



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 19. decembra 2012*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Životné prostredie — Smernica 1999/30/ES —
Kontrola znečisťovania — Limitné hodnoty pre koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší“

Vo veci C-68/11,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 16. februára 2011,

Európska komisia, v zastúpení: A. Alcover San Pedro a S. Mortoni, splnomocnené zástupkyne,
s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci
S. Varone, avvocato dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (spravodajca)
a M. Berger,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: A. Impellizzeri, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Vo svojej žalobe Európska komisia navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Talianska republika si tým, že nezabezpečila, aby koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší počas viacerých za sebou nasledujúcich rokov vo viacerých zónach alebo aglomeráciách na talianskom území neprekračovali

* Jazyk konania: taliančina.

limitné hodnoty stanovené v článku 5 ods. 1 smernice Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164), teraz v článku 13 ods. 1 smernice 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), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedeného článku 5.

Právny rámec

Smernica 96/62/ES

2 Podľa článku 11 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. 05/003, s. 95) sú členské štáty povinné predložiť Komisii výročné správy o dodržiavaní limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} .

3 Podľa článku 8 tejto smernice:

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

...

3. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1 členské štáty prijmu také opatrenia, aby zaistili, že plán alebo program je pripravený alebo vykonaný pre dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu.

Uvedený plán alebo program, ktorý musí byť prístupný verejnosti, bude obsahovať prinajmenšom informácie uvedené v prílohe IV.

4. V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1, kde úroveň jedného alebo viacerých znečisťujúcich látok je vyššia ako limitná hodnota, členské štáty zabezpečia integrovaný plán, ktorý sa vzťahuje na všetky príslušné znečisťujúce látky.

...“

Smernica 1999/30

4 PM_{10} sú definované v článku 2 bode 11 smernice 1999/30 ako tuhé znečisťujúce látky, ktoré prechádzajú vstupom selektujúcim na veľkosť s aerodynamickým priemerom záchytu $10\ \mu\text{m}$ s päťdesiatpercentnou účinnosťou.

5 Podľa článku 5 ods. 1 tejto smernice:

„Členské štáty prijmu 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.

...“

6 Článok 5 ods. 4 uvedenej smernice znie:

„V prípade, že budú prekročené limitné hodnoty pre PM_{10} uvedené v časti I prílohy III v dôsledku koncentrácií PM_{10} v okolitom ovzduší ako následok prírodných udalostí, ktoré vyústia do významného prekročenia v porovnaní s normálnymi úrovňami z prírodných zdrojov, členské štáty o tom budú informovať Komisiu v súlade s článkom 11 ods. 1 smernice 96/62/ES a poskytnú potrebné dôkazy, že takéto prekročenie bolo spôsobené prírodnými zdrojmi. V takých prípadoch budú členské štáty povinné realizovať akčné plány v súlade s článkom 8 ods. 3 smernice 96/62/ES iba vtedy, ak limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy III boli prekročené v dôsledku iných ako prírodných udalostí.“

- 7 Na zabezpečenie ochrany ľudského zdravia stanovuje príloha III smernice 1999/30 dva druhy limitných hodnôt pre tuhé znečisťujúce látky PM_{10} , pričom rozlišuje dve fázy, ktoré sa ďalej delia na dve obdobia. Pokiaľ ide o obdobia fázy 1, od 1. januára 2005 do 31. decembra 2009, nesmie byť jednak 24-hodinová limitná hodnota vo výške $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ prekročená viac ako 35-krát za kalendárny rok a jednak nesmie ročná limitná hodnota prekročiť $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Pokiaľ ide o obdobia fázy 2, od 1. januára 2010, nesmie byť jednak 24-hodinová limitná hodnota vo výške $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ prekročená viac ako 7-krát za kalendárny rok a jednak nesmie ročná limitná hodnota prekročiť $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 8 Na účely hodnotenia koncentrácií PM_{10} stanoveného v článku 7 tejto smernice treba rozlišovať medzi „zónou“ a „aglomeráciou“.
- 9 Podľa článku 2 bodu 8 smernice 1999/30 zóna znamená „časť územia členských štátov, ktorú si určia“.
- 10 Článok 2 bod 9 tejto smernice definuje aglomeráciu ako „zónu s koncentráciou populácie vyše 250 000 alebo tam, kde je koncentrácia obyvateľstva 250 000 alebo menej, hustota obyvateľstva na kilometer štvorcový, ktorá pre členský štát oprávňuje potrebu posudzovania a riadenia kvality okolitého ovzdušia“.
- 11 Podľa článku 12 tejto smernice mali členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s ňou do 19. júla 2001.

