánu toto opatrenie preskúmať. [24] V súdnom konaní preto chýbajúce odôvodnenie nemôže byť doplnené, a už vonkoncom nie súdmi Spoločenstva.

55. Ak samotný Súd prvého stupňa porovná Holandsko s inými členskými štátmi, prekračuje tým tak povediac svoje právomoci a nahrádza tým Komisiu. [25] Komisia mala sama vykonať porovnanie v spornom rozhodnutí alebo sa prinajmenšom mala opierať o príslušnú správu. Úvahy Súdu prvého stupňa týkajúce sa porovnávania s inými členskými štátmi sú preto irelevantné.

56. Zistenie Súdu prvého stupňa, že Komisia zobrala do úvahy holandskú správu za rok 2004, je teda právne chybné, keďže Komisia túto správu primerane nezohľadnila. To, či táto právna chyba môže viesť alebo prispieť k zrušeniu napadnutého rozsudku, možno však posúdiť až na záver po preskúmaní druhého dôvodu odvolania.

B — *O druhom dôvode odvolania — neexistencia špecifického problému v Holandsku*

57. Druhý dôvod odvolania sa týka otázky, či v Holandsku existuje špecifický problém. Holandsko spochybňuje argumentáciu Súdu prvého stupňa v dvoch smeroch.

24 — Rozsudky z 9. júla 1969, Taliansko/Komisia, 1/69, Zb. s. 277, bod 9; zo 7. marca 2002, Taliansko/Komisia, C-310/99, Zb. s. I-2289, bod 48; z 15. decembra 2005, Taliansko/Komisia, C-66/02, Zb. s. I-10901, bod 26, a z 22. júna 2006, Belgicko a Forum 187/Komisia, C-182/03 a C-217/03, Zb. s. I-5479, bod 137.

25 — Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa Nemecko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 81.

58. Po prvé Súd prvého stupňa odmietol prihliadať na osobitné príčiny prekročenia limitných hodnôt v Holandsku z dôvodu, že smernica 1999/30 tieto príčiny neuvádza. K týmto príčinám patrí vplyv cezhraničných emisií tuhých látok, hustota obyvateľstva, cestná premávka a rozsah obytnej zástavby pozdĺž ciest.

1. O kritériách stanovených smernicou 1999/30

61. Súd prvého stupňa v bodoch 92 a 115 odmieta prihliadať na cezhraničné emisie tuhých látok, hustotu obyvateľstva, vysokú intenzitu cestnej premávky v mnohých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií. Podľa jeho názoru nejde o kritériá stanovené smernicou 1999/30.

59. Po druhé Súd prvého stupňa síce pripustil, že problém nemusí byť jedinečný, napriek tomu však prakticky požadoval odlišnosť vo vzťahu ku *všetkým* ostatným členským štátom, to znamená existenciu jedinečného problému.

62. Keďže smernica 1999/30 stanovuje iba limitné hodnoty, takýto názor by napokon mohol viesť k tomu, že za vhodné kritérium pre existenciu špecifického problému by mohla byť považovaná výlučne iba hranica prekročenia limitných hodnôt. Súd prvého stupňa však neobjasnil, prečo sa domnieva, že príčiny prekročenia limitných hodnôt by mali byť uvedené v smernici 1999/30.

60. Rozsudok Súdu prvého stupňa je formulovaný tak, že obidva smery argumentácie stoja vedľa seba a nezávisle na sebe podporujú rozhodnutie. Preto ak chce Holandsko dosiahnuť, aby rozsudok bol považovaný za nedôvodný, musí mať úspech v obidvoch častiach tohto dôvodu odvolania.

