

ROZSUDEK SOUDU (čtvrtý senát)

27. června 2007*

Ve věci T-182/06,

Nizozemské království, zastoupené H. Sevenster a M. de Gravem, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené M. Patakia, A. Alcoverem San Pedro a H. van Vlietem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise 2006/372/ES ze dne 3. května 2006 o předloze vnitrostátních předpisů, které Nizozemské království oznámilo podle čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES a kterými se stanovují mezní hodnoty pro emise částic z vozidel poháněných vznětovým motorem (Úř. věst. L 142, s. 16),

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (čtvrtý senát)

ve složení H. Legal, předseda, I. Wiszniewska-Białecka a E. Moavero Milanesi,
soudci,
vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. března 2007,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

- ¹ Článek 95 ES ve svých odstavcích 4 až 6 stanoví:

„4. Pokládá-li členský stát poté, co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nutné ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy ze závažných důvodů uvedených v článku 30 nebo vnitrostátní předpisy týkající se ochrany životního nebo pracovního prostředí, oznámí je Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání.

5. Aniž je dotčen odstavec 4, pokládá-li členský stát poté, co Rada nebo Komise přijaly harmonizační opatření, za nezbytné zavést vnitrostátní předpisy, opírající se o nové vědecké poznatky k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí, z důvodu zvláštního problému, který se objeví v tomto členském státě po přijetí harmonizačních opatření, oznámí zamýšlené předpisy Komisi spolu s důvody pro jejich zavedení.

6. Komise do šesti měsíců po oznámení podle odstavců 4 a 5 dotyčné vnitrostátní právní předpisy schválí nebo zamítne poté, co prověří, zda neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nenarušují fungování vnitřního trhu.

Nerozhodne-li Komise v této lhůtě, pokládají se vnitrostátní předpisy uvedené v odstavcích 4 a 5 za schválené.

Je-li to opodstatněné složitostí věci a neexistuje-li nebezpečí pro lidské zdraví, může Komise oznámit dotyčnému členskému státu, že lhůta uvedená v tomto odstavci může být prodloužena o další lhůtu až šesti měsíců.“

- 2 Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95) ve svém čl. 7 odst. 3 stanoví, že členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot pro úroveň znečištění vnějšího ovzduší s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel.

- 3 Podle čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice 96/62 členské státy informují Komisi o výskytu hodnot znečištění překračujících součet mezní hodnoty a meze tolerance v průběhu devíti měsíců následujících po skončení každého roku.

- 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/69/ES ze dne 13. října 1998 o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel a o změně směrnice 70/220/EHS (Úř. věst. L 350, s. 1; Zvl. vyd. 13/01, s. 64) vstoupila v platnost dne 28. prosince 1998, dnem svého zveřejnění v Úředním věstníku Evropských společenství.

- 5 Tento předpis stanoví mezní hodnotu koncentrace hmotnosti částic (PM) pro vozidla poháněná vznětovým motorem spadající jednak do kategorie M (osobní vozidla), která jsou definována v příloze II části A směrnice Rady ze dne 6. února 1970 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se schvalování typu motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. L 42, s. 1; Zvl. vyd. 13/01, s. 44), s výjimkou vozidel jejichž maximální hmotnost je vyšší než 2500 kg, a jednak do kategorie N1, třídy I (nákladní vozidla s maximální povolenou hmotností 1305 kg), ve výši 25 mg/km.

- 6 Článek 2 odst. 1 směrnice 98/69 stanoví:

„[...] členské státy [nesmějí] z důvodů týkajících se znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel:

— odmítnout udělit ES schválení typu podle čl. 4 odst. 1 směrnice 70/156/EHS, ani

- odmítnout udělit vnitrostátní schválení typu, ani

- zakázat registraci, prodej nebo uvedení do provozu vozidla podle článku 7 směrnice 70/156 /EHS,

pokud tento typ nebo toto vozidlo splňuje požadavky směrnice 70/220/EHS ve znění této směrnice.“

7 Směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164) ve spojení se směrnicí 96/62 stanoví mimo jiné mezní hodnoty koncentrací částic „PM 10“ ve vnějším ovzduší, které jsou závazné od 1. ledna 2005.

8 Pro účely směrnice 1999/30 se částicemi PM10 rozumí:

„11) ‚PM10‘ částice, které projdou selektivním vstupním filtrem s odlučovací účinností 50 % pro aerodynamický průměr 10 µm.“

9 Směrnice 1999/30 ve svém článku 5 stanoví, že členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění toho, aby koncentrace částic ve vnějším ovzduší nepřekračovaly mezní hodnoty oddílu 1 přílohy III.

- 10 Mimoto, i když se dosud nejedná o platnou právní úpravu, je možné upřesnit, že dne 21. prosince 2005 Komise přijala návrh nařízení označovaný jako „Euro 5“, který snižuje mezní hodnotu Společenství pro emise částic produkovaných vozidly se vznětovým motorem, která patří jednak do kategorie M (osobní vozidla), a jednak do kategorie N₁ třídy I (nákladní vozidla s maximální povolenou hmotností 1305 kg), na 5 mg/km.
- 11 Pokud by byl návrh přijat v současné podobě, začala by tato nová mezní hodnota Společenství platit pro nové typy vozidel z těchto dvou kategorií na konci měsíce září 2009 a na konci měsíce ledna 2011 pro všechna nová vozidla podléhající těmto předpisům.

