RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. juni 2007 *

I sag T-182/06,

Kongeriget Nederlandene ved H. Sevenster og M. de Grave, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, A. Alcover San Pedro og H. van Vliet, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2006/372/EF af 3. maj 2006 om udkast til nationale bestemmelser om grænseværdier for dieseldrevne køretøjers partikelemission, som Kongeriget Nederlandene har givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 5, [EF] (EUT L 142, s. 16),

har

* Processprog: nederlandsk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne I. Wiszniewska-Białecka og E. Moavero Milanesi,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. marts 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 95, stk. 4-6, EF bestemmer:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4, og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.«

2 Det bestemmes i artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), at medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling for forurenende stoffer i luften, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.

3 I henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 96/62 oplyser medlemsstaterne inden ni måneder efter udløbet af hvert år Kommissionen om forekomsten af forureningsniveauer over grænseværdien plus margen for overskridelse.

4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/69/EF af 13. oktober 1998 om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af emissioner fra motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/220/EØF (EFT L 350, s. 1) trådte i kraft den 28. december 1998 på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.*

5 Denne retsakt underkaster dieseldrevne køretøjer, der henhører dels under klasse M (personbiler) som defineret i bilag II, punkt A, til Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 I, s. 82) — undtaget køretøjer med en totalmasse over 2 500 kg — dels under klasse N_1, gruppe I (erhvervskøretøjer med en tilladt totalvægt på 1 305 kg), en grænseværdi for partikelmassen (PM) på 25mg/km.

6 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 98/69 bestemmer:

»[...] medlemsstaterne [kan] [...] ikke af grunde, der vedrører luftforurenende emissioner fra motorkøretøjer,

— nægte EF-typegodkendelse i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 70/156/EØF, eller

— nægte national typegodkendelse, eller

— forbyde registrering, salg eller ibrugtagning af køretøjer i henhold til artikel 7 i direktiv 70/156/EØF,

hvis køretøjerne opfylder forskrifterne i direktiv 70/220/EØF, som ændret ved nærværende direktiv«.

7 Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41), sammenholdt med direktiv 96/62, fastsætter grænseværdier, som bl.a. finder anvendelse på koncentrationerne af partiklerne »PM_{10}« i luften og har været retligt bindende siden den 1. januar 2005.

8 Med henblik på anvendelsen af direktiv 1999/30 defineres PM_{10}-partiklerne som følger:

»11) »PM_{10}«: partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter«.

9 Artikel 5 i direktiv 1999/30 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af disse partikler i luften ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del 1 i bilag III til direktivet.

10 Uanset at det ikke drejer sig om bestemmelser, der nu er i kraft, kan det desuden præciseres, at Kommissionen den 21. december 2005 vedtog et forslag til forordning kaldet »Euro 5«, som sænker Fællesskabets grænseværdi for partikelemission fra dieseldrevne køretøjer, der henhører dels under klasse M (personbiler), dels under klasse N_1, gruppe I (erhvervskøretøjer med en tilladt totalvægt på 1 305 kg), til 5 mg/km.

11 Hvis dette forslag vedtages i sin nuværende form, vil den nye fællesskabsgrænseværdi i forhold til nye køretøjstyper i disse to klasser træde i kraft i slutningen af september 2009 og i forhold til alle nye køretøjer træde i kraft i slutningen af januar 2011.

Sagens faktiske omstændigheder

12 Ved skrivelse af 2. november 2005 gav Kongeriget Nederlandene i medfør af artikel 95, stk. 5, EF Kommissionen meddelelse om, at det havde til hensigt at vedtage et dekret, der fra den 1. januar 2007 som undtagelse fra bestemmelserne i direktiv 98/69 skulle underkaste nye dieseldrevne køretøjer under klasse M_1 og klasse N_1, gruppe I, en grænseværdi for partikelemission på 5 mg/km.

13 Til støtte for sin undtagelsesanmodning har Kongeriget Nederlandene præciseret, at de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelemission var blevet overskredet i flere dele af dets område. Den anmeldende medlemsstat mente derfor ikke, at den var i stand til inden for den fastsatte frist at overholde sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, mens direktiv 1999/30 pålagde den at iværksætte alle nødvendige foranstaltninger for at reducere koncentrationerne af partikler.

14 Kongeriget Nederlandene har understreget, at partiklerne for dette land udgør et stort problem på grund af landets store befolkningstæthed og en infrastrukturmæssig koncentration, som er højere end i andre europæiske lande, hvilket skaber en højere grad af partikelemission pr. km^2. Indbyggerne er ifølge Kongeriget Nederlandene meget udsatte for forurening, fordi biltrafikken er i umiddelbar nærhed af beboelsesområder og andre former for udnyttelse af land. Dette aspekt har særlig betydning for Nederlandene, når henses til intensiteten af den trafik, der er observeret i mange af landets regioner. Den omstændighed, at en anseelig del af partikelemissioner fra trafik produceres i byområder og hænger over beboelsesområder, har desuden den konsekvens, at en stor del af befolkningen udsættes for særligt skadelige sodpartikler, som findes i udstødningsgasserne fra dieseldrevne køretøjer.