Smernica 2008/50

- 12 Smernica 2008/50, ktorá nadobudla účinnosť 11. júna 2008, vo svojom článku 31 zrušila smernice 96/62 a 1999/30 s účinnosťou od 11. júna 2010 bez toho, aby boli dotknuté povinnosti členských štátov týkajúce sa lehôt na prebratie alebo uplatňovanie týchto smerníc.
- 13 Článok 13 smernice 2008/50 s názvom „Limitné hodnoty a výstražné prahy na ochranu zdravia ľudí“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého, PM_{10} , olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.

...

Dodržiavanie týchto požiadaviek sa vyhodnotí v súlade s prílohou III.

Medze tolerancie stanovené v prílohe XI sa uplatňujú v súlade s článkom 22 ods. 3 a článkom 23 ods. 1.“

- 14 Treba konštatovať, že príloha XI smernice 2008/50 nezmenila limitné hodnoty stanovené pre PM_{10} v prílohe III smernice 1999/30 pre fázu 1.

15 Naopak smernica 2008/50 vo svojom článku 22 zavádza pravidlá týkajúce sa predĺženia lehôt na dosiahnutie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ a predovšetkým podmienky pre výnimku z povinnosti ich uplatňovať.

16 Podľa článku 22 tejto smernice:

„1. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nie je možné dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre oxid dusičitý alebo benzén v lehotách určených v prílohe XI, členský štát môže tieto lehoty pre danú zónu alebo aglomeráciu predĺžiť maximálne o päť rokov za podmienky, že pre zónu alebo aglomeráciu, na ktorú by sa malo predĺženie vzťahovať, sa v súlade s článkom 23 vypracuje plán kvality ovzdušia; takýto plán kvality ovzdušia sa doplní o informácie uvedené v oddiele B prílohy XV, ktoré sa týkajú príslušných znečisťujúcich látok, a preukáže, ako sa dosiahne súlad s limitnými hodnotami v rámci novej lehoty.

2. Ak v danej zóne alebo aglomerácii nemožno z dôvodu rozptylových charakteristík špecifických pre príslušné miesto, nepriaznivých klimatických podmienok alebo cezhraničných príspevkov dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami pre PM₁₀ určenými v prílohe XI, je členský štát oslobodený od povinnosti uplatňovať uvedené limitné hodnoty do 11. júna 2011 za predpokladu, že sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a že členský štát preukáže, že na celonárodnej, regionálnej a miestnej úrovni boli prijaté všetky primerané opatrenia na dodržanie lehôt.

...

4. Členské štáty oznámia Komisii prípady, v ktorých sa podľa ich názoru môžu uplatňovať odseky 1 alebo 2, a oznámia plán kvality ovzdušia uvedený v odseku 1 vrátane všetkých príslušných informácií, ktoré potrebuje Komisia na zhodnotenie toho, či sú alebo nie sú splnené príslušné podmienky. Komisia pri hodnotení zohľadní odhadované účinky opatrení, ktoré prijali členské štáty, na kvalitu okolitého ovzdušia v členských štátoch v súčasnosti a v budúcnosti, ako aj odhadované účinky súčasných opatrení Spoločenstva na kvalitu okolitého ovzdušia a plánované opatrenia Spoločenstva, ktoré Komisia navrhne.

Ak Komisia nevznesie žiadne námietky do deviatich mesiacov od doručenia uvedeného oznámenia, príslušné podmienky na uplatňovanie odsekov 1 alebo 2 sa považujú za splnené.

Ak sú vznesené námietky, Komisia môže od členských štátov vyžadovať úpravu alebo poskytnutie nových plánov kvality ovzdušia.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a konanie pred podaním žaloby

17 Na základe článku 11 smernice 96/62 Talianska republika predložila Komisii správy týkajúce sa dodržiavania limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší za roky 2005 až 2007.