Skutečnosti předcházející sporu

- 12 Dopisem ze dne 2. listopadu 2005 Nizozemské království oznámilo Komisi na základě čl. 95 odst. 5 ES svůj záměr přijmout vyhlášku, kterou měla být od 1. ledna 2007 u nových vozidel se vznětovým motorem kategorie M₁ a kategorie N₁ třídy I stanovena, odchylně od ustanovení směrnice 98/69, mezní hodnota pro emise částic na 5 mg/km.
- 13 Na podporu své žádosti o výjimku Nizozemské království uvedlo, že mezní hodnoty koncentrace částic stanovené směrnicí 1999/30 jsou překračovány v několika částech jeho území. Oznamující členský stát měl tedy za to, že není schopen dostát svým povinnostem v rámci Společenství ve stanovených lhůtách, třebaže mu směrnice 1999/30 ukládá přijmout veškerá nezbytná opatření ke snížení koncentrací částic.

- 14 Nizozemské království zdůraznilo, že částice jsou pro něj zdrojem značných problémů z důvodu vysoké hustoty obyvatelstva v této zemi a vyšší míry koncentrace infrastruktur, než je tomu v jiných evropských státech, což podle něj zapříčiňuje vyšší míru emisí částic na km². Obyvatelstvo je vystaveno ve vysoké míře znečištění z důvodu silničního provozu v bezprostřední blízkosti obytných zón a jiných forem intenzivního využívání území. Tento aspekt je pro Nizozemsko obzvlášť významný s ohledem na intenzitu provozu pozorovanou v četných regionech země. Mimoto výskyt významného množství emisí částic pocházejících ze silničního provozu v městské zástavbě a na úrovni zasahující rezidenční oblasti má za následek, že značná část obyvatel je vystavena účinkům obzvlášť škodlivých sazí, které jsou obsaženy ve výfukových plynech vznětových motorů.
- 15 Nizozemské království rovněž tvrdilo, že je vystaveno významnému znečištění pocházejícímu ze zahraničí, neboť dvě třetiny ze 45 % koncentrací antropogenních částic zjištěných v této zemi pocházejí ze zahraničí. Z toho podle něj vyplývá, že vnitrostátní normy na ochranu životního prostředí se mohou uplatnit pouze u 15 % z vnitrostátního průměru koncentrací částic.
- 16 Nizozemské království konečně tvrdilo, že klade větší důraz na snížení emisí částic produkovaných osobními a nákladními vozidly. Nizozemské království totiž dává přednost snížení emisí těchto vozidel, které jsou podle něj zodpovědné za 70 % emisí pocházejících ze silničního provozu. Oznamující členský stát uvedl, že na jeho území došlo k nárůstu počtu vozidel vybavených vznětovým motorem, který se nepředpokládal v době, kdy byla vytvářena směrnice 98/69.
- 17 Oznamované odchylné opatření je podle Nizozemského království nedílnou součástí právní úpravy zaměřené na silniční provoz a na podporu méně znečišťujících vozidel

a pohonných hmot. Opatření se mělo vztahovat na osobní a nákladní vozidla poháněná vznětovým motorem a použita poprvé po 31. prosinci 2006.

- 18 Konkrétním důsledkem návrhu vyhlášky měla být montáž filtru omezujícího množství částic obsažených v sazích pocházejících z nafty, vyhláška však neměla být uplatňována na vozidla zaregistrovaná v jiném členské státě Evropské unie.
- 19 Přísnější norma pro emise obsažená v návrhu vyhlášky údajně nijak nemění postupy pro schvalování příslušných typů vozidel ani podmínky registrace vozidel, které získaly ES schválení typu v jiných členských státech.
- 20 Naopak policie a orgány zodpovědné za pravidelnou kontrolu uvedených vozidel by mohly poté, co vyhláška nabude účinnosti, ověřovat, zda osobní či lehké nákladní vozidlo je schopno vyhovět nové mezní hodnotě 5 mg/km.
- 21 Dopisem ze dne 23. listopadu 2005 Komise potvrdila přijetí oznámení nizozemské vlády a informovala ji, že šestiměsíční lhůta, která byla Komisi poskytnuta na základě čl. 95 odst. 6 ES k rozhodnutí o výjimku, začala běžet dne 5. listopadu 2005, tj. dne následujícího po dni doručení oznámení.

- 22 Hodnotící zpráva o kvalitě ovzduší v Nizozemsku za rok 2004 vypracovaná na základě směrnice 96/62 byla předána Komisi dne 8. února 2006 a zapsána tímto orgánem dne 10. února téhož roku.
- 23 Dopisem ze dne 10. března 2006 nizozemské orgány informovaly Komisi o existenci zprávy vypracované v březnu 2006 Milieu- en Natuurplanbureau (nizozemská agentura pro environmentální posuzování, dále jen „MNP“) s názvem „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek“ (Nový pohled na rozsah problematiky částic).
- 24 K tomu, aby Komise mohla posoudit opodstatněnost argumentů uváděných nizozemskými orgány, vyžádala si vědecký a technický posudek skupiny poradců koordinované Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Nizozemská organizace pro aplikovaný vědecký výzkum, dále jen „TNO“).
- 25 Tato organizace předložila svůj posudek Komisi dne 27. března 2006.
- 26 Rozhodnutím 2006/372/ES ze dne 3. května 2006 o předloze vnitrostátních předpisů, které Nizozemské království oznámilo podle čl. 95 odst. 5 [ES] a kterými se stanovují mezní hodnoty pro emise částic z vozidel poháněných vznětovým motorem (Úř. věst. L 142, s. 16, dále jen „rozhodnutí“) Komise zamítla oznámený návrh vyhlášky z důvodu, že „Nizozemské království neprokázalo existenci zvláštního problému s ohledem na směrnici 98/69/ES“ a že „oznámené opatření není přiměřené sledovaným cílům“.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 27 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 12. července 2006 podalo Nizozemské království žalobu na neplatnost rozhodnutí. Na základě článku 76a jednacího řádu Soudu podalo Nizozemské království téhož dne návrh na projednání věci ve zrychleném řízení.
- 28 Dne 8. srpna 2006 předložila Komise své vyjádření k návrhu na projednání věci ve zrychleném řízení a dne 6. října téhož roku svoji žalobní odpověď.
- 29 Soud (čtvrtý senát) rozhodnutím ze dne 26. října 2006 návrhu na projednání věci ve zrychleném řízení vyhověl.
- 30 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na ústní otázky byly vyslechnuty na jednání konaném dne 29. března 2007.
- 31 Nizozemská vláda navrhuje, aby Soud:

— zrušil rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

32 Komise navrhuje, aby Soud:

- zamítl žalobu;

- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 33 Nizozemská vláda uvádí, že rozhodnutí odporuje hmotněprávním ustanovením článku 95 ES a povinnosti uvést odůvodnění podle článku 253 ES zaprvé proto, že odmítá existenci zvláštního problému v Nizozemsku, který se objevil po přijetí směrnice 98/69, aniž by byly přezkoumány relevantní údaje předané dotčeným členským státem, zadruhé proto, že považuje oznámený návrh vyhlášky za nepřiměřený cílům sledovaným Nizozemským královstvím, a zatřetí proto, že při přezkumu oznámeného návrhu bere v potaz mezinárodní právní kontext.
- 34 Pokud jde o existenci zvláštního problému v Nizozemsku, nizozemská vláda zpochybňuje rozhodnutí ze dvou úhlů. Komise podle ní jednak neprávem popřela existenci zvláštního problému kvality ovzduší v Nizozemsku, a jednak při posuzování specifičnosti problému nevzala v potaz dokumenty, které jí byly řádně předány nizozemskými orgány, aniž by svůj postup vysvětlila, čímž porušila jak svoji povinnost postupovat s řádnou péčí, tak povinnost odůvodnit rozhodnutí.

- 35 Je namístě zkoumat nejprve druhou část argumentace žaloby týkající se specifičnosti problému, kterému je Nizozemské království podle svého přesvědčení vystaveno.

K nedostatku řádné péče a porušení povinnosti uvést odůvodnění, kterými bylo údajně stíženo posuzování specifičnosti problému kvality vnějšího ovzduší v Nizozemsku

Argumenty účastníků řízení

- 36 Nizozemská vláda má za to, že Komise porušila svoji povinnost postupovat s řádnou péčí tím, že nepřezkoumala, aniž by udala důvod, relevantní údaje, které jí byly zaslány ve lhůtě před přijetím rozhodnutí.
- 37 V rozporu s tím, co Komise uvádí v bodě 41 rozhodnutí, měla k dispozici relevantní údaje týkající se Nizozemského království za rok 2004.
- 38 Kdyby Komise byla dodržela svoji povinnost postupovat s řádnou péčí a vzala v potaz tyto informace z poslední doby, byla by mohla dospět k závěru, že se v Nizozemsku objevil po přijetí směrnice 98/69 zvláštní problém.
- 39 Komise připouští, že v rozporu s tím, co uvedla v bodě 41 rozhodnutí, Nizozemské království skutečně oficiálně podalo svoji hodnotící zprávu za rok 2004 před přijetím rozhodnutí. Avšak z toho nijak nevyplývá, že by při posuzování případu nebylo postupováno s řádnou péčí.

- 40 Nizozemské království podle ní předložilo tuto zprávu více než čtyři měsíce po lhůtě stanovené pro její doručení v čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice 96/62. Oznámení vnitrostátního opatření k datu 2. listopadu 2005 tedy na tyto údaje neodkazuje.
- 41 Komise požádala Nizozemské království, aby jí co nejdříve tyto informace sdělilo, a po jejich obdržení je předala TNO, přičemž ji požádala o jejich zohlednění v jejím posudku k žádosti o výjimku podané Nizozemským královstvím.
- 42 Hodnotící zpráva Nizozemského království za rok 2004 byla údajně zohledněna ve studii TNO a v odůvodnění rozhodnutí.

Závěry Soudu

- 43 Jak TNO uvádí na straně 29 svého posudku, z něhož Komise nesporně vycházela při přijímání svého rozhodnutí a jehož zjištění a závěry nizozemská vláda nezpochybnila, „[za] rok 2004 ještě nelze učinit srovnání [...], neboť hodnocení údajů za rok 2004 se zpozdilo z důvodu, že několik členských států, mezi nimi i Nizozemské království, dodalo své informace se zpožděním“.
- 44 Z té části rozhodnutí, která se zabývá otázkou specifičnosti kvality vnějšího ovzduší v Nizozemsku však vyplývá, že poslední údaje poskytnuté nizozemskými orgány byly do posudku TNO zahrnuty. Tato organizace konkrétně na výše zmíněné stránce 29 tohoto dokumentu upřesňuje:

„Předběžné údaje sdělené Nizozemským královstvím ohledně překročení v roce 2004 poskytují jiný obraz než v roce 2003. Ve všech zónách je u PM10 konstatováno překročení nejméně jedné z mezních hodnot zvýšených o mez tolerance.“

- 45 Mimoto TNO na stránce 29 svého posudku a Komise v bodě 41 rozhodnutí přebírají některá zjištění z výše uvedené zprávy MNP z března 2006.
- 46 Konečně, jak vyplývá z bodu 42 rozhodnutí, Komise odmítla uznat existenci zvláštního problému při dodržování mezních hodnot koncentrace částic stanovených směrnicí 1999/30 Nizozemským královstvím rovněž s ohledem na nové informace předané nizozemskou vládou a obsažené ve zprávě MNP.
- 47 Za těchto podmínek Komisi nelze vytýkat, že opomněla přezkoumat údaje z poslední doby, které jí zaslala nizozemská vláda před přijetím rozhodnutí.
- 48 Z toho nutně vyplývá, že Komisi nelze ani vytýkat, že neuvedla důvody tohoto údajného opominutí.
- 49 Argumenty založené na tom, že Komise porušila povinnost postupovat s řádnou péčí a povinnost uvést odůvodnění tedy nemohou obstát.