15 Kongeriget Nederlandene har endvidere anført, at det er udsat for en væsentlig forurening fra udlandet, idet to tredjedele af de 45% af de partikelkoncentrationer, som er menneskeskabte og findes i landet, hidrører fra udlandet. Kongeriget Nederlandene mener, at det heraf følger, at alene 15% af det nationale gennemsnit for partikelkoncentrationer kan påvirkes af nationale bestemmelser om miljøbeskyttelse.

16 Endelig har Kongeriget Nederlandene bekræftet, at reduktionen af partikelemissioner fra personbiler og erhvervskøretøjer har fået en meget høj prioritet. Kongeriget Nederlandene prioriterer reduktionen af emissioner fra disse køretøjer, som ifølge denne medlemsstat er ansvarlig for 70% af emissionerne fra vejene. Den anmeldende medlemsstat har præciseret, at antallet af køretøjer med dieselmotor på dens område i perioden, da direktiv 98/69 blev udarbejdet, steg uventet.

17 Den anmeldte fravigelse er ifølge Kongeriget Nederlandene en uadskillelig del af en lovbestemmelse, som er centreret mod vejtrafikken og tilsigter at fremme biler med

mindre forurenende brændstoffer. Dieseldrevne personbiler og erhvervskøretøjer, som for første gang anvendes efter den 31. december 2006, skulle ifølge Kongeriget Nederlandene have været omfattet af fravigelsen.

18 Dekretudkastet skulle konkret have ført til montering af et filter, som reducerer mængden af partikler i dieselsod, men skulle ikke have fundet anvendelse på køretøjer, som var blevet indregistreret i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater.

19 Ifølge Kongeriget Nederlandene vil de strengere emissionskrav i dekretudkastet på ingen måde ændre procedurerne for kontrol og godkendelse af de omhandlede køretøjstyper eller betingelserne for indregistrering af biler, der har fået EF-typegodkendelsen i andre medlemsstater.

20 Politiet og myndighederne med ansvar for de omhandlede køretøjers regelmæssige tekniske kontrol vil derimod efter dekretets ikrafttræden kunne kontrollere, om personbilen eller det lette erhvervskøretøj er i stand til at opfylde den nye grænseværdi på 5 mg/km.

21 Ved skrivelse af 23. november 2005 bekræftede Kommissionen modtagelsen af den nederlandske regerings anmeldelse og meddelte denne, at den frist på seks måneder, som Kommissionen i henhold til artikel 95, stk. 6, EF har til at træffe afgørelse vedrørende dispensationsansøgninger, var begyndt at løbe den 5. november 2005, hvilket vil sige dagen efter modtagelsen af anmeldelsen.

22 Rapporten om vurdering af luftkvaliteten i Nederlandene for 2004 som udarbejdet i henhold til direktiv 96/62 blev tilsendt Kommissionen den 8. februar 2006 og blev registreret af Kommissionen den 10. februar 2006.

23 Ved skrivelse af 10. marts 2006 underrettede de nederlandske myndigheder Kommissionen om en rapport, der i marts 2006 var blevet udarbejdet af Milieu- en Natuurplanbureau (Nederlandenes agentur for miljøvurdering, herefter »MNP«), med titlen »Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek« (nye oplysninger om partikelproblemets omfang).

24 For at vurdere de nederlandske myndigheders argumenter anmodede Kommissionen om videnskabelig og teknisk rådgivning fra en rådgivningsgruppe under Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (den nederlandske organisation for anvendt naturvidenskabelig forskning, herefter »TNO«).

25 Denne organisation fremlagde sin rapport til Kommissionen den 27. marts 2006.

26 Ved beslutning 2006/372/EF af 3. maj 2006 om udkast til nationale bestemmelser om grænseværdier for dieseldrevne køretøjers partikelemission, som Kongeriget Nederlandene har givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 5, [EF] (EUT L 142, s. 16, herefter »beslutningen«), forkastede Kommissionen det anmeldte dekretudkast med den begrundelse, at »Kongeriget Nederlandene ikke har fremlagt belæg for, at der foreligger et specifikt problem i forhold til direktiv 98/69/EF«, og at »den meddelte foranstaltning ikke står i forhold til de opstillede mål«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

27 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2006 har Kongeriget Nederlandene anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af beslutningen. Samme dato har medlemsstaten med henvisning til artikel 76a i Rettens procesreglement fremsat begæring om fremskyndet behandling af sagen.

28 Den 8. august 2006 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til begæringen om en fremskyndet behandling, og den 6. oktober 2006 indgav den sit svarskrift.

29 Ved afgørelse af 26. oktober 2006 imødekom Retten (Fjerde Afdeling) begæringen om en fremskyndet behandling.

30 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 29. marts 2007.

31 Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

33 Den nederlandske regering har anført, at beslutningen er i strid med de materielle bestemmelser i artikel 95 EF og med begrundelsespligten i artikel 253 EF, for det første fordi det ved denne beslutning afvises, at der efter vedtagelsen af direktiv 98/69 forelå et specifikt problem i Nederlandene, og det uden at de relevante oplysninger, som den pågældende medlemsstat har fremlagt, er blevet efterprøvet, for det andet fordi det i beslutningen antages, at det anmeldte dekretudkast ikke står i forhold til de af Kongeriget Nederlandene opstillede mål, og for det tredje fordi beslutningen ved efterprøvelsen af det anmeldte udkast tager hensyn til den folkeretlige baggrund.