18 Pri analýze týchto správ Komisia konštatovala prekračovanie týchto limitných hodnôt stanovených v bode I prílohy III smernice 1999/30 počas dlhého obdobia vo viacerých zónach na talianskom území.

19 Listom z 30. júna 2008 Komisia informovala Taliansku republiku o svojom zámere začať konanie upravené v článku 226 ES v prípade, ak najneskôr 31. októbra 2008 nedostane žiadosť o udelenie výnimky podľa článku 22 smernice 2008/50.

- 20 Listami z 3. a 16. októbra 2008 Talianska republika informovala Komisiu o opatreniach, ktoré plánuje alebo schválilo štrnásť regiónov a dve autonómne provincie s cieľom zabrániť prekračovaniu limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ v zónach patriacich do ich právomoci.
- 21 Keďže Komisia k 14. januáru 2009 nedostala žiadnu žiadosť o udelenie výnimky zo strany tohto členského štátu, dospela k záveru, že článok 22 smernice 2008/50 sa neuplatní.
- 22 Komisia teda usúdila, že Talianska republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 5 ods. 1 smernice 1999/30, a preto 2. februára 2009 zaslala tomuto členskému štátu výzvu. K nej bol pripojený zoznam 55 talianskych zón a aglomerácií, v ktorých boli počas rokov 2006 a 2007 prekračované denné a/alebo ročné limity uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀.
- 23 Listami z 1. a 30. apríla, 22. októbra a 11. novembra 2009 Talianska republika odpovedala Komisii, že jej 27. januára a 5. mája 2009 zaslala dve žiadosti o udelenie výnimky podľa článku 22 smernice 2008/50, z ktorých jedna sa týka 67 zón nachádzajúcich sa v 12 regiónoch a 2 autonómnych provinciách a druhá sa týka 12 zón nachádzajúcich sa v 3 ďalších regiónoch.
- 24 Po analýze týchto dvoch žiadostí o udelenie výnimky Komisia vydala 28. septembra 2009 a 1. februára 2010 dve rozhodnutia týkajúce sa uvedených žiadostí.
- 25 Vo svojom rozhodnutí z 28. septembra 2009 Komisia vzniesla námietky voči žiadosti, ktorú Talianska republika podala 27. januára 2009, pokiaľ ide o 62 zo 67 zón uvádzaných Talianskou republikou, ktoré sa nachádzajú v regiónoch Emilia-Romagna, Furlansko-Júlske Benátky, Lazio, Ligúria, Lombardsko, Marky, Umbria, Piemont, Toskánsko a Benátsko, ako aj v autonómnej provincii Tridentsko.
- 26 Vo svojom rozhodnutí z 1. februára 2010 Komisia vzniesla námietky voči žiadosti, ktorú Talianska republika podala 5. mája 2009, pokiaľ ide o jedenásť z dvanástich zón uvádzaných Talianskou republikou, ktoré sa nachádzajú v regiónoch Kampánia, Apúlia a Sicília.
- 27 Potom tento členský štát nepodal novú žiadosť o udelenie výnimky podľa článku 22 smernice 2008/50.
- 28 Komisia usúdila, že Talianska republika prekračovala limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší počas viacerých za sebou nasledujúcich rokov vo viacerých zónach na talianskom území, a preto 7. mája 2010 vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom dospela k záveru, že Talianska republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 5 ods. 1 smernice 1999/30. V dôsledku toho Komisia vyzvala tento členský štát, aby prijal opatrenia potrebné na splnenie svojich povinností v lehote dvoch mesiacov od doručenia uvedeného stanoviska.
- 29 Vo svojej odpovedi zo 6. júla 2010 Talianska republika poukázala na vypracovanie národnej stratégie, ktorá mala viesť k prijatiu súboru zákonov a iných právnych predpisov na celoštátnej úrovni, ako aj usmernení týkajúcich sa odvetví činnosti, ktoré sú zásadne zodpovedné za emisie PM₁₀ a znečisťujúcich látok, ktoré sa môžu transformovať na PM₁₀. Talianska republika okrem toho požiadala o uskutočnenie stretnutia so službami Komisie na prediskutovanie zamýšľaných zákonov a iných právnych predpisov. Toto stretnutie sa uskutočnilo 26. júla 2010 v Bruseli (Belgicko).
- 30 Listom z 25. augusta 2010 Talianska republika uznala, že v čase uplynutia lehoty, ktorá jej bola stanovená v odôvodnenom stanovisku, boli limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší stále prekračované vo viacerých talianskych zónach a aglomeráciách. Tento členský štát predložil Komisii ďalšie informácie týkajúce sa vnútroštátnych opatrení, ktoré mali byť prijaté na jeseň 2010 a oznámené pred novembrom 2010, spolu s posúdením vplyvov vo vzťahu k zónam a aglomeráciám, v ktorých boli tieto limitné hodnoty ešte prekračované, aby mu mohla byť udelená výnimka podľa článku 22 smernice 2008/50.