K odmítnutí Komise připustit specifčnost problému kvality vnějšího ovzduší v Nizozemsku

Úvodní poznámky

- 50 Členskému státu, který se dovolává čl. 95 odst. 5 ES, přísluší prokázat, že podmínky použití tohoto ustanovení jsou splněny (rozsudek Soudu ze dne 5. října 2005, Land Oberösterreich a Rakousko v. Komise, T-366/03, Sb. rozh. s. II-4005, bod 63; viz též obdobně k čl. 95 odst. 4 ES rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 2003, Dánsko v. Komise, C-3/00, Recueil, s. I-2643, bod 84).
- 51 Ve své žádosti o výjimku Nizozemské království odůvodnilo oznámené vnitrostátní opatření tím, že kvalita vnějšího ovzduší v četných regionech na jeho území neodpovídá normám definovaným směrnicí 1999/30, konkrétně pak byly v několika zónách překročeny mezní hodnoty koncentrace částic stanovené tímto předpisem, zatímco členské státy mají povinnost přijmout všechna opatření, která mohou snížit koncentrace těchto částic.
- 52 Nizozemské království tedy uplatnilo, že nemohlo vyčkávat až vstoupí v platnost návrh nařízení Euro 5, kterým se současná mezní hodnota 25 mg/km stanovená směrnicí 98/69 pro emise částic z předmětných vozidel se vznětovým motorem snižuje na 5 mg/km, a že si tedy přálo uspíšit na vnitrostátní úrovni zavedení mezní hodnoty 5 mg/km pro tato vozidla.

- 53 Je tedy na Nizozemském království, aby za účelem prokázání opodstatněnosti své žaloby podalo důkaz o tom, že Komise ve svém rozhodnutí dospěla nesprávně k závěru, že nebylo prokázáno, že překročení mezních hodnot koncentrace částic stanovených směrnicí 1999/30 pozorovaná na nizozemském území byla natolik závažná, že se znatelně odlišovala od překročení hodnot v jiných členských státech.
- 54 V tomto směru nizozemská vláda vytýká Komisi, že zaprvé chybně vyložila kritérium specifičnosti problému ochrany životního prostředí obsažené v čl. 95 odst. 5 ES, zadruhé, že pominula překážky přijetí vnitrostátních opatření pro snížení emisí částic produkovaných vnitrozemní lodní dopravou a námořní dopravou, zatřetí, že pominula nemožnost zasáhnout proti přeshraničnímu znečišťování, a konečně začtvrté, že neuznala obzvláště závažnou povahu překračování mezních hodnot koncentrace částic zaznamenaných v Nizozemsku ve vnějším ovzduší.

K použití kritéria specifičnosti

— Argumenty účastníků řízení

- 55 Nizozemská vláda Komisi předně vytýká, že podmínila přiznání požadované výjimky tím, že problém s kvalitou ovzduší, jímž byla žádost odůvodněna, musí postihovat výlučně Nizozemsko.

- 56 Podle nizozemské vlády teze Komise, podle které nelze připustit existenci zvláštního problému členského státu ve smyslu čl. 95 odst. 5 ES, když tentýž problém vyvstává i v jiném členském státě, v tomto případě v Belgii, nemá oporu ve znění tohoto ustanovení ani v předchozí praxi Komise. Bylo by ostatně těžké představit si použití tohoto kritéria výlučnosti na problém životního prostředí spojený s přeshraničním znečištěním ovzduší.
- 57 Komise má naopak za to, že od Nizozemského království nevyžadovala, aby podalo důkaz o tom, že uváděný problém s kvalitou ovzduší postihuje výlučně jeho území. Komise porovnála jeho situaci se situací všech ostatních členských států na základě předložených národních hodnotících zpráv a dospěla k závěru, že se Nizozemsko nepotýkalo se zvláštním problémem překračování mezních hodnot koncentrace částic stanovených směrnicí 1999/30 a emisí částic pocházejících z motorových vozidel, na něž se vztahuje směrnice 98/69.

— Závěry Soudu

- 58 Odstavce 4 až 7 článku 95 ES přiznávají členským státům a Komisi pravomoc odchýlit se od uplatňování harmonizačních opatření přijatých za účelem vytvoření a zajištění fungování společného trhu, pokud je z důvodu ochrany životního nebo pracovního prostředí takováto odchylka nezbytná.
- 59 K tomu, aby členský stát mohl zavést vnitrostátní předpisy s tímto účelem v oblastech, ve kterých již bylo přijato harmonizační opatření, musí podle čl. 95 odst. 5 ES být schopen doložit, že vnitrostátní předpisy se opírají o nové vědecké poznatky a reagují na jeho zvláštní problém, který se objevil po přijetí harmonizačního opatření.