34 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger et specifikt problem i Nederlandene, har den nederlandske regering anfægtet beslutningen i to henseender. For det første mener den, at Kommissionen med urette har benægtet, at der foreligger et specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene. For det andet mener den, at Kommissionen i sin vurdering af, om der forelå et specifikt problem, uden forklaring har undladt at tage hensyn til de dokumenter, som de nederlandske myndigheder jævnligt har fremsendt, og at Kommissionen dermed har tilsidesat både sin forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligten.

35 Den anden del af stævningens argumentation vedrørende spørgsmålet, om der foreligger et specifikt problem for Kongeriget Nederlandene, skal efterprøves først.

Om tilsidesættelsen af forpligtelsen til at udvise omhu og af begrundelsespligten, som antages at have været til skade for vurderingen af, om der forelå et specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene

Parternes argumenter

36 Den nederlandske regering mener, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu, idet den uden at angive en begrundelse undlod at efterprøve de relevante oplysninger, som den nederlandske regering, inden for fristerne og inden beslutningen blev vedtaget, havde tilstillet Kommissionen.

37 I modsætning til det, Kommissionen har gjort gældende i beslutningens punkt 41, rådede den ifølge den nederlandske regering over relevante oplysninger vedrørende Nederlandene for 2004.

38 Hvis Kommissionen havde efterkommet sin forpligtelse til at udvise omhu og havde taget hensyn til disse nye oplysninger, ville den kunne været nået frem til den konklusion, at der forelå et specifikt problem i Nederlandene efter vedtagelsen af direktiv 98/69.

39 I modsætning til, hvad Kommissionen har påstået i beslutningens punkt 41, har den erkendt, at Kongeriget Nederlandene rent faktisk officielt havde indgivet sin vurderingsrapport for 2004, inden beslutningen blev vedtaget. Ifølge Kommissionen kan det dog ikke heraf udledes, at der ved sagens undersøgelse er sket tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu.

40 Ifølge Kommissionen fremsendte Kongeriget Nederlandene sin rapport mere end fire måneder efter udløbet af fristen for dens fremsendelse i henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 96/62. Anmeldelsen af den nationale foranstaltning den 2. november 2005 henviste således ikke til disse oplysninger.

41 Kommissionen havde anmodet Kongeriget Nederlandene om snarest at indgive disse oplysninger, og efter modtagelsen heraf fremsendte den disse oplysninger til TNO, idet den anmodede TNO om i sin rapport om Kongeriget Nederlandenes undtagelsesanmodning at tage hensyn hertil.

42 Ifølge Kommissionen blev der i TNO's rapport og i betragtningerne til beslutningen taget hensyn til Kongeriget Nederlandenes vurderingsrapport for 2004.

Rettens bemærkninger

43 På side 29 i TNO's rapport, på grundlag af hvilken Kommissionen — hvilket er ubestridt — traf beslutningen, og hvis konstateringer og konklusioner den nederlandske regering ikke har draget i tvivl, bemærkes, at »der endnu ikke kan foretages en sammenligning for 2004 [...], eftersom vurderingen af oplysninger for 2004 blev forsinket, da flere medlemsstater, herunder Kongeriget Nederlandene, indgav deres oplysninger for sent«.

44 Ikke desto mindre fremgår det af den del af beslutningen, der vedrører spørgsmålet, om der i Nederlandene foreligger et specifikt luftkvalitetsproblem, at de sidste oplysninger, som de nederlandske myndigheder fremlagde, er blevet optaget i TNO's rapport. Navnlig præciseres følgende på side 29 i rapporten:

»De foreløbige oplysninger, som Kongeriget Nederlandene har indgivet vedrørende overskridelserne i 2004, viser et andet billede end for 2003. I alle zoner konstaterer man hvad angår PM_{10} en overskridelse med mindst en af grænseværdierne forhøjet med overskridelsesmargenen.«

45 Desuden gentog TNO på side 29 i sin rapport og Kommissionen i beslutningens punkt 41 visse konklusioner fra MNP's førnævnte rapport fra marts 2006.

46 Som det endelig fremgår af beslutningens punkt 42, er det også på grundlag af de nye oplysninger fra den nederlandske regering som indeholdt i MNP's rapport, at Kommissionen har nægtet at godtage, at der for Kongeriget Nederlandene foreligger et specifikt problem med at overholde de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration.

47 Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke foreholdes at have undladt at efterprøve de seneste oplysninger, som den nederlandske regering tilstillede den, inden beslutningen blev vedtaget.

48 Heraf følger nødvendigvis, at Kommissionen heller ikke kan foreholdes, at den ikke har anført nogen begrundelse for denne påståede undladelse.

49 Argumenterne vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af sin forpligtelse til at udvise omhu og af sin begrundelsespligt kan derfor ikke tiltrædes.

Om at Kommissionen ikke ville medgive, at der i Nederlandene forelå et specifikt luftkvalitetsproblem

Indledende bemærkninger

50 Det påhviler den medlemsstat, som vil støtte ret på artikel 95, stk. 5, EF, at bevise, at betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse er opfyldt (Rettens dom af 5.10.2005, sag T-366/03, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, Sml. II, s. 4005, præmis 63, jf. i analogi med artikel 95, stk. 4, EF Domstolens dom af 20.3.2003, sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 2643, præmis 84).

51 Kongeriget Nederlandene har i sin undtagelsesanmodning begrundet den anmeldte nationale foranstaltning ved at understrege, at luftkvaliteten i en række regioner på dets område ikke var i overensstemmelse med de i direktiv 1999/30 fastsatte normer, og navnlig at de deri fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration var overskredet i flere zoner, uanset at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe alle foranstaltninger for at reducere koncentrationen af disse partikler.

52 Kongeriget Nederlandene har således gjort gældende, at det ikke med rimelighed kunne vente på, at forslaget til Euro 5-forordningen, som sænker den gældende grænseværdi på 25 mg/km som fastsat i direktiv 98/69 for partikelemission fra de omhandlede dieseldrevne køretøjer til 5 mg/km, træder i kraft, og at det derfor på nationalt plan ønskede at foregribe indførelsen af grænseværdien på 5 mg/km for de nævnte køretøjer.

53 Til støtte for, at dets søgsmål er begrundet, påhviler det således Kongeriget Nederlandene at bevise, at det var med urette, at Kommissionen i beslutningen ikke anså det for godtgjort, at de overskridelser af de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration, der var iagttaget på nederlandsk område, var så drastiske, at de i væsentlig grad adskilte sig fra de afvigelser, der var påvist i andre medlemsstater.

54 I denne henseende har den nederlandske regering foreholdt Kommissionen, dels at den har foretaget en urigtig anvendelse af kriteriet om specificiteten af miljøbeskyttelsesproblemet i artikel 95, stk. 5, EF, dels at den har misforstået hindringerne for at træffe nationale foranstaltninger til reduktion af partikelemissioner fra sejlads ad de indre vandveje og søtransport, dels at den havde set bort fra, at det er umuligt at træffe foranstaltninger mod grænseoverskridende forurening, dels at den ikke har anerkendt den særlige alvor af overskridelserne af grænseværdierne for partikelkoncentration, som var målt i luften i Nederlandene.

Om anvendelsen af specificitetskriteriet

— Parternes argumenter

55 Den nederlandske regering har indledningsvis foreholdt Kommissionen, at den har underlagt imødekommelse af undtagelsesanmodningen den betingelse, at det luftkvalitetsproblem, som er blevet påberåbt til støtte for anmodningen, alene påvirker Nederlandene.

56 Kommissionens argument om, at et specifikt problem i en medlemsstat som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF ikke kan antages at foreligge, når et tilsvarende problem eksisterer i en anden medlemsstat — i det foreliggende tilfælde i Belgien — finder ifølge den nederlandske regering hverken støtte i denne bestemmelses ordlyd eller i Kommissionens tidligere praksis. Den nederlandske regering mener i øvrigt, at det er vanskeligt at forstå, hvorledes dette enkeltstatskriterium finder anvendelse på et miljøproblem vedrørende grænseoverskridende luftforurening.

57 Kommissionen mener derimod ikke at have krævet bevis for, at det af Kongeriget Nederlandene påberåbte luftkvalitetsproblem kun påvirker dets område. Kommissionen mener på grundlag af de tilsendte nationale vurderingsrapporter at have sammenlignet Kongeriget Nederlandenes situation med alle andre medlemsstaters situation og har konkluderet, at Nederlandene ikke stod over for et specifikt problem vedrørende overskridelse af de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration og af de af direktiv 98/69 omfattede partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer.

— Rettens bemærkninger

58 I henhold til artikel 95, stk. 4-7, EF har medlemsstaterne og Kommissionen kompetence til at fravige anvendelsen af harmoniseringsforanstaltninger, som er vedtaget med henblik på det fælles markeds oprettelse eller funktion, for så vidt som miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet nødvendiggør en sådan undtagelse.

59 For at indføre nationale bestemmelser på et område, hvor der allerede er vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, skal en medlemsstat i henhold til artikel 95, stk. 5, EF kunne begrunde, at de nationale bestemmelser er baseret på nyt videnskabeligt belæg og modsvarer et specifikt problem, som er opstået efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.

60 Denne bestemmelse, der har karakter af en beskyttelsesklausul, er en anordning til at organisere det fælles marked, som blev indført med henblik på at opretholde leve- og arbejdsvilkårene for personer i Fællesskabet, hvilket er et lige så grundlæggende traktatformål som harmonisering af lovgivningen.

61 Bestemmelsen finder navnlig anvendelse, når der på hele eller dele af en medlemsstats område viser sig et nyt fænomen, der har en skadelig indvirkning på miljøet eller arbejdsmiljøet, som man ikke har kunnet tage hensyn til ved udarbejdelsen af harmoniseringsbestemmelserne, og der på nationalt plan er grund til straks at træffe foranstaltninger uden at afvente en ændring i fællesskabslovgivningen. Fællesskabslovgivningen kan nemlig være uegnet til at løse det konstaterede problem, enten fordi fænomenet udelukkende har en lokal karakter, eller fordi det er forbundet med særlige lokale vilkår, som er uforenelige med de frister, der er forbundet med forhandlingen og ikrafttrædelsen af en ny harmoniseringsbestemmelse.

62 Idet der henvises til et problem, der er specifikt for en medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af en fællesskabsretlig harmoniseringsforanstaltning, udelukker artikel 95, stk. 5, EF således muligheden af, at der med hjemmel heri indføres nationale bestemmelser, som fraviger den harmoniserede regel, for at imødegå en miljørisiko, der har en generel karakter i Fællesskabet.

63 Ethvert problem, som overordnet viser sig på tilsvarende måde i alle medlemsstater og følgelig egner sig til harmoniserede løsninger på fællesskabsplan, har en generel karakter og er dermed ikke specifikt som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF.

64 Dermed og for at sikre en rigtig fortolkning af artikel 95, stk. 5, EF skal kravet om, at problemet skal være specifikt nationalt, i det væsentlige bedømmes ud fra, hvorvidt fællesskabsharmoniseringen af de gældende bestemmelser i tilstrækkeligt omfang kan imødegå de vanskeligheder, der er opstået lokalt. Hvis dette viser sig ikke at være muligt, begrunder det indførelsen af nationale foranstaltninger.

65 Det er således med rette, at den nederlandske regering principielt har gjort gældende, at det ikke, for at et problem er specifikt for en medlemsstat som omhandlet i den relevante bestemmelse, er nødvendigt, at det er resultatet af en miljørisiko, som alene findes på denne stats område. I forbindelse med at der opstår en generel risiko, kan de særlige lokale omstændigheder nemlig i de i foregående præmisser nævnte tilfælde udgøre et specifikt problem.

66 Det fremgår imidlertid ikke af sagen, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har begrænset begrebet specifikt nationale miljøbeskyttelsesproblemer i artikel 95, stk. 5, EF til den mulighed, at problemerne alene skulle opstå på den anmeldende medlemsstats område.

67 Navnlig har Kommissionen, således som den nederlandske regering selv har anført i stævningens punkt 34, i beslutningens punkt 41 udtrykkeligt anført, at Nederlandene i 2003 ikke ifølge de nationale vurderingsrapporter havde nogen særlige problemer med høje overskridelser af grænseværdierne i forhold til andre medlemsstater som f.eks. Belgien, Tjekkiet, Grækenland, Litauen, Østrig, Slovenien eller Slovakiet.

68 Desuden har TNO på side 31 i sin rapport påpeget, at det er åbenbart, at vejtransporter udgør en af de største partikelkilder i Nederlandene, men at det ikke i denne henseende adskiller sig mærkbart fra andre medlemsstater såsom Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland og Det Forenede Kongerige.

69 TNO har også bemærket, at procentdelen af personbiler, der er udstyret med dieselmotor, ikke er større i Nederlandene sammenlignet med procentdelen i andre medlemsstater.

70 Endelig har Kommissionen i beslutningens punkt 42 anført, at der forekommer at herske betydelig tvivl om, hvorvidt der findes et specifikt problem i Kongeriget Nederlandene i forhold til de øvrige medlemsstater med hensyn til overholdelsen af de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier.

71 Det kan derfor ikke gøres gældende, at Kommissionen af Kongeriget Nederlandene har krævet, at det beviser, at det luftkvalitetsproblem, som det har påberåbt sig for at begrunde sin undtagelsesanmodning, kun påvirker nederlandsk område.

72 Den nederlandske regerings argumentation vedrørende fortolkningen af specificitetskriteriet må således forkastes som savnende grundlag i de faktiske omstændigheder.

Om misforståelsen af hindringerne for at træffe nationale foranstaltninger til reduktion af partikelemissioner fra sejlads ad indre vandveje og søtransport

— Parternes argumenter

73 Den nederlandske regering har dernæst foreholdt Kommissionen dens antagelse om, at den kun kunne tillade det anmeldte dekretudkast på betingelse af, at de i Nederlandene registrerede overskridelser af grænseværdierne for partikelkoncentration i luften for størstedelens vedkommende hidrørte fra partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer.

74 Den nederlandske regering mener, at Kommissionen dermed glemmer, at Kongeriget Nederlandene efter indgående undersøgelser har konkluderet, at det har begrænsede, om overhovedet nogen, muligheder for at behandle problemet vedrørende partikelemissioner fra sejlads ad indre vandveje og søtransport.

75 De hindringer, der er en følge af den europæiske og internationale regulering af partikelemissioner fra disse to transportformer, udgør netop de faktorer, som begrænser den nederlandske regerings handlingsmuligheder på nationalt plan. En stor havn som Rotterdam gør dette for Nederlandene specifikke problem endnu større.

76 Ifølge Kommissionen var det derimod nødvendigt at fastholde, at Kongeriget Nederlandene ikke havde bevist, at det stod over for et specifikt problem vedrørende de af direktiv 98/69 omfattede partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer. Kommissionen mener kun, at den har fastholdt, at hvis sejlads ad indre vandveje og søtransport producerer en langt højere andel af partiklerne i en medlemsstat i forhold til andre medlemsstater, og hvis alene 25% af nye køretøjer er dieseldrevne, da er det ikke godtgjort, at der foreligger et specifikt partikelkoncentrationsproblem som følge af, at en andel af disse køretøjer ikke har et efter direktiv 98/69 tilladt partikelfilter.

77 Ifølge Kommissionen anførte den nederlandske regering ikke i sin undtagelsesanmodning argumentet vedrørende Kommissionens fællesskabsretlige og folkeretlige forpligtelser. Denne påstand svarer desuden til at fremføre det uholdbare argument, at når folkeretlige forpligtelser hindrer en medlemsstat i at vedtage visse foranstaltninger, skal Kommissionen — uanset om kravene i artikel 95, stk. 5 og 6, EF er opfyldt — acceptere at fravige harmoniseringsbestemmelserne, der er vedtaget i medfør af artikel 95 EF.