63. Holandsko sa nestotožňuje s týmto názorom Súdu prvého stupňa. Komisia v tomto bode odvolanie nespochybňuje, avšak poukazuje na alternatívne odôvodnenie napadnutého rozsudku na základe nedostatočných odlišností od ostatných členských štátov. Komisia sa okrem toho odvoláva na článok 8 ods. 6 smernice 96/62. Podľa tohto

ustanovenia majú členské štáty viesť vzájomné konzultácie, ak limitné hodnoty v jednom členskom štáte budú prekročené v dôsledku emisií v inom členskom štáte. Holandsko však žiadne takéto konzultácie neuskutočnilo.

64. Na posúdenie argumentácie Súdu prvého stupňa, pokiaľ ide o kritériá, ktoré nie sú uvedené v smernici 1999/30, je rozhodujúcou smernica 96/62. Smernicu 1999/30 totiž nie je možné uplatňovať samostatne, ale iba spoločne so smernicou 96/62. V tomto zmysle článok 4 a príloha I smernice 96/62 predpokladajú prijatie smernice 1999/30. Navyše opatrenia, ktoré členské štáty musia prijať najmä pri prekročení limitných hodnôt kvality ovzdušia, nie však iba v tomto prípade, nevyplývajú zo smernice 1999/30, ale vyplývajú zo smernice 96/62.

65. Obidve smernice neobsahujú nič, čo by nasvedčovalo tomu, že by mali stanovovať, ktoré príčiny znečistenia ovzdušia môžu zakladať špecifický problém. Naopak, tieto smernice boli relatívne všeobecne formulované, aby bolo možné zohľadniť rozdiely medzi rozličnými členskými štátmi. Preto stanovujú iba požiadavku kontroly kvality ovzdušia, a to limitných hodnôt ako cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, a rozvoj programov na dosiahnutie tohto cieľa bez toho, aby podporovali určité opatrenia na znižovanie emisií. Predovšetkým limitné hodnoty znečistenia okolitého ovzdušia sú navyše v zmysle odôvodnenia č. 4 smernice 1999/30 minimálnymi požiadavkami všeobecne platnými vo všetkých členských štátoch. Prísnejšia právna úprava je možná. [26]

66. Navyše komplexné hodnotenie smerníc 1999/30 a 96/62 ukazuje, že kritériá pri posudzovaní kvality okolitého ovzdušia, ktoré Súd prvého stupňa odmietol, sú viac ako relevantné.

67. Článok 8 a príloha IV smernice 96/62 predovšetkým určujú, ktoré informácie musia členské štáty v prípade prekročenia limitných hodnôt zadovážiť a oznámiť Komisii. Podľa bodu 5 tejto prílohy je potrebné identifikovať pôvod znečistenia, najmä najdôležitejšie zdroje emisií a znečistenia, ktoré pochádzajú z iných regiónov. Analýzou situácie upravenou v bode 6 sa majú vymedziť detaily tých faktorov, ktoré sú zodpovedné za prekročenie noriem, pričom sa tu výslovne uvádza doprava vrátane cezhraničnej dopravy a proces tvorby a formovania.

26 — Pozri tiež rozsudok z 15. novembra 2005, Komisia/Rakúsko, C-320/03, Zb. s. I-9871, bod 80.

68. V článku 8 ods. 6 smernice 96/62 sa v tejto súvislosti, na rozdiel od konštatovania v bode 92 napadnutého rozsudku, uvádza, že cezhraničné emisie tuhých látok, ako uvádza Holandsko, je absolútne relevantným kritériom podľa práva Spoločenstva pre posudzovanie kvality ovzdušia.

71. V dôsledku toho Súd prvého stupňa v bodoch 92 a 115 neoprávnene, s odvolaním sa na smernicu 1999/30, odmietol zohľadniť cezhraničné znečistenie, hustotu obyvateľstva, vysokú intenzitu cestnej premávky v mnohých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií.

2. O neexistencii špecifického problému

69. Na rozdiel od konštatovania Súdu prvého stupňa v bode 115 napadnutého rozsudku, rovnako ani intenzita cestnej premávky nemôže zostať nezohľadnená. Hoci nie je zdôraznená v rovnakej forme ako cezhraničné znečistenie, je rovnako príčinou, ktorá musí byť zohľadnená v rámci článku 8 smernice 96/62.