- 60 Toto ustanovení, které je svoji povahou ochrannou doložkou, je přizpůsobením organizace společného trhu, které bylo přijato za účelem ochrany životních a pracovních podmínek osob ve Společenství, což je stejně tak základním cílem Smlouvy jako harmonizace právních předpisů.
- 61 Použije se zejména na případy, kdy na celém území Společenství nebo jeho části vznikne nový jev negativně ovlivňující životní nebo pracovní prostředí, který nemohl být zohledněn při přípravě harmonizovaných předpisů a pro který je třeba nalézt řešení přímo na vnitrostátní úrovni, aniž by se čekalo na změnu právní úpravy Společenství. Tato úprava by totiž nemusela být vhodná k vyřešení zjištěného problému buď z důvodu, že jev je čistě místní povahy, nebo z důvodu místně daných zvláštních podmínek, které jsou neslučitelné se lhůtami spojenými s vyjednáváním a vstupem v platnost nového harmonizovaného předpisu.
- 62 Vzhledem k tomu, že se v čl. 95 odst. 5 ES hovoří o zvláštním problému, který nastal po přijetí harmonizačního opatření Společenství, vylučuje tento článek možnost, aby na jeho základě byly zavedeny vnitrostátní předpisy, které se odchyľují od harmonizovaného předpisu za účelem vypořádat se s hrozbou pro životní prostředí, která má v rámci Společenství všeobecnou povahu.
- 63 Všeobecným, a tudíž nikoli zvláštním ve smyslu čl. 95 odst. 5 ES, je každý problém, který se projevuje celkově obdobným způsobem v celém Společenství, a je tedy vhodné, aby pro něj byla nalezena harmonizovaná řešení na úrovni Společenství.
- 64 Aby byl čl. 95 odst. 5 správně vykládán, je tedy třeba nahlížet na požadavek vnitrostátní specifičnosti problému především z toho úhlu, zda je možné, či nikoli harmonizovat na úrovni Společenství příslušné předpisy za účelem vhodného řešení místních problémů; pakliže je konstatována nemožnost harmonizace, jsou vnitrostátní opatření odůvodněná.

- 65 Nizozemská vláda tedy v zásadě právem uplatňuje, že k tomu, aby byl problém zvláštní pro určitý členský stát ve smyslu příslušného ustanovení, není nutné, aby byl výsledkem hrozby pro životní prostředí existující na území pouze tohoto státu. V kontextu projevů všeobecné hrozby totiž mohou být místní zvláštnosti v případech uvedených v předchozích bodech zvláštním problémem.
- 66 Ze spisu však nevyplývá, že by Komise v projednávané věci vztáhla pojem „národní specifická ochrana životního prostředí“ ve smyslu čl. 95 odst. 5 ES jen na případ, kdy k problémům dojde pouze na území oznamujícího státu.
- 67 Konkrétně, jak uvádí samotná nizozemská vláda v bodě 34 žaloby, Komise v bodě 41 rozhodnutí výslovně uvedla, že podle výročních národních hodnotících zpráv Nizozemsko nemělo v roce 2003 žádné potíže se zvláště vysokým překračováním hodnot v porovnání s jinými členskými státy, jako jsou Belgie, Rakousko, Řecko, Česká republika, Litva, Slovinsko a Slovensko.
- 68 Mimoto TNO na straně 31 svého posudku uvádí, že silniční doprava zjevně představuje v Nizozemsku jeden z hlavních zdrojů částic, podstatně se však v tomto ohledu neliší od jiných členských států, jako jsou Belgie, Dánsko, Francie, Německo a Spojené království.
- 69 TNO dále poukazuje na to, že procento osobních automobilů se vznětovým motorem není v Nizozemsku v porovnání s jinými členskými státy vysoké.

- 70 Konečně, Komise v bodě 42 rozhodnutí uvádí, že není vůbec jisté, že se Nizozemské království v porovnání s jinými členskými státy potýká se zvláštním problémem s dodržováním mezních hodnot stanovených směrnicí 1999/30.
- 71 Nelze tedy tvrdit, že Komise od Nizozemského království vyžadovala, aby prokázalo, že problém s kvalitou vnějšího ovzduší, kterým byla odůvodněna jeho žádost o výjimku, postihuje pouze nizozemské území.
- 72 Argumentace nizozemské vlády týkající se kritéria specifčnosti musí být tedy odmítnuta jako nepodložená.

K opominutí překážek přijetí vnitrostátních opatření pro snížení emisí částic produkovaných vnitrozemskou lodní dopravou a námořní dopravou

— Argumenty účastníků řízení

- 73 Nizozemská vláda dále Komisi vytýká, že měla za to, že může povolit návrh vyhlášky pouze za předpokladu, že překročení mezních hodnot koncentrace částic ve vnějším ovzduší pozorovaná v Nizozemsku pocházejí převážně z emisí částic produkovaných silničními vozidly se vznětovým motorem.

- 74 Komise opomíná, že Nizozemské království, dospělo na základě detailní studie k závěru, že prostředky, kterými disponuje při řešení problému emisí částic produkovaných vnitrozemskou lodní dopravou a námořní dopravou, jsou omezené, či dokonce žádné.
- 75 Omezení vyplývající z evropských a mezinárodních právních předpisů, které se vztahují na emise částic pocházející z těchto dvou způsobů přepravy, jsou přesně těmi faktory, které omezují manévrovací prostor nizozemské vlády na vnitrostátní úrovni. Přítomnost velkého přístavu, jako je Rotterdam, zvyšuje naléhavost tohoto specificky nizozemského problému.
- 76 Komise má naopak za to, že se omezila na konstatování, že Nizozemské království neprokázalo, že se potýká se zvláštním problémem emisí částic pocházejících z motorových vozidel podle směrnice 98/69. Konstatovala pouze, že jestliže podíl částic, které produkuje vnitrozemská lodní doprava a námořní doprava, byl v jednom členském státě mnohem vyšší než v jiných členských státech a jestliže pouze 25 % nových vozidel v tomto členském státě bylo poháněno naftou, pak existence zvláštního problému koncentrace částic způsobeného neexistencí filtru částic u části těchto vozidel, což směrnice 98/69 povoluje, nebyla prokázána.
- 77 Nizozemská vláda podle Komise neuváděla ve své žádosti o výjimku argument, který se opírá o povinnosti Nizozemska stanovené právem Společenství a mezinárodním právem. Krom toho by toto tvrzení znamenalo, že hájí neudržitelnou tezi, podle které by Komise v případě, že povinnosti vyplývající z mezinárodního práva brání členskému státu v přijetí určitých opatření, musela připustit výjimku z harmonizačních předpisů přijatých na základě článku 95 ES bez ohledu na to, zda jsou splněny požadavky odstavců 5 a 6 tohoto ustanovení, či nikoli.