- 31 Komisia následne nebola informovaná o prijatí uvedených vnútroštátnych opatrení. Nedostala ani posúdenie vplyvov týkajúce sa dotknutých zón a aglomerácií, ani novú žiadosť o udelenie výnimky podľa článku 22 smernice 2008/50.
- 32 Za týchto okolností Komisia podala prejednávajú žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

- 33 Vo svojej žalobe Komisia tvrdí, že správy, ktoré Talianska republika predložila podľa článku 11 smernice 96/62 za rok 2005 a nasledujúce roky, preukazujú prekračovanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší počas dlhého obdobia a vo viacerých zónach na talianskom území.
- 34 Okrem toho podľa informácií, ktoré tento členský štát predložil vo vzťahu k roku 2009, prekračovanie uvedených limitných hodnôt pretrvávalo v 70 zónach, ktoré sa nachádzajú v regiónoch Kampánia, Emilia-Romagna, Furlansko-Júlske Benátky, Lazio, Ligúria, Lombardsko, Marky, Umbria, Piemont, Apúlia, Sicília, Toskánsko a Benátsko, ako aj v autonómnej provincii Tridentsko.
- 35 Talianska republika pritom neprijala nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie dodržiavania limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} a nepodala novú žiadosť o udelenie výnimky podľa článku 22 smernice 2008/50.
- 36 Talianska republika uvádza, že emisie PM_{10} pochádzajú tak zo zdrojov ľudského pôvodu, akým je kúrenie, a prírodných zdrojov ako sopky, ako aj z chemických reakcií, ktoré sa odohrávajú v atmosfére medzi znečisťujúcimi látkami nazývanými „prekurzory“. Koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší sú ďalej silne ovplyvňované meteorologickými podmienkami a rozsahom zvrátenia tuhých znečisťujúcich látok usadených na zemi.
- 37 Keďže prekračovanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} bolo konštatované od roku 2001, talianske regióny prijali plány uvedené v článku 8 smernice 96/62 s cieľom znížiť emisie týchto tuhých znečisťujúcich látok. Tieto plány sa týkali hlavne odvetvia dopravy. Ďalej boli od roku 2006 postupne prijímané opatrenia, pokiaľ ide o stavebníctvo, poľnohospodárstvo a chov dobytky.
- 38 Na celoštátnej úrovni príslušné orgány takisto prijali opatrenia v stavebníctve, priemysle, poľnohospodárstve a doprave s cieľom znížiť koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší.
- 39 Všetky tieto opatrenia viedli k výraznému zlepšeniu kvality ovzdušia medzi rokmi 1990 a 2009 s poklesom počtu dní prekračovania dennej limitnej hodnoty pre PM_{10} . Toto zlepšenie však nebolo dostatočné na zabezpečenie dodržiavania limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM_{10} v stanovených lehotách.
- 40 Podľa Talianskej republiky totiž nebolo možné tento cieľ dosiahnuť. Na to by bolo potrebné prijať drastické opatrenia z hospodárskeho a sociálneho hľadiska a porušiť základné práva a slobody, akými sú voľný pohyb tovaru a osôb, súkromná hospodárska iniciatíva a právo občanov na verejnoprospešné služby.
- 41 Talianska republika sa domnieva, že existuje prinajmenšom päť dôvodov, pre ktoré neboli limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM_{10} dodržiavané v stanovených lehotách, a to po prvé komplexnosť fenoménu tvorby PM_{10} , po druhé meteorologické vplyvy na koncentrácie PM_{10} v atmosfére, po tretie nedostatočné technické znalosti fenoménu tvorby PM_{10} , ktoré viedli

k stanoveniu príliš krátkych lehôt na dodržiavanie týchto limitných hodnôt, po štvrté skutočnosť, že rôzne politiky Európskej únie s cieľom znížiť prekurzory PM₁₀ nepriniesli očakávané výsledky, a po piate chýbajúce prepojenie najmä medzi politikou Únie týkajúcou sa kvality ovzdušia a politikou Únie, ktorá smeruje k zníženiu skleníkových plynov.