— Rettens bemærkninger

78 Det bemærkes for det første, at spørgsmålet om det anmeldte dekretudkasts evne til at reducere partikelkoncentrationen i luften i Nederlandene ved kun at sænke antallet af partikler, som visse dieseldrevne køretøjer udleder, snarere end at være et spørgsmål om problemets specificitet henhører under kontrollen med forholdsmæssigheden af den anmeldte nationale foranstaltning i forhold til andre mulige indgreb over for de to andre partikelemissionskilder, nemlig sejlads ad indre vandveje og søtransport.

79 For det andet kan den nederlandske regering under ingen omstændigheder påberåbe sig folkeretlige og fællesskabsretlige forpligtelser, der kan udgøre en hindring for at behandle et problem vedrørende partikelemissioner fra sejlads ad indre vandveje og søtransport, eftersom denne regering ikke har gjort dette gældende i sin undtagelsesanmodning.

80 I lighed med godkendelser af anmeldte statsstøtteforanstaltninger kan tilladelsen til, at en medlemsstat i medfør af artikel 95, stk. 5 og 6, EF fraviger fællesskabsretlige harmoniseringsforanstaltninger, kun vedrøre den nationale foranstaltning, således som den er blevet forelagt Kommissionen (jf. i denne retning dom af 25.3.1999, sag T-37/97, Forges de Clabecq mod Kommissionen, Sml. II, s. 859, præmis 100).

81 Endelig og for det tredje savner den nederlandske regerings argument grundlag i de faktiske omstændigheder. I modsætning til, hvad den har gjort gældende, har Kommissionen ikke betinget godkendelsen af den anmeldte foranstaltning af, at de i Nederlandene registrerede overskridelser af grænseværdierne for partikelkoncentration i luften for størstedelens vedkommende stammede fra partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer.

82 Som det fremgår af beslutningens punkt 40 og 43, begrænsede Kommissionen sig derimod til at konstatere, at Kongeriget Nederlandene i forhold til andre medlemsstater var karakteriseret ved en betydelig højere gennemsnitlig partikelemission fra sejlads ad indre vandveje og søtransport, og at procentdelen af dieseldrevne køretøjer i Kongeriget Nederlandene var betydeligt lavere end EU-gennemsnittet, således at der kunne rejses tvivl om, hvorvidt der som sådan forelå et problem i form af partikelemissioner fra de under direktiv 98/69 henhørende dieseldrevne køretøjer, der var specifikt for Nederlandene.

83 Det fremgår derfor ikke, at Kommissionen har betinget godkendelsen af den anmeldte foranstaltning af, at de i Nederlandene registrerede overskridelser af grænseværdierne for partikelkoncentration i luften for størstedelens vedkommende stammede fra partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer.

84 Den nederlandske regerings argumentation kan derfor ikke tiltrædes.

Om Kongeriget Nederlandenes manglende mulighed for at træffe foranstaltninger mod grænseoverskridende forurening

— Parternes argumenter

85 Den nederlandske regering har endvidere påstået, at dens handlingsmuligheder i øvrigt er begrænset af, at den ikke kan træffe foranstaltninger mod den store mængde partikler, som overskrider grænserne.

86 Kommissionen har taget til genmæle og anført, at mange EU-lande på tilsvarende måde står over for problemet med store mængder partikelemissioner, som er grænseoverskridende.

— Rettens bemærkninger

87 Kongeriget Nederlandenes argument om, at det ikke kan træffe foranstaltninger mod partikler hidrørende fra udlandet, er ikke i sig selv af en sådan beskaffenhed, at det beviser, at Nederlandene står over for et specifikt luftkvalitetsproblem.

88 Som TNO har anført i sin rapport, kommer størstedelen af partiklerne næsten pr. definition udefra i lande, der som Nederlandene består af et mindre geografisk område, og hvor forureningskilderne, der ligger i en vis afstand, har tendens til at blive anset for udenlandske, mens forureningskilderne i geografisk set større lande anses for at være et indenrigsanliggende.

89 Indirekte indrømmer den nederlandske regering i øvrigt selv, at grænseoverskridende forurening pr. definition ikke kan være specifikt for en medlemsstat, for så vidt som den har gjort gældende, at det enkeltstatskriterium, den har kritiseret Kommissionen for at have anvendt uretmæssigt, næppe er foreneligt med den grænseoverskridende karakter, som ligger i selve forureningen.

90 Under retsmødet har den nederlandske regering gjort gældende, at Nederlandene grundet sine geografiske betingelser rent faktisk var stillet over for et specifikt luftkvalitetsproblem.

91 Derimod har den på ingen måde godtgjort, at de grænseoverskridende partikelemissioner påvirker luftkvaliteten i Nederlandene i et sådant omfang, at problemet vedrørende partikelemissionsbegrænsning dér antager en anden karakter end i resten af Fællesskabet og begrunder specifikke nationale foranstaltninger.

92 Desuden bemærkes, at det er i forhold til de ved direktiv 1999/30 opstillede normer, at specificiteten af det miljøproblem, som er påberåbt til støtte for anmodningen om at fravige direktiv 98/69, skal vurderes. Bilag III til direktiv 1999/30 fastsætter dog kun grænseværdier for partikelkoncentration i luften, som medlemsstaterne skal efterkomme uden hensyntagen til, hvor partiklerne hidrører fra.

93 Retten kan derfor ikke anse det for godtgjort, at bidraget af partikler fra udlandet til partikelkoncentrationen i luften på nederlandsk område i sig selv i den forstand, som er omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF, udgør et luftkvalitetsproblem, der er specifikt for Nederlandene.

94 Den nederlandske regerings argument kan derfor ikke tiltrædes.

Om den manglende anerkendelse af den særlige alvor af overskridelserne af grænseværdierne for partikelkoncentration, som var målt i luften i Nederlandene

— Parternes argumenter

95 Den nederlandske regering har foreholdt Kommissionen, at den ikke har godtaget den særlige alvor af de i 2004 i alle zoner og bymæssige områder i Nederlandene

registrerede overskridelser af de daglige grænseværdier for partikelkoncentration som fastsat i direktiv 1999/30 med virkning fra den 1. januar 2005 og disse grænseværdier forhøjet med overskridelsesmargenen.

96 Ifølge TNO-rapporten fremgår det af de foreløbige oplysninger, som Kongeriget Nederlandene havde indsendt, at i hvert fald en af disse grænseværdier forhøjet med overskridelsesmargenen var blevet overskredet.

97 Ganske vist er det på side 11 i MNP-rapporten for 2006 anført, at partikelniveauerne i Nederlandene er lavere end tidligere antaget. Ifølge den nederlandske regering kan den dog ikke tilskrives denne konstatering, uanset at MNP er et agentur under den nederlandske regering.

98 I hvert fald mener den nederlandske regering ikke, at specificiteten af overskridelserne af grænseværdierne for partikelkoncentration i forhold til den i direktiv 1999/30 fastsatte maksimalværdi på nogen måde drages i tvivl af MNP's konstateringer, sådan som det fremgår af side 3 i dette agenturs rapport.

99 Under retsmødet har den nederlandske regering atter foreholdt Kommissionen, at den ikke har taget hensyn til specifikke faktorer i Nederlandene, såsom befolkningstætheden, trafikintensiteten og beboelsesområders beliggenhed langs med vejene.

100 Kommissionen har svaret, at Nederlandene, således som det fremgår af TNO-rapporten, ikke i 2003 havde nogen særlige problemer med høje overskridelser af grænseværdierne i forhold til andre medlemsstater, hvoraf nogle i modsætning til Nederlandene overskred grænseværdierne i alle zoner.

101 Kommissionen har tilføjet, at alle de nationale vurderingsrapporter for 2004 støtter det synspunkt, at der ikke er noget specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene. Kongeriget Nederlandenes vurderingsrapport har anført flere overskridelser end i 2003, eftersom rapporten for 2003 udelukkende tog udgangspunkt i målinger, mens rapporten for 2004 delvis byggede på beregningsmodeller. Desuden er de i direktiverne fastsatte grænser blevet sænket, således at en stigning i antallet af overskridelser i Nederlandene i 2004 med sikkerhed ikke i sig selv indebærer, at dette land havde et specifikt luftkvalitetsproblem.

102 Ifølge MNP-rapporten fra marts 2006, som ifølge Kommissionen kan gøres gældende mod Kongeriget Nederlandene, eftersom den officielt er blevet fremlagt til støtte for undtagelsesanmodningen, var de tidligere emissionsestimater for partikler i Nederlandene blevet sat 10-15% for højt. Ifølge Kommissionen har det ikke været sikkert, at Kongeriget Nederlandene til sammenligning med andre medlemsstater har et specifikt problem, der hindrer det i at overholde direktiv 1999/30.

103 Partiklernes mulige langvarige følger for sundheden udgør ikke ifølge Kommissionen et problem, der er specifikt for Nederlandene. MNP bemærkede i øvrigt, at den langvarige partikeleksponerings indvirkning på sundheden er ca. 10-15% lavere end tidligere antaget.

104 Kommissionen mener, at det heraf følger, at ikke kun Kongeriget Nederlandene, og ikke kun Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Belgien, men også mange andre medlemsstater har problemer med at overholde de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration, at Kongeriget Nederlandenes luftkvalitetsproblem ikke var særlig stort i forhold til problemet i disse andre medlemsstater, og at det formodentlig også var mindre end de problemer, som bl.a. Kongeriget Belgien undertiden har.

— Rettens bemærkninger

105 Det er ubestridt, at problemet med partikelemissioner fra dieseldrevne køretøjer er meget stort, og at det begrunder hensigtsmæssige lovmæssige foranstaltninger på fællesskabsplan. Det er også ubestridt, at de af Kongeriget Nederlandene anmeldte nationale foranstaltninger på dets område tilsigter at foregribe harmoniserede bestemmelser vedrørende indførelsen af en grænseværdi for partikelemissioner, der er anført i et forordningsforslag, som er under forhandling (jf. præmis 52 ovenfor).

106 En sådan fremgangsmåde er principielt ikke uforenelig med artikel 95, stk. 5, EF, for så vidt som det af den pågældende medlemsstat godtgøres, at den tid, der er nødvendig for, at en eventuelt ny harmoniseringsbestemmelse træder i kraft, på hele eller dele af dets område medfører særlige problemer, som er forskellige fra andre medlemsstaters, og som nødvendiggør en foregribende foranstaltning.

107 I denne henseende fremgår det ikke af sagens oplysninger, at de i Nederlandene konstaterede overskridelser af de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelkoncentration er så drastiske, at de i forhold til overskridelser i andre medlemsstater udgør et luftkvalitetsproblem, der er specifikt for den anmeldende medlemsstat.

108 I MNP-undersøgelsen med titlen »Beoorderling van het prinsjedagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005« (vurdering af åbningsdagslovpakken om luftkvalitet 2005) — som utvivlsomt kan gøres gældende mod den nederlandske regering, da den hidrører fra et agentur henhørende under et af dens ministerier (Domstolens dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005, præmis 15), og da den tilmed er vedlagt stævningen — er det præciseret, således som Kommissionen

har påpeget i en fremskridtsrapport, at grænseværdierne for partikelkoncentration fra 2001 blev overskredet i et stort antal europæiske byer.

109 Det følger endvidere af listen, der er udarbejdet på grundlag af de for 2004 udarbejdede nationale vurderingsrapporter om luftkvaliteten, at Nederlandene er en del af en gruppe på fem medlemsstater, hvor man i 2004 i alle zoner registrerede partikelkoncentrationer, der lå over de i direktiv 1999/30 fastsatte daglige grænseværdier forhøjet med overskridelsesmargenen, mens samme værdier desuden i fem andre medlemsstater var blevet overskredet i mere end 50% af deres zoner.

110 Kongeriget Nederlandenes vurderingsrapport for 2004 anfører, at en på dets område udført analyse af resultaterne af vurderingen af luftkvaliteten viser en forbedring af luftkvaliteten i forhold til 2003, og at dette frem for alt var tilfældet for bl.a. partikler, uanset at rapporten hovedsageligt henfører denne forbedring til en ændring i vejrforholdene, som i 2004 blev observeret i forhold til året før.

111 I sin undersøgelse »vurdering af åbningsdagslovpakken om luftkvalitet 2005« har MNP desuden påpeget, at også andre europæiske lande end Nederlandene har problemer med at opfylde de europæiske grænseværdier for partikelkoncentration.

112 Det er således påpeget dels af MNP i dennes rapport fra marts 2006, som den nederlandske regering fremlagde under proceduren for undersøgelse af det anmeldte dekretudkast, dels af Kommissionen i betragtning 41 til beslutningen, hvilket ikke er blevet bestridt, at partikelkoncentrationen i Nederlandene er 10-15% lavere end tidligere antaget.

113 Ifølge MNP er antallet af zoner, hvor de gennemsnitlige daglige grænseværdikoncentrationer i 2010 forventes overskredet, mere end halveret i forhold til tidligere vurderinger, og den langvarige partikeleksponerings indvirkning på sundheden er revideret og sænket med 10-15%.

114 Som Kommissionen har bemærket i beslutningens punkt 41, anfører MNP også, at antallet af zoner, hvor Fællesskabets gennemsnitlige daglige grænseværdi for partikelkoncentrationer vil blive overskredet, vil blive halveret i 2010 i forhold til 2005, og igen i 2015 i forhold til 2010.

115 Bortset fra at de ikke udgør kriterier, som er opstillet i direktiv 1999/30, er det ikke blevet godtgjort, at befolkningstætheden, trafikintensiteten i mange zoner i Nederlandene samt beboelsesområders beliggenhed langs med vejene for denne medlemsstat og sådan som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF bidrager til et miljøbeskyttelsesproblem, som i bemærkelsesværdig grad skiller det ud fra andre regioner i Den Europæiske Union.

116 I denne forbindelse henfører TNO den høje grad af partikelemissioner, som er konstateret i den del af Den Europæiske Union, som udgøres af Benelux-landene, den centrale del af Det Forenede Kongerige og det vestlige Tyskland, til den store befolkningstæthed og deres forurenende virksomhed, herunder bl.a. vejtrafikken.

117 Den nederlandske regering har derfor ikke godtgjort, at der på dens område foreligger særlige problemer, der gør det nødvendigt at foregribe anvendelsen af nye harmoniseringsbestemmelser, som er under forhandling.

118 Det kan således ikke konkluderes, at Kommissionen med urette antog, at den anmeldende medlemsstats problem med at overholde de i direktiv 1999/30 fastsatte fællesskabsgrænseværdier for partikelkoncentrationer ikke var specifikt.

119 Eftersom betingelserne i artikel 95, stk. 5 og 6, EF er kumulative, er det tilstrækkeligt til at forkaste undtagelsesanmodningen, såfremt blot en af betingelserne ikke er opfyldt (Domstolens dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 81, og dommen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, præmis 69).

120 Da den nederlandske regering ikke har godtgjort, at en af disse betingelser er opfyldt, skal det fastslås, at Kommissionen var forpligtet til at forkaste de anmeldte nationale bestemmelser.

121 Under disse omstændigheder bør Kommissionen frifindes, uden at det er nødvendigt at vurdere de øvrige klagepunkter, som Kongeriget Nederlandene har fremsat mod beslutningen.

Sagens omkostninger

122 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

123 Da Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges medlemsstaten at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. juni 2007.

E. Coulon H. Legal

Justitssekretær Afdelingsformand