72. Je teda potrebné preskúmať druhú časť argumentácie Súdu prvého stupňa, ktorá sa týka neexistencie špecifického problému v Holandsku.

70. Podľa prílohy II prvej zarážky smernice 96/62 je napokon pri stanovovaní limitných hodnôt Spoločenstva potrebné zobrať do úvahy stupeň vystavenia obyvateľstva nepriaznivým účinkom. Tento faktor je preto takisto vhodným kritériom závažnosti prekročenia limitných hodnôt v niektorých členských štátoch. Keďže hustota obyvateľstva, vysoká intenzita cestnej premávky v mnohých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií sú rozhodujúcimi faktormi pre vystavenie obyvateľstva nepriaznivým účinkom, bod 115 napadnutého rozsudku má v tejto súvislosti právne vady aj preto, že Súd prvého stupňa tieto faktory odmietol ako faktory, ktoré nie sú uvedené v smernici.

73. Súd prvého stupňa jednak v bode 63 napadnutého rozsudku konštatoval, že „nešpecifickú povahu má teda v zmysle článku 95 ods. 5 ES každý problém, ktorý nastáva zhruba podobným spôsobom vo všetkých členských štátoch, a v dôsledku toho sú pre neho vhodné harmonizované riešenia na úrovni Spoločenstva“.

74. V bode 65 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa navyše súhlasí s tvrdením holandskej vlády, že „aby sa problém v určitom členskom štáte považoval v zmysle príslušného ustanovenia za špecifický, nemusí nevyhnutne vyplývať z ohrozenia životného prostredia na území iba tohto štátu“.

75. V odvolaní však Holandsko vytýka, že Súd prvého stupňa v rozpore s uvedenými úvahami obsiahnutými v bodoch 53 a 106 vyžadoval pre existenciu špecifického problému odlišnosti od ostatných členských štátov. V tomto zmysle Súd prvého stupňa odmietol jednotlivé tvrdenia podporujúce existenciu špecifického problému z dôvodu, že v iných členských štátoch je situácia podobná.

76. Podľa bodu 53 napadnutého rozsudku sa pre schválenie holandských opatrení vyžaduje, aby prekročenia limitných hodnôt pozorované na holandskom území „sa výrazne líšili od prekročení limitných hodnôt pozorovaných v iných členských štátoch“. Podľa bodu 106 musí členský štát preukázať, že je konfrontovaný s mimoriadnym problémom, „ktorý ho odlišuje od ostatných členských štátov“. Súd prvého stupňa teda v týchto bodoch požaduje práve odlíšenie od všetkých ostatných členských štátov.

77. Body 63 a 65 napadnutého rozsudku na jednej strane a body 53 a 106 na strane druhej si teda vzájomne odporujú. Napriek tomuto rozporu je však zjavné, že Súd prvého stupňa opiera napadnutý rozsudok iba o úvahu obsiahnutú v bodoch 53 a 106 napadnutého rozsudku, podľa ktorej Holandsko nepreukázalo, že sa odlišuje od ostatných členských štátov. Súd prvého stupňa totiž neskúmal, či počet členských štátov konfrontovaných s podobnými problémami je príliš vysoký na to, aby mohla byť uznaná špecifickosť problému Holandska. Skôr sa obmedzil na uvedenie príkladov členských štátov postihnutých podobným spôsobom.

78. Uvedený názor Súdu prvého stupňa je z právneho hľadiska nesprávny. Podľa rozsudku Land Oberösterreich sa špecifický problém v zmysle článku 95 ods. 5 ES neobmedzuje na „jedinečné problémy“. [27] Naopak, vo veci Land Oberösterreich Súd prvého stupňa a Komisia správne vyložili pojem „špecifický“ vo zmysle „neobyčajný“. [28]

79. Z toho dôvodu ani zistenia Súdu prvého stupňa týkajúce sa porovnania členských štátov nepodporujú napadnutý rozsudok.

27 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 65.
28 — Tamže, bod 66 a nasl.

C — *O možnosti iného odôvodnenia napadnutého rozsudku*

80. Napriek tomu, že napadnutý rozsudok má právne vady, musí byť odvolanie zamietnuté aj v prípade, ak správnosť výroku rozsudku vyplynie z iných právnych dôvodov.[29] Preto je potrebné skúmať, či Komisia oprávnene konštatovala neexistenciu špecifického problému v Holandsku v zmysle uvedeného rozsudku Land Oberösterreich, to znamená problém, ktorý nie je neobyčajný, ale ktorý má všeobecnú povahu.

81. Problém v Holandsku spočíva v tom, že hodnota PM_{10} v okolitom ovzduší prekračuje limitnú hodnotu stanovenú v smernici 96/62 v spojení so smernicou 1999/30.

82. To, či tento problém je špecifický, skúmali Súdny dvor a Komisia za pomoci doposiaľ rozhodnutých prípadov tým spôsobom, že porovnávali situáciu v rozličných členských štátoch. V prejednávanej veci však už samotná kolízia cieľov medzi predpismi práva Spoločenstva zakladá špecifický problém (pozri k tomu bod 1 nižšie). Preto iba podporne bude skúmané tiež odôvodnenie špecifického problému prostredníctvom porovnania s inými členskými štátmi (pozri k tomu bod 2 nižšie).

1. O odôvodnení špecifického problému kolíziou cieľov právnych predpisov Spoločenstva

83. V prejednávanej veci sa vyskytol problém, ktorý sa Holandsko pokúša riešiť odchýlením sa od ustanovení smernice 98/69, pokiaľ ide o požiadavky iných ustanovení práva Spoločenstva: Okolité ovzdušie v Holandsku nedosahuje stav, ktorý vyžaduje smernica 96/62 v spojení so smernicou 1999/30.

84. Tento stav skutočne nemôže byť neobyčajný a môže sa týkať aj iných členských štátov. Jednako však normy práva Spoločenstva týkajúce sa kvality okolitého ovzdušia opisujú stav, ktorý by malo mať okolité ovzdušie kdekoľvek na území Spoločenstva. Porušenie týchto noriem kvality preto z právneho hľadiska nemožno považovať za „obyčajné“. Normatívnou požiadavkou je totiž dodržiavanie práva Spoločenstva a nie jeho porušenie. Porušenie noriem je preto potrebné považovať za špecifické v zmysle článku 95 ods. 5 ES.

29 — Pozri odkazy v poznámke pod čiarou 10.

2. O porovnaní s ostatnými členskými štátmi

85. Pre prípad, že Súdny dvor sa nestotožní s mojím názorom alebo ho nebude brať do úvahy z dôvodu, že účastníci konania sa k nemu doposiaľ nevyjadrili, budem ďalej skúmať to, či v Holandsku existuje špecifický problém na základe porovnania s ostatnými členskými štátmi.

86. Čo sa týka štandardu súdneho preskúmania, Komisii musí byť — ako bolo povedané — priznaná diskrečná právomoc, pokiaľ porovnanie situácie v rozličných členských štátoch vyžaduje komplexné technické posúdenia. Komisia musí na druhej strane starostlivo a nezaujato preskúmať všetky relevantné skutočnosti konkrétneho prípadu a svoje rozhodnutia dostatočne odôvodniť. Preskúmanie súdom Spoločenstva preto zahŕňa aj preskúmanie toho, či dôkazy, o ktoré sa rozhodnutie opiera, zahrnujú všetky relevantné údaje, ktoré musia byť zohľadnené pri komplexnom posúdení situácie, a či sú spôsobilé odôvodniť závery, ktoré z nich boli vyvodené. [30]

87. Ďalej je potrebné pripomenúť, že dôkazné bremeno preukázania existencie špecifického problému nesie členský štát, ktorý podal žiadosť, teda v tomto prípade Holandsko. [31] Komisia preto nemusí preukázať, že neexistuje žiadny špecifický problém. Ak však existenciu špecifického problému neuzná, musí podrobne uviesť, prečo odmietla relevantné tvrdenie členského štátu.

88. Ako už bolo konštatované, na rozdiel od záverov v rozsudku je potrebné zohľadniť najmä faktory ako cezhraničné znečistenie, hustota obyvateľstva, vysoká intenzita cestnej premávky v mnohých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií, ako aj správu o hodnotení kvality ovzdušia za rok 2004.

89. Komisia sa v bodoch 41 až 43 sporného rozhodnutia prevažne opiera o dve tvrdenia. Po prvé znečistenie emisiami tuhých látok v Holandsku celkove nie je vyššie ako v siedmich ostatných členských štátoch. Po druhé je existencia problému vzhľadom na

30 — Pozri vyššie, bod 38 a nasl.

31 — Pozri vyššie, bod 17 a nasl.

smernicu 98/69 sporná, keďže mimoriadne vysoká úroveň znečistenia emisiami tuhých látok v Holandsku nesúvisí s emisiami motorových vozidiel registrovaných v tejto krajine.

90. Prvé tvrdenie môže byť síce v zásade presvedčivé, ak by sa — na rozdiel od názoru presadzovaného v tomto prípade — vychádzalo z toho, že prekročenie limitných hodnôt Spoločenstva za uvedených okolností ešte nezakladá žiadny špecifický problém. Nemožno sa s ním v tomto prípade stotožniť už z toho dôvodu, že Komisia sa nezaoberala otázkou znečistenia emisiami tuhých látok, ako to vyplýva zo správy Holandska za rok 2004.

91. Druhé tvrdenie Komisie, neexistencia špecifického problému vo vzťahu k vozidlám so vznetovým motorom, je spôsobilé vyvrátiť časť holandskej argumentácie obsiahnutej v žiadosti o odchýlenie sa od právnej úpravy Spoločenstva. Holandsko medzičasom prestalo spochybňovať skutočnosť, že v Holandsku je registrovaných menej vozidiel so vznetovým motorom ako vo väčšine ostatných členských štátov.

92. To však nevylučuje existenciu špecifického problému v Holandsku vo vzťahu k ostatným uvedeným bodom. Či tieto prípadné problémy odôvodňujú prijatie opatrení vo vzťahu k vozidlám so vznetovým motorom je pre skúmanie existencie špecifického problému irelevantné. To bude treba posúdiť skôr v rámci nasledujúceho skúmania podľa článku 95 ods. 6 ES.

93. Pokiaľ ide o ďalšie relevantné tvrdenie Holandska, Komisia v bode 40 sporného rozhodnutia pripúšťa, že značná časť emisií tuhých látok znečisťujúcich Holandsko pochádza zo zahraničia. Zdôrazňuje však, že tento podiel nie je vyšší ako v iných štátoch Beneluxu.

94. S týmto tvrdením však nemôžem súhlasiť, keďže špecifický problém nemusí mať exkluzívnu povahu. Skutočnosť, že štáty Beneluxu v dôsledku svojej centrálnej polohy a malej rozlohy mimoriadne trpia cezhraničným znečistením emisiami tuhých látok, je problémom pre nich vlastným, ktorý možno v každom prípade považovať za špecifický.

95. Rovnako v bode 40 sporného rozhodnutia Komisia potvrdila veľký nepriamy vplyv prístavu Rotterdam na znečisťovanie emisiami tuhých látok, pričom opomenula uviesť, prečo by nemalo ísť o špecifický problém.

96. V bodoch 34 až 36 sporného rozhodnutia Komisia uvádza takisto hustotu obyvateľstva, vysokú intenzitu cestnej premávky v mnohých zónach Holandska a umiestnenie obytných zón pozdĺž cestných komunikácií. Hoci sa nevyjadruje k tomu, či uvedené faktory môžu založiť špecifický problém, je na to poukázané minimálne v správe expertov Komisie. Podľa tejto správy je situácia v Holandsku v tomto smere porovnateľná s ostatnými krajinami Beneluxu, s centrálnou oblasťou Spojeného kráľovstva a so západným Nemeckom.

97. Tieto konštatovania však nepostačujú, keďže chýba vyjadrenie, či táto relatívne priestorovo ohraničená časť Spoločenstva nie je napriek tomu dostatočne neobyčajná na to, aby bola postihnutá špecifickým problémom.

98. Preto Komisia, ktorá odmietla uznať existenciu špecifického problému v Holandsku, neposúdila rozhodujúce vlastnosti Holandska buď vôbec, alebo minimálne nie dostatočne. Jej konštatovania týkajúce sa neexistencie špecifického problému v Holandsku preto nemôžu odôvodňovať sporné rozhodnutie.

3. Predbežný záver

99. Napadnutý rozsudok teda nemôže zostať zachovaný ani z iných dôvodov. V prejednávanej veci už samotné porušenie ustanovení smernice 96/62 v spojení so smernicou 1999/30 zakladá špecifický problém v Holandsku. Aj subsidiárne skúmanie porovnaním členských štátov však vedie k tomuto výsledku vzhľadom na to, že Komisia dostatočne neposúdila relevantné tvrdenie Holandska.

D — *O rozhodnutí o odvolaní*

100. Podľa článku 61 prvého odseku druhej vety štatútu Súdneho dvora môže Súdny dvor v prípade zrušenia napadnutého rozsudku vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje, alebo môže vec vrátiť na rozhodnutie Súdu prvého stupňa.

101. Doterajšie skúmanie však zatiaľ neumožňuje rozhodnúť o žalobe Holandska podanej proti spornému rozhodnutiu Komisie. Rozhodnutie totiž nespočíva len na odmietnutí existencie špecifického problému v Holandsku. Komisia sa navyše opierala o druhé odôvodnenie, ktoré Holandsko rovnako napadlo, a to, že holandské opatrenie nie je zlučiteľné s článkom 95 ods. 6 ES.

102. K tomuto bodu sa Súd prvého stupňa doposiaľ nevyjadril a tento bod ani nebol predmetom konania pred Súdnym dvorom. Preto treba vážne pochybovať o tom, že stav konania dovoľuje rozhodnúť vo veci.

103. Možno si len položiť otázku, či sporné rozhodnutie musí byť zrušené už len preto, lebo Komisia pri skúmaní podľa článku 95 ods. 6 ES nezohľadnila ani správu o hodnotení kvality ovzdušia za rok 2004. Pre rozhodnutie o tejto otázke by však bolo potrebné vypočuť účastníkov konania. Keďže k tomu doteraz v konaní pred Súdnym dvorom nedošlo, nie je oprávnený v tejto veci rozhodnúť.

104. V dôsledku toho je potrebné vrátiť vec na rozhodnutie Súdu prvého stupňa.

VI — Trovy konania

105. Pokiaľ Súdny dvor vráti vec na rozhodnutie Súdu prvého stupňa, nie je podľa článku 122 rokovacieho poriadku možné rozhodnúť o trovách konania, ale rozhodne sa o nich v konečnom rozsudku.

VII — Návrh

106. Z týchto dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rozsudok Súdu prvého stupňa z 27. júna 2007, Holandsko/Komisia (T-182/06, Zb. s. II-1983), sa zrušuje.

2. Vec sa vracia Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev na ďalšie konanie.

3. O trovách konania sa rozhodne neskôr.