- 42 Vo svojej replike Komisia uvádza, že v rámci smerníc 96/62, 1999/30 a 2008/50 sa pri kontrole dodržiavania limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ môže opierať iba o údaje predložené dotknutým členským štátom, ktorý určuje zóny meraní koncentrácií PM₁₀ a tieto merania zabezpečuje. Za týchto okolností bola Talianskej republike plne známa skutočnosť, že tieto limitné hodnoty boli prekračované počas viacerých za sebou nasledujúcich rokov vo viacerých zónach.
- 43 Pokiaľ ide o argument založený na existencii všeobecných dôvodov, ktoré Talianskej republike údajne neumožnili dodržiavať limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ v stanovených lehotách, Komisia pripomína, že článok 22 smernice 2008/50 stanovuje za určitých podmienok výnimku z povinnosti uplatňovať tieto limitné hodnoty. Talianska republika pritom po námietkach, ktoré Komisia vzniesla vo svojich rozhodnutiach z 28. septembra 2009 a 1. februára 2010, nepodala novú žiadosť o udelenie výnimky.
- 44 Okrem toho Komisia vo svojom rozhodnutí z 28. septembra 2009 uviedla, že argument založený na emisiách PM₁₀ na celosvetovej a kontinentálnej úrovni možno zohľadniť iba v určitých špecifických situáciách a nie všeobecným spôsobom. Čo sa týka povodia Pádu, zdôraznila, že „odhadovaný cezhraničný príspevok k znečisteniu v povodí Pádu nemožno považovať za reprezentatívny z dôvodu špecifickej zemepisnej polohy tohto regiónu, ktorý je obkolesený pohoriami a morom. Komisia konštatuje, že cezhraničné príspevky k znečisteniu majú v tejto zóne v každom prípade obmedzený význam“.
- 45 Rovnako Komisia vo svojich rozhodnutiach z 28. septembra 2009 a 1. februára 2010 poukázala na to, že Talianska republika nepredložila na základe článku 20 smernice 2008/50 informácie týkajúce sa prispievania prírodných zdrojov k prekračovaniu limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ v predmetných zónach. Navyše Talianska republika síce Komisii predložila niekoľko regionálnych plánov, ale stále jej nepredložila národný plán pre kvalitu ovzdušia.
- 46 Pokiaľ ide o argument založený na povinnosti prijať drastické opatrenia z hospodárskeho a sociálneho hľadiska a porušiť základné práva, Komisia podotýka, že žiaden členský štát nepodal proti smerniciam 1999/30 a 2008/50 žalobu o neplatnosť.
- 47 Komisia dodáva, že Talianska republika vo svojom vyjadrení k žalobe uznala, že limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ stále nie sú dodržiavané a že táto situácia nebude z krátkodobej alebo strednodobej perspektívy vyriešená. Komisia z toho vyvodzuje, že prekračovanie týchto limitných hodnôt má stály a systematický charakter.
- 48 Ak by sa Súdny dvor za týchto okolností obmedzil na konštatovanie nesplnenia povinnosti za roky 2005 až 2007, taký rozsudok by nemal nijaký potrebný účinok. Nesplnenie povinnosti totiž pokračuje, takže Komisia by bola nútená podať novú žalobu za roky 2008 až 2010 a tak ďalej. Komisia preto navrhuje, aby sa Súdny dvor vyslovil aj k súčasnej situácii, lebo žaloba sa týka pokračujúceho dodržiavania smerníc 1999/30 a 2008/50.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 49 Na úvod treba uviesť, že aj keď Talianska republika nevzniesla námietku založenú na neprípustnosti tejto žaloby, Súdny dvor môže *ex offico* preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ (pozri najmä rozsudky z 31. marca 1992, Komisia/Taliansko, C-362/90, Zb. s. I-2353, bod 8; z 26. januára 2012, Komisia/Slovensko, C-185/11, bod 28, a z 15. novembra 2012, Komisia/Portugalsko, C-34/11, bod 42).