— Závěry Soudu

- 78 Soud nejprve poukazuje na to, že otázka, zda oznámený návrh vyhlášky může snížit koncentrace částic přítomných ve vnějším ovzduší v Nizozemsku pouze snížením počtu částic vypouštěných některými silničními vozidly se vznětovým motorem, je otázkou přezkumu proporcionality oznámeného vnitrostátního opatření ve srovnání s jinými představitelnými způsoby řešení u dalších dvou zdrojů emisí částic – vnitrozemské lodní dopravy a námořní dopravy – spíše než otázkou specifičnosti problému.
- 79 Zadruhé nizozemská vláda se žádném případě nemůže dovolávat povinností vyplývajících z mezinárodního práva a práva Společenství, které jsou způsobilé bránit v řešení problému způsobeného emisemi částic z vnitrozemské lodní dopravy a námořní dopravy, jestliže to neuvedla ve své žádosti o výjimku.
- 80 Obdobně jako u povolování oznámených státních podpor, je udělení výjimky z harmonizačních opatření Společenství na základě čl. 95 odst. 5 a 6 ES ve prospěch členského státu přípustné pouze v rozsahu, v němž se týká vnitrostátního opatření v podobě, v jaké bylo předloženo Komisi (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 25. března 1999, *Forges de Clabecq v. Komise*, T-37/97, Recueil, s. II-859, bod 100).
- 81 Konečně zatřetí, argument nizozemské vlády je nepodložený. Komise na rozdíl od toho, co tvrdí nizozemská vláda, nepodmínila možnost povolit oznámené opatření tím, že překročení mezních hodnot koncentrace částic ve vnějším ovzduší pozorovaná v Nizozemsku musí pocházet z větší části z emisí částic produkovaných silničními vozidly se vznětovým motorem.

- 82 Jak vyplývá z bodů 40 a 43 rozhodnutí, Komise se naopak omezila na konstatování, že v porovnání s jinými členskými státy je pro Nizozemské království typické, že má významně vyšší emise částic pocházejících z vnitrozemské lodní dopravy a z námořní dopravy a že podíl silničních vozidel se vznětovým motorem je v Nizozemském království podstatně nižší, než činí průměr Evropské unie, takže může být zpochybněno i to, že v Nizozemsku existuje zvláštní problém s emisemi částic z vozidel se vznětovým motorem podle směrnice 98/69.
- 83 V žádném případě se tedy nezdá, že by Komise podmínila možnost povolení oznámeného opatření tím, že překročení mezních hodnot koncentrace částic ve vnějším ovzduší pozorovaná v Nizozemsku musí být převážně důsledkem emisí částic produkovaných vozidly se vznětovým motorem.
- 84 Argumentace nizozemské vlády tudíž nemůže obstát.

K nemožnosti Nizozemského království zasáhnout proti přeshraničnímu znečištění

— Argumenty účastníků řízení

- 85 Nizozemská vláda dále tvrdí, že její manévrovací prostor je mimo jiné omezen nemožností zasáhnout proti vysokému množství částic překračujících hranice.

86 Komise na to odpovídá, že mnohé státy Evropské unie jsou rovněž vystaveny významným hladinám emisí částic přeshraniční povahy.

— Závěry Soudu

87 Samotnou nemožností zasáhnout proti částicím, jejichž původ je v zahraničí, kterou uvádí Nizozemské království, nelze prokázat, že je Nizozemsko vystaveno zvláštnímu problému s kvalitou vnějšího ovzduší.

88 Jak TNO uvádí ve svém posudku, v zemích, které jsou stejně jako Nizozemsko malé zeměpisné rozlohy, téměř z definice pochází vyšší podíl částic z cizího zdroje a zdroje znečištění nacházející se v určité vzdálenosti v nich bývají považovány za cizí, ačkoli by v zemích o velké zeměpisné rozloze byly považovány za domácí.

89 Nizozemská vláda ostatně sama implicitně připouští, že přeshraniční znečištění nemůže být z definice zvláštní pro jeden členský stát, neboť tvrdí, že kritérium výlučnosti, jehož neoprávněné uplatnění vytýká Komisi, se těžko slučuje s nevyhnutelně přeshraničním charakterem znečištění.

90 Nizozemská vláda v průběhu jednání zdůraznila, že Nizozemsko je skutečně vystaveno zvláštnímu problému s kvalitou ovzduší z důvodu své zeměpisné polohy.

- 91 Nebylo však prokázáno, že emise přeshraničních částic mají dopad na kvalitu ovzduší v Nizozemsku v takové míře, že problém omezování emisí částic se v Nizozemsku jeví jinak než ve zbytku Společenství a že odůvodňuje specifická vnitrostátní opatření.
- 92 Mimoto je třeba podotknout, že specifičnost problému zachování životního prostředí uplatňovaného na podporu žádosti Nizozemska o možnost odchýlit se od směrnice 98/69, je třeba posuzovat s ohledem na normy stanovené směrnicí 1999/30. Příloha III směrnice 1999/30 přitom stanoví pouze mezní hodnoty koncentrace částic ve vnějším ovzduší, kterým se členské státy musí podřídit, aniž by zohledňovala původ přítomných částic.
- 93 Soud tudíž nemůže mít za prokázané, že skutečnost, že částice vypouštěné mimo nizozemské území přispívají ke koncentracím částic ve vnějším ovzduší tohoto území, je sama o sobě zvláštním problémem kvality ovzduší v této zemi ve smyslu čl. 95 odst. 5 ES.
- 94 Argument nizozemské vlády tudíž nelze přijmout.

K neuznání zvláštní závažnosti překračování mezních hodnot koncentrace částic zaznamenaných v Nizozemsku ve vnějším ovzduší

— Argumenty účastníků řízení

- 95 Nizozemská vláda kritizuje Komisi za to, že upřela překročením pozorovaným v roce 2004 ve všech nizozemských zónách a aglomeracích v porovnání s mezními denními

hodnotami koncentrace částic definovanými směrnicí 1999/30 s účinností od 1. ledna 2005 a zvýšenými o mez tolerance jejich zvláštní závažnost.

- 96 Podle posudku TNO vycházelo z předběžných údajů předaných Nizozemským královstvím najevo překročení nejméně jedné z mezních hodnot koncentrace částic zvýšené o mez tolerance.
- 97 Je pravda, že zpráva MNP za rok 2006 uvádí na své stránce 11, že hladiny částic v Nizozemsku jsou nižší než dřívější předpoklady. Toto tvrzení však nelze přičítat nizozemské vládě, a to i přesto, že MNP je agenturou podléhající nizozemské vládě.
- 98 Podle nizozemské vlády zjištění MNP v žádném případě nijak nezpochybňují existenci specifičnosti překročení mezních hodnot koncentrace částic v porovnání s maximálními hodnotami stanovenými směrnicí 1999/30, jak vyplývá ze strany 3 zprávy této organizace.
- 99 Nizozemská vláda v průběhu jednání Komisi dále vytýkala, že nevezala v potaz pro Nizozemsko specifické faktory, kterými jsou hustota obyvatelstva, intenzita provozu a umístění obytných zón podél silničních tras.
- 100 Komise na to odpovídá, že jak lze vyvodit z posudku TNO, Nizozemsko nebylo v roce 2003 vystaveno obzvláště významným překročením mezních hodnot ve srovnání s jinými členskými státy, z nichž některé, na rozdíl od Nizozemska, udávaly překročení ve všech zónách.

- 101 Komise dodává, že všechny národní hodnotící zprávy za rok 2004 podporují závěr, že v Nizozemsku neexistuje zvláštní problém s kvalitou vnějšího ovzduší. Hodnotící zpráva Nizozemského království podle Komise udává více případů překročení než v roce 2003, neboť zpráva za posledně uvedené období vycházela výlučně z provedených měření, zatímco zpráva za rok 2004 se částečně zakládala na modelových výpočtech. Mimoto mezní hodnoty stanovené směrnicemi byly sníženy, takže podle Komise nárůst počtu překročení v Nizozemsku v roce 2004 sám o sobě rozhodně neznamená, že je tato země vystavena specifickému problému kvality ovzduší.
- 102 Podle zprávy MNP z března 2006, kterou lze uplatňovat proti Nizozemskému království, neboť byla oficiálně vyhotovena na podporu žádosti o výjimku, byly starší odhady emisí částic přítomných v Nizozemsku nadhodnoceny o 10 až 15 %. Nebylo údajně jisté, že Nizozemské království bylo v porovnání s jinými členskými státy vystaveno zvláštnímu problému, který mu bránil v dodržování směrnice 1999/30.
- 103 Přetrvávání možných účinků částic na zdraví není specificky nizozemským problémem. MNP kromě toho poukazuje na to, že zdravotní dopady dlouhodobého vystavení působení částic jsou o 10 až 15 % nižší, než se dříve odhadovalo.
- 104 Z toho vyplývá, že nejen Nizozemské království a nejen Nizozemské království a Belgické království, ale rovněž mnohé další členské státy měly problémy s dodržováním mezních hodnot koncentrace částic stanovených směrnicí 1999/30, že problém kvality ovzduší v Nizozemském království nebyl zvláště závažný ve srovnání s problémem, kterému jsou vystaveny ostatní členské státy, a že někdy byl tento problém pravděpodobně dokonce méně závažný než problémy, se kterými se potýkalo zejména Belgické království.

— Závěry Soudu

- 105 Je nesporné a není zpochybňováno, že problém emisí částic produkovaných vozidly se vznětovým motorem je palčivý a odůvodňuje přijetí vhodných legislativních opatření na úrovni Společenství. Je rovněž nesporné, že vnitrostátní opatření oznámené Nizozemským královstvím usiluje o to, aby na jeho území byla v harmonizovaných předpisech s předstihem stanovena mezní hodnota emisí částic, která je obsažena v návrhu nařízení, o kterém se vede jednání (viz výše bod 52).
- 106 Takovýto postup není v zásadě neslučitelný s čl. 95 odst. 5 ES za předpokladu že dotýcný členský stát prokáže, že lhůta nutná k případnému vstupu nového harmonizovaného nástroje v platnost bude pro celé jeho území nebo jeho část představovat zvláštní problémy, které jej odlišují od ostatních členských států a které si vyžadují předčasné opatření.
- 107 V tomto ohledu z informací obsažených ve spisu nevyplývá, že překročení mezních hodnot koncentrace částic stanovených směrnicí 1999/30, která byla zjištěna v Nizozemsku, jsou ve srovnání s překročeními zjištěnými v jiných členských státech natolik alarmující, aby představovala problém pro kvalitu vnějšího ovzduší specifický pro oznamující členský stát.
- 108 Ve studii MNP s názvem „Beorderling van het prinsjedagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005“ (Posouzení souboru opatření z rozpočtového dne ohledně kvality ovzduší za rok 2005), kterou lze bezpochyby argumentovat v neprospěch Nizozemského království, neboť pochází od organizace podléhající pravomoci jednoho z jeho ministrů (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1982,

Komise v. Irsko, 249/81, Recueil, s. 4005, bod 15) a byla dokonce přiložena k žalobě, se upřesňuje, stejně jak uvedla Komise ve zprávě o pokroku, že mezní hodnoty koncentrace částic byly od roku 2001 překročeny v mnoha evropských městech.

- 109 Ze seznamu vytvořeného na základě národních hodnotících zpráv o kvalitě ovzduší za rok 2004 nadto vyplývá, že Nizozemsko patří do skupiny pěti členských států, které zaznamenaly v roce 2004 vyšší hodnoty koncentrace částic, než jsou denní mezní hodnoty zvýšené o mez tolerance stanovené směrnicí 1999/30 ve všech zónách, zatímco v pěti jiných členských státech byly tyto hodnoty překročeny ve více než 50 % zón.
- 110 Z hodnotící zprávy Nizozemského království za rok 2004 vyplývá, že z analýzy výsledků posuzování kvality vnějšího ovzduší provedených na jeho území je zřejmé, že se kvalita ovzduší oproti roku 2003 zlepšila a že tomu tak je především u částic, i když zpráva přičítá toto zlepšení především změně meteorologických podmínek zaznamenané v roce 2004 oproti předchozímu roku.
- 111 Mimoto MNP ve své studii „Posouzení souboru opatření z rozpočtového dne ohledně kvality ovzduší za rok 2005“ uvádí, že jiné členské státy než Nizozemsko mají rovněž problémy s dodržováním evropských mezních hodnot koncentrace částic.
- 112 Jak uvádí jednak MNP ve své zprávě z března 2006, kterou nizozemská vláda předložila v průběhu prezkumného řízení ohledně oznámeného návrhu vyhlášky, a jednak Komise v bodě 41 rozhodnutí, aniž by toto její tvrzení bylo zpochybňováno, hladiny koncentrace částic v Nizozemsku jsou o 10 až 15 % nižší, než se dříve předpokládalo.

- 113 Podle MNP počet zón, u kterých se v roce 2010 očekává překročení mezních hodnot průměrných denních koncentrací se ve srovnání s dřívějšími odhady snížil o více než polovinu a odhady dlouhodobého vystavení působení částic a jejich zdravotních dopadů byly upraveny směrem dolů o 10 až 15 %.
- 114 Komise poukazuje v bodě 41 rozhodnutí na to, že MNP rovněž dochází k závěru, že počet zón, ve kterých bude mezní hodnota Společenství pro denní průměr koncentrací částic překročena, se sníží v roce 2010 o polovinu oproti roku 2005 a v roce 2015 o polovinu oproti roku 2010.
- 115 Konečně, kromě toho, že hustota obyvatelstva, intenzita silničního provozu v četných zónách v Nizozemsku a umístění obytných zón podél silničních tras nejsou kritérii stanovenými směrnicí 99/30, nebylo prokázáno, že tyto okolnosti přispívají v tomto členském státě k problému ochrany životního prostředí ve smyslu čl. 95 odst. 5 ES, který by jej podstatně odlišoval od jiných regionů Evropské unie.
- 116 V tomto ohledu TNO spojuje vysokou míru emisí částic zjištěnou v části Evropské unie tvořené Beneluxem, centrální částí Spojeného království a západním Němcem s její vysokou hustotou obyvatelstva a znečišťujícími činnostmi, mezi něž patří zejména silniční provoz.
- 117 Nizozemská vláda tedy neprokázala existenci zvláštních problémů na nizozemském území, které by odůvodňovaly potřebu uplatňovat s předstihem nové harmonizované předpisy, o kterých se vede jednání.

- 118 Nelze tudíž dospět k závěru, že Komise měla nesprávně za to, že problém, který má oznamující členský stát s dodržováním mezních hodnot Společenství pro koncentrace částic ve vnějším ovzduší stanovených směrnicí 1999/30, není zvláštní.
- 119 Jelikož podmínky požadované čl. 95 odst. 5 a 6 ES jsou kumulativní, postačuje nesplnění byť jen jedné z nich k zamítnutí žádosti o výjimku (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. ledna 2003, Německo v. Komise, C-512/99, Recueil, s. I-845, bod 81; výše uvedený rozsudek Land Oberösterreich a Rakousko v. Komise, bod 69).
- 120 Vzhledem k tomu, že se nizozemské vládě nepodařilo prokázat, že jedna z těchto podmínek byla splněna, je namístě dospět k závěru, že Komise byla povinna rozhodnout o zamítnutí oznámených vnitrostátních předpisů.
- 121 Za těchto podmínek musí být žaloba zamítnuta jako neopodstatněná, aniž je třeba rozhodovat o ostatních námitkách, které žalobce formuloval vůči rozhodnutí.

K nákladům řízení

- 122 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

123 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království nemělo ve věci úspěch, je namístě uložit mu, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Komise.

Z těchto důvodů

Soud (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**

- 2) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 27. června 2007.

Vedoucí soudní kanceláře

E. Coulon

Předseda

H. Legal