- 50 Z tohto hľadiska treba overiť, či odôvodnené stanovisko a žaloba uvádzajú výhrady koherentným a presným spôsobom, aby umožnili Súdnemu dvoru správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby mohol Súdny dvor preveriť existenciu údajného nesplnenia povinnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. februára 2007, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-199/04, Zb. s. I-1221, body 20 a 21, ako aj Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 43).
- 51 Ako totiž vyplýva najmä z článku 38 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora v znení účinnom ku dňu podania žaloby a z judikatúry týkajúcej sa tohto ustanovenia, každý návrh na začatie konania musí označiť predmet konania, ako aj zhrnutie dôvodov a toto označenie musí byť dostatočne jasné a presné, aby umožnilo žalovanému pripraviť si svoju obranu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia preto vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotného návrhu a návrhy žaloby musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode (pozri rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 44 a citovanú judikatúru).
- 52 V prejednávanej veci Komisia ani v žalobných návrhoch, ani v žalobných dôvodoch nespresňuje roky, za ktoré sa vytyka nesplnenie povinnosti. Obmedzuje sa totiž na to, že uvádza, že Talianska republika prekročila limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ „počas viacerých za sebou nasledujúcich rokov“. Tvrdí, že ide o aktuálne nesplnenie povinnosti a že rozhodnutie Súdneho dvora sa musí týkať prítomnosti a nie minulosti, bez toho, aby spresnila príslušné obdobie.
- 53 Za týchto okolností treba konštatovať, že neuvedenie údajov nevyhnutného pre obsah návrhu na začatie konania, akým je obdobie, počas ktorého Talianska republika podľa tvrdení Komisie porušila právo Únie, nezodpovedá požiadavkám koherencie, jasnosti a presnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 47).
- 54 Okrem toho Komisia neuvádza presné obdobie dotknuté vytýkaným nesplnením povinnosti a navyše nepredložila relevantné dôkazy, pričom lakonicky zdôrazňuje, že v tejto veci nemá záujem na tom, aby Súdny dvor rozhodol o uplynulých skutočnostiach, keďže nemá žiadny úžitok z rozsudku, ktorý konštatuje niekdajšiu situáciu. Táto inštitúcia preto nielenže zjavne nesplnila povinnosti, ktoré jej samotnej i Súdnemu dvoru vyplývajú z judikatúry citovanej v bodoch 50 a 51 tohto rozsudku, ale navyše znemožňuje Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie tejto žaloby o nesplnenie povinnosti.
- 55 Treba však uviesť, že overenie výročných správ týkajúcich sa rokov 2005 až 2007, ktoré Talianska republika predložila Komisii, preukázalo, že limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ boli prekročené vo viacerých zónach a aglomeráciách. Na základe týchto správ Komisia usúdila, že Talianska republika nedodrжала povinnosti stanovené v článku 5 ods. 1 smernice 1999/30 tým, že v 55 talianskych zónach a aglomeráciách, uvedených v prílohe výzvy, boli počas rokov 2006 a 2007 prekračované denné a/alebo ročné limity uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀.
- 56 Z týchto údajov možno vyvodiť, že nesplnenie povinností stanovených v článku 5 ods. 1 smernice 1999/30 v každom prípade zahŕňa obdobie rokov 2006 a 2007 a týka sa 55 talianskych zón a aglomerácií.

- 57 Za týchto okolností možno prejednávanej žaloby o nesplnenie povinnosti v takto definovaných medziach vyhlásiť za prípustnú. Naopak, pokiaľ sa týka roka 2005 a obdobia po roku 2007, žaloba musí byť odmietnutá ako neprípustná.
- 58 Pokiaľ ide o dôvodnosť prejednávanej žaloby, je namieste pripomenúť, že Talianska republika vo svojich pripomienkach pripúšťa prekročenie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ v medziach konštatovaných v bode 56 tohto rozsudku.
- 59 Talianska republika dodáva, že tieto limitné hodnoty nemohli byť dodržané v lehotách stanovených smernicou 1999/30 prinajmenšom z piatich dôvodov vymenovaných v bode 41 tohto rozsudku. Za týchto okolností by zabezpečenie dodržiavania uvedených limitných hodnôt zahŕňalo prijatie drastických opatrení z hospodárskeho a sociálneho hľadiska, ako aj porušenie základných práv a slobôd, akými sú voľný pohyb tovaru a osôb, súkromná hospodárska iniciatíva a právo občanov na verejnospesné služby.
- 60 V tomto ohľade treba zdôrazniť, že ak normotvorca Únie nezmení smernicu, aby predĺžil lehoty na jej vykonanie, členské štáty sú povinné dodržať pôvodne stanovené lehoty.
- 61 Okrem toho je namieste konštatovať, že Talianska republika netvrdí, že žiadala o uplatnenie článku 5 ods. 4 smernice 1999/30 týkajúceho sa situácie, keď sú limitné hodnoty uplatniteľné na koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší prekračované z dôvodu prírodných udalostí, ktoré vyúsťia do významného prekročenia v porovnaní s normálnymi úrovňami z prírodných zdrojov.
- 62 Konanie upravené v článku 258 ZFEÚ pritom spočíva v objektívnom konštatovaní nerešpektovania povinností, ktoré členskému štátu ukladá Zmluva o FEÚ alebo akt sekundárneho práva (pozri rozsudky z 1. marca 1983, Komisia/Belgicko, 301/81, Zb. s. 467, bod 8, a zo 4. marca 2010, Komisia/Taliansko, C-297/08, Zb. s. I-1749, bod 81).
- 63 Pokiaľ také zistenie bolo, ako v prejednávanej veci, preukázané, je irelevantné, či nesplnenie povinnosti vyplýva z vôle členského štátu, ktorému je pripísateľné, z jeho nedbanlivosti alebo z technických ťažkostí, na ktoré narazil (rozsudky z 1. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-71/97, Zb. s. I-5991, bod 15, a zo 4. marca 2010, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 82).
- 64 V každom prípade členský štát, ktorý narazí na momentálne neprekonateľné ťažkosti, ktoré mu neumožňujú splniť povinnosti vyplývajúce z práva Únie, sa môže dovolávať situácie vyššej moci len pre obdobie nevyhnutné na odstránenie týchto ťažkostí (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, Zb. s. I-9989, bod 131).
- 65 V prejednávanej veci sú však argumenty, ktoré predložila Talianska republika, príliš všeobecné a nepresné na to, aby mohli predstavovať prípad vyššej moci odôvodňujúci nedodržanie limitných hodnôt uplatniteľných na koncentrácie PM₁₀ v 55 talianskych zónach a aglomeráciách, ktoré uvádza Komisia.
- 66 V dôsledku toho treba žalobe vyhovieť v medziach uvedených v bode 56 tohto rozsudku.
- 67 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že Talianska republika si tým, že nezabezpečila, aby v rokoch 2006 a 2007 koncentrácie PM₁₀ v okolitom ovzduší neprekračovali limitné hodnoty stanovené v článku 5 ods. 1 smernice 1999/30 v 55 talianskych zónach a aglomeráciách uvedených vo výzve Komisie z 2. februára 2009, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto ustanovenia.

O trovách

- 68 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Na základe článku 138 ods. 3 prvej vety rokovacieho poriadku každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania, ak účastníci konania nemali úspech aspoň v jednej časti predmetu konania alebo vo viacerých častiach predmetu konania.
- 69 V tomto spore treba zohľadniť skutočnosť, že výhrada Komisie založená na nedodržaní povinností vyplývajúcich z článku 5 smernice 1999/30, teraz článku 13 smernice 2008/50, bola vyhlásená za neprípustnú, pokiaľ ide o rok 2005 a obdobie po roku 2007.
- 70 V dôsledku toho je namieste rozhodnúť, že Komisia a Talianska republika znášajú svoje vlastné trovy konania.

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

- 1. Talianska republika si tým, že nezabezpečila, aby v rokoch 2006 a 2007 koncentrácie PM_{10} v okolitom ovzduší neprekračovali limitné hodnoty stanovené v článku 5 ods. 1 smernice Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší v 55 talianskych zónach a aglomeráciách uvedených vo výzve Európskej komisie z 2. februára 2009, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto ustanovenia.**
- 2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**
- 3. Európska komisia a Talianska republika znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy