# SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

27 giugno 2007 *

Nella causa T-182/06,

**Regno dei Paesi Bassi,** rappresentato dalla sig.ra H. Sevenster e dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee,** rappresentata dalle sig.re M. Patakia e A. Alcover San Pedro e dal sig. H. van Vliet, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 3 maggio 2006, 2006/372/CE, relativa al progetto di disposizioni nazionali notificato dal Regno dei Paesi Bassi a norma dell'art 95, paragrafo 5, [CE] le quali fissano i limiti per le emissioni di particelle nei veicoli con motore diesel (GU L 142, pag. 16),

* Lingua processuale: l'olandese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra I. Wiszniewska-Białecka e dal sig. E. Moavero Milanesi, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 29 marzo 2007,

ha emesso la seguente

## Sentenza

### Quadro normativo

1 I nn. 4-6 dell'art. 95 CE recitano:

«4. Allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi».

2 La direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), all'art. 7, n. 3, dispone che gli Stati membri predispongono piani di azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, per i livelli di inquinanti nell'aria ambiente al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività che contribuiscono al superamento dei valori limite, ivi compreso il traffico automobilistico.

3 A norma dell'art. 11, n. 1, lett. a), della direttiva 96/62, gli Stati membri segnalano alla Commissione il rilevamento di livelli di inquinamento superiori ai valori limite oltre il margine di tolleranza, entro nove mesi dalla fine di ciascun anno.

4 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, 98/69/CE, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE (GU L 350, pag. 1) è entrata in vigore il 28 dicembre 1998, data della pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

5 Tale testo assoggetta ad un valore limite di concentrazione di masse di particelle (PM) di 25 mg/km i veicoli con motore diesel rientranti, da un lato, nella categoria M (vetture private), definita nell'allegato II, sezione A, della direttiva del Consiglio 6 febbraio 1970, 70/156/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 42, pag. 1) — eccettuati i veicoli aventi una massa massima superiore a 2 500 kg — e, dall'altro lato, nella categoria $N_1$, classe I (veicoli industriali del peso massimo autorizzato di 1 305 kg).

6 A tenore dell'art. 2, n. 1, della direttiva 98/69:

«(...) gli Stati membri non possono, per motivi concernenti l'inquinamento atmosferico da emissioni da veicoli a motore:

— rifiutare l'omologazione CE di cui all'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva 70/156/CE, o

— rifiutare l'omologazione di portata nazionale,

— rifiutare l'immatricolare, vietare la vendita o la messa in circolazione di veicoli ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 70/156,

se detti veicoli osservano le prescrizioni della direttiva 70/220/CE, modificata dalla presente direttiva».

7 La direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41), in combinato con la direttiva 96/62, fissa valori limite giuridicamente vincolanti dal 1° gennaio 2005 applicabili, in particolare, alle concentrazioni di particelle «PM10» nell'aria ambiente.

8 Ai fini dell'applicazione della direttiva 1999/30, le particelle PM10 sono così definite:

«11) "$PM_{10}$" le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50 % per un diametro aerodinamico di 10 μm»;

9 L'art. 5 della direttiva 1999/30 prevede che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di tali particelle nell'aria ambiente non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III.

10 Inoltre, benché non si tratti di disposizioni allo stato in vigore, è bene precisare che il 21 dicembre 2005 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento denominata «Euro 5» che abbassa a 5 mg/km il valore limite comunitario di emissioni di particelle prodotte da veicoli con motori diesel rientranti, da un lato, nella categoria M (vetture private) e, dall'altro, nella categoria $N_1$, classe I (veicoli industriali del peso massimo autorizzato di 1 305 kg).

11 Se la proposta venisse adottata nella sua forma attuale, tale nuovo valore limite comunitario entrerebbe in vigore alla fine di settembre 2009 nei confronti dei nuovi tipi di veicoli delle dette due categorie e alla fine di gennaio 2011 per tutti i veicoli nuovi interessati.

## Fatti

12 Con lettera 2 novembre 2005, il Regno dei Paesi Bassi notificava alla Commissione, ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, la sua intenzione di adottare un decreto inteso ad assoggettare a partire dal 1° gennaio 2007, in deroga alle disposizioni della direttiva 98/69, a un valore limite di emissioni di particelle di 5 mg/km i veicoli con motore diesel nuovi della categoria $M_1$ e della categoria $N_1$, classe I.

13 A sostegno della sua domanda di deroga, il Regno dei Paesi Bassi ha precisato che i valori limite di concentrazione di particelle fissati dalla direttiva 1999/30 erano superati in più parti del suo territorio. Pertanto lo Stato membro notificatore non si riteneva nella situazione di poter rispettare i suoi obblighi comunitari entro i termini impartiti, dato che la direttiva 1999/30 gli imponeva di adottare tutte le misure necessarie per ridurre le concentrazioni di particelle.

14 Il Regno dei Paesi Bassi ha sottolineato che considera le particelle una rilevante fonte di preoccupazione, in ragione della forte densità demografica del paese e di un grado di concentrazione delle infrastrutture più elevato che in altri paesi europei, cosa che genererebbe un tasso superiore di emissioni di particelle per $km^2$. I residenti sarebbero molto esposti all'inquinamento in ragione dell'immediata vicinanza della circolazione automobilistica alle zone residenziali e di altre forme di sfruttamento intensivo del suolo. Questo aspetto rivestirebbe una particolare importanza per i Paesi Bassi, vista l'intensità della circolazione rilevata in numerose regioni del paese. La localizzazione della produzione di una parte considerevole delle emissioni di particelle di origine stradale nelle zone urbanizzate e a un livello che incombe sulle zone residenziali avrebbe inoltre l'effetto di esporre gran parte degli abitanti alle particelle di fuliggine particolarmente nocive contenute nei gas di scarico dei veicoli con motore diesel.

15 Il Regno dei Paesi Bassi ha altresì affermato di subire un grave inquinamento di origine straniera, poiché due terzi del 45 % delle concentrazioni di particelle antropiche rilevate nel paese provengono dall'estero. Ne conseguirebbe che le norme nazionali di tutela dell'ambiente potrebbero incidere soltanto sul 15 % della media nazionale di concentrazioni di particelle.

16 Il Regno dei Paesi Bassi ha infine affermato di concedere una maggiore priorità alla riduzione delle emissioni di particelle generate dalle autovetture private e dai veicoli commerciali. Infatti, il Regno dei Paesi Bassi privilegerebbe la riduzione delle emissioni di tali veicoli, responsabili, a suo avviso, del 70 % delle emissioni da strada. Lo Stato membro notificatore ha precisato che il numero delle autovetture con motore diesel avrebbe registrato nel suo territorio una crescita insospettata all'epoca dell'elaborazione della direttiva 98/69.

17 La deroga notificata sarebbe parte integrante di un dispositivo regolamentare incentrato sulla circolazione stradale e sulla incentivazione di veicoli e di carburanti

meno inquinanti. Avrebbe dovuto essere stata applicata alle autovetture private e ai veicoli commerciali con motore diesel usati per la prima volta dopo il 31 dicembre 2006.

18 Il progetto di decreto avrebbe dovuto avere come concreta conseguenza l'installazione di un filtro che riduce la quantità di particelle presenti nella fuliggine del diesel, ma non avrebbe dovuto essere applicabile agli autoveicoli immatricolati in un altro Stato membro dell'Unione europea.

19 La norma di emissione più severa accolta dal progetto di decreto non modificherebbe assolutamente le procedure di omologazione dei tipi di veicoli considerati né le condizioni di immatricolazioni di veicoli che hanno ottenuto l'omologazione CE negli altri Stati membri.

20 Per contro, la polizia, e gli enti preposti al controllo periodico degli autoveicoli considerati potrebbero verificare, dopo l'entrata in vigore del decreto, se l'autovettura privata o il veicolo commerciale leggero sia in grado di rispettare il nuovo valore limite di 5 mg/km.

21 Con lettera 23 novembre 2005, la Commissione accusava ricezione della notifica del governo olandese e lo informava che il termine di sei mesi impartitogli dall'art. 95, n. 6, CE per statuire sulle domande di deroga aveva iniziato a decorrere dal 5 novembre 2005, giorno successivo alla ricezione della notifica.

22 Il rapporto di valutazione della qualità dell'aria nei Paesi Bassi per il 2004, redatto ai sensi della direttiva 96/62, è stato comunicato alla Commissione l'8 febbraio 2006 e da questa registrato il 10 febbraio successivo.

23 Con lettera 10 marzo 2006, le autorità olandesi informavano la Commissione dell'esistenza di un rapporto redatto nel marzo 2006 dal Milieu- en Natuurplanbureau [Ente olandese per la valutazione dell'ambiente (in prosieguo: lo «MNP»)], intitolato «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» (Nuove indicazioni sulla portata della problematica delle particelle).

24 Al fine di valutare la fondatezza di tali argomenti dedotti dalle autorità olandesi, la Commissione chiedeva il parere tecnico scientifico di un consorzio di consulenti coordinati dalla Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (organizzazione olandese per la ricerca scientifica applicata, in prosieguo: la «TNO»).

25 Tale organismo sottoponeva il suo rapporto alla Commissione in data 27 marzo 2006.

26 Con decisione 3 maggio 2006, 2006/372/CE, relativa al progetto di disposizioni nazionali notificato dal Regno dei Paesi Bassi a norma dell'articolo 95, paragrafo 5, del Trattato CE le quali fissano limiti per le emissioni di particelle nei veicoli con motore diesel (GU L 142, pag. 16, in prosieguo: la «Decisione») la Commissione respingeva il progetto di decreto notificato, con la motivazione che «[il Regno dei] Paesi Bassi non [aveva] comprovato l'esistenza di un problema specifico in relazione alla direttiva 98/69» e che «la misura notificata non [era] proporzionata all'obiettivo perseguito».

## Il procedimento e le conclusioni delle parti

27 Con atto introduttivo depositato il 12 luglio 2006, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto un ricorso di annullamento avverso la Decisione. In pari data, sulla base dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale, ha presentato istanza affinché sulla sua domanda fosse statuito mediante procedimento accelerato.

28 La Commissione ha depositato le osservazioni sull'istanza di procedimento accelerato l'8 agosto 2006 e il controricorso il 6 ottobre successivo.

29 Con decisione 26 ottobre 2006, il Tribunale (Quarta sezione) accoglieva l'istanza di procedimento accelerato.

30 Nel corso dell'udienza del 29 marzo 2007 sono state sentite le difese svolte dalle parti e le loro risposte ai quesiti orali.

31 Il governo olandese conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la Decisione;

— condannare la Commissione alle spese.

32 La Commissione conclude che Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

## In diritto

33 Il governo olandese afferma che la Decisione è in contrasto con le norme sostanziali dell'art. 95 CE e con l'obbligo di motivazione dell'art. 253 CE, in primo luogo, in quanto elude l'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi emerso dopo l'adozione della direttiva 98/69, senza avere inoltre esaminato i dati pertinenti trasmessi dallo Stato membro interessato, in secondo luogo, in quanto considera il progetto di decreto notificato sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti dal Regno dei Paesi Bassi e, in terzo luogo, in quanto nell'esame del progetto notificato prende in considerazione il contesto giuridico internazionale.

34 Per quanto riguarda l'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi, il governo olandese censura la decisione sotto due aspetti. Da un lato, la Commissione avrebbe ingiustamente negato l'esistenza di un problema specifico di qualità dell'aria nei Paesi Bassi. Dall'altro lato, la Commissione avrebbe omesso, senza darne spiegazione, di prendere in considerazione nella valutazione della specificità del problema documenti regolarmente comunicati dalle autorità olandesi, violando così sia il dovere di diligenza, come pure l'obbligo di motivazione delle decisioni.

35 Si deve, dapprima, esaminare la seconda parte della motivazione del ricorso relativa alla specificità del problema di fronte al quale il Regno dei Paesi Bassi si ritiene confrontato.

*Sulla mancanza di diligenza e violazione dell'obbligo di motivazione che si ritiene aver inficiato la valutazione della specificità del problema della qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi*

Argomenti delle parti

36 Il governo olandese ritiene che la Commissione sia venuta meno al dovere di diligenza, omettendo di esaminare, senza indicarne la ragione, i dati pertinenti che le aveva comunicato entro i termini precedenti l'adozione della Decisione.

37 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione al punto 41 della Decisione, questa avrebbe avuto a disposizione dati pertinenti relativi ai Paesi Bassi relativi all'esercizio 2004.

38 Se la Commissione si fosse attenuta all'obbligo di diligenza ed avesse tenuto conto di tali recenti informazioni, avrebbe potuto concludere per la comparsa di un problema specifico nei Paesi Bassi dopo l'adozione della direttiva 98/69.

39 La Commissione riconosce che, contrariamente a quanto da lei affermato al punto 41 della Decisione, il Regno dei Paesi Bassi ha effettivamente provveduto al deposito ufficiale del suo rapporto di valutazione per il 2004 prima dell'adozione della Decisione. Tuttavia, da ciò non è dato assolutamente di dedurre mancanza di diligenza nell'esame del fascicolo.

40 Il Regno dei Paesi Bassi avrebbe prodotto tale rapporto oltre quattro mesi dopo la scadenza del termine impartito per il deposito dall'art. 11, n. 1, lett. a), della direttiva 96/62. La notifica della misura nazionale in data 2 novembre 2005 non si riporterebbe pertanto a tali dati.

41 La Commissione avrebbe chiesto al Regno dei Paesi Bassi di comunicarle tali informazioni al più presto e le avrebbe trasmesse, dopo averle ricevute, alla TNO, chiedendo a quest'ultima di prenderle in considerazione nel suo rapporto sulla domanda di deroga del Regno dei Paesi Bassi.

42 Il rapporto di valutazione del Regno dei Paesi Bassi per l'anno 2004 sarebbe stato preso in considerazione nello studio della TNO e nei 'considerando' della Decisione.

Giudizio del Tribunale

43 La TNO, a pag. 29 del suo rapporto, su cui, come risulta, la Commissione si è basata per emanare la Decisione e le cui constatazioni e conclusioni non sono state messe in discussione dal governo olandese, rileva che «per l'anno 2004 non è ancora possibile procedere ad un confronto (...) poiché l'esame dei dati del 2004 ha subito ritardi in ragione del fatto che più Stati membri, tra cui i Paesi Bassi, hanno comunicato le loro informazioni solo in ritardo».

44 Tuttavia, dall'argomentazione della Decisione dedicata alla questione della specificità della qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi risulta che gli ultimi dati forniti dalle autorità olandesi sono stati integrati nel rapporto della TNO. In particolare, nella citata pag. 29 di tale documento è dato di leggere:

«Dai dati preliminari comunicati dal Regno dei Paesi Bassi circa i superamenti nel 2004 risulta un quadro differente da quello del 2003. In tutte le zone si rileva un superamento per il $PM_{10}$ di almeno uno dei valori limite aumentati del margine di tolleranza».

45 Inoltre, la TNO, a pag. 29 del rapporto, e la Commissione, al punto 41 della Decisione, riprendono talune constatazioni del citato rapporto dell'MNP del marzo 2006.

46 Infine, come risulta dal punto 42 della Decisione, la Commissione ha rifiutato di ritenere dimostrata l'esistenza di un problema specifico di rispetto da parte del Regno dei Paesi Bassi dei valori limite di concentrazione di particelle fissati dalla direttiva 1999/30, anche alla luce delle nuove informazioni trasmesse dal governo olandese e contenute nella relazione dell'MNP.

47 Ciò considerato, alla Commissione non può essere rimproverato di aver omesso di esaminare i dati recenti trasmessile dal governo olandese prima dell'adozione della Decisione.

48 Da ciò per forza di cose consegue che alla Commissione non può essere mossa la censura di aver omesso di indicare le ragioni di tale asserita omissione.

49 Gli argomenti che deducono la violazione da parte della Commissione del dovere di diligenza e dell'obbligo di motivazione sono pertanto infruttuosi.

*Sul rifiuto della Commissione di riconoscere la specificità del problema della qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi*

Considerazioni in limine

50 Spetta allo Stato membro che invoca l'art. 95, n. 5, CE dimostrare che sono integrate le condizioni di applicazione di tale disposizione (sentenza del Tribunale 5 ottobre 2005, causa T-366/03, Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria/Commissione, Racc. pag. II-4005, punto 63; v. altresì, per analogia con l'art. 95, n. 4, CE, sentenza della Corte 20 marzo 2003, Danimarca/Commissione, causa C-3/00, Racc. pag. I-2643, punto 84).

51 Nella domanda di deroga il Regno dei Paesi Bassi ha giustificato la misura nazionale notificata sottolineando che la qualità dell'aria ambiente non era conforme alle norme definite dalla direttiva 1999/30 in numerose regioni del suo territorio e che, in particolare, i valori limite di concentrazione di particelle fissati da tale testo erano superati in più zone, quando gli Stati membri sono tenuti ad adottare ogni misura idonea a ridurre la concentrazione di tali particelle.

52 Il Regno dei Paesi Bassi ha anche sostenuto che non poteva ragionevolmente attendere l'entrata in vigore della proposta di regolamento Euro 5 che abbassa a 5 mg/km il valore limite attuale di 25 mg/km fissato dalla direttiva 98/69 per le emissioni di particelle prodotte dagli autoveicoli con motore diesel di cui trattasi e che auspicava pertanto di anticipare a livello nazionale l'introduzione del valore limite di 5 mg/km per questi stessi veicoli.

53 Spetta, pertanto, al Regno dei Paesi Bassi, per dimostrare la fondatezza del suo ricorso, provare che la Commissione, nella Decisione, ha ingiustamente ritenuto non dimostrato che i superamenti osservati nel territorio olandese dei valori limite di concentrazione di particelle fissati dalla direttiva 1999/30 presentavano una gravità che li distingueva notevolmente da quelli rilevati in altri Stati membri.

54 Il governo olandese censura a tal fine la Commissione, in primo luogo, per aver fatto una falsa applicazione del criterio di specificità del problema di tutela dell'ambiente di cui all'art. 95, n. 5, CE, in secondo luogo, per non aver considerato gli ostacoli per l'adozione di misure nazionali di riduzione delle emissioni di particelle generate dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo, in terzo luogo per aver ignorato l'impossibilità di agire nei confronti dell'inquinamento transfrontaliero e, infine, in quarto luogo, per non aver riconosciuto la particolare serietà dei superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle rilevate nell'aria ambiente nei Paesi Bassi.

Sull'applicazione del criterio di specificità

— Argomenti delle parti

55 Il governo olandese censura innanzitutto la Commissione per aver subordinato la concessione della deroga richiesta alla condizione che il problema della qualità dell'aria invocato a sostegno della sua domanda interessa i Paesi Bassi in via esclusiva.

56 La tesi della Commissione, secondo la quale non è possibile ammettere l'esistenza di un problema specifico ad uno Stato membro ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE quando lo stesso problema si pone in un altro Stato membro, nella specie il Belgio, non troverebbe fondamento né nella formulazione di tale disposizione, né nella precedente prassi della Commissione. Sarebbe del resto difficile concepire l'applicabilità di tale criterio di esclusività a un problema di ambiente connesso ad un inquinamento transfrontaliero dell'aria.

57 La Commissione, al contrario, ritiene di non aver assolutamente preteso dal Regno dei Paesi Bassi la dimostrazione che il problema di qualità dell'aria invocato interessi esclusivamente il di lui territorio. Avrebbe comparato la di lui situazione con quella di tutti gli altri Stati membri sulla base dei rapporti di valutazione nazionali comunicati e concluso che i Paesi Bassi non si trovavano di fronte a un problema specifico di superamento dei valori limite di concentrazione delle particelle fissati dalla direttiva 1999/30 e delle emissioni di particelle provenienti da veicoli a motore coperti dalla direttiva 98/69.

— Giudizio del Tribunale

58 I nn. 4-7 dell'art. 95 CE conferiscono agli Stati membri e alla Commissione il potere di derogare dall'applicazione dei provvedimenti di armonizzazione adottati per l'istituzione o il funzionamento del mercato comune nella misura in cui la protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro rende necessaria una siffatta deroga.

59 Per introdurre disposizioni nazionali aventi siffatto oggetto nelle materie in cui una misura di armonizzazione sia stata già adottata, uno Stato membro deve, in forza dell'art. 95, n. 5, CE, poter giustificare che le disposizioni nazionali sono fondate su nuove prove scientifiche e rispondono ad un problema specifico a detto Stato membro e insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione.

60 Poiché tale disposizione ha natura di clausola di salvaguardia, costituisce un adattamento dell'organizzazione del mercato comune introdotto per preservare le condizioni di vita e di lavoro delle persone nella Comunità, obiettivo del Trattato altrettanto fondamentale quanto quello dell'armonizzazione delle legislazioni.

61 Essa si applica in particolare ai casi in cui su tutto o parte del territorio di uno Stato membro si produce un nuovo fenomeno, che incide negativamente sull'ambiente o sull'ambiente di lavoro, che non è stato preso in considerazione nell'elaborazione delle regole armonizzate e cui occorre portare subito rimedio a livello nazionale, senza attendere una modifica della normativa comunitaria. Questa potrebbe essere, infatti, inadatta a risolvere il problema constatato, sia in ragione del carattere puramente locale del fenomeno, sia in ragione delle modalità particolari che esso localmente riveste e che sono incompatibili con i termini inerenti alla negoziazione e all'entrata in vigore di una nuova regola armonizzata.

62 Contemplando il caso di un problema specifico di uno Stato membro insorto dopo l'adozione di una misura comunitaria di armonizzazione, l'art. 95, n. 5, CE esclude pertanto la possibilità che siano introdotte sul suo fondamento disposizioni nazionali che derogano alla regola armonizzata per fare fronte ad un rischio ambientale che presenta un carattere generale nella Comunità.

63 Presenta carattere generale, e pertanto non è specifico ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, ogni problema che si pone in termini complessivamente analoghi in tutti gli Stati membri e si presta, di conseguenza, a soluzioni armonizzate a livello comunitario.

64 Ai fini della corretta interpretazione dell'art. 95, n. 5, CE si deve pertanto prevedere il requisito della specificità nazionale del problema essenzialmente sotto l'ottica della idoneità o inidoneità dell'armonizzazione comunitaria delle regole applicabili a fare adeguatamente fronte a difficoltà localmente incontrate, inidoneità constatata che giustifica l'adozione di misure nazionali.

65 Giustamente, pertanto, il governo olandese sostiene in linea di principio che, perché un problema sia specifico ad uno Stato membro ai sensi della pertinente disposizione, non è necessario che esso risulti da un rischio ambientale esistente nel territorio di questo unico Stato. Le specificità locali nel contesto della realizzazione di un rischio generale possono, infatti, nei casi evocati nei punti precedenti, costituire un problema specifico.

66 Dai documenti versati agli atti non risulta, tuttavia, che la Commissione abbia limitato, nella specie, la nozione di specificità nazionale dei problemi di tutela dell'ambiente accolta dall'art. 95, n. 5, CE all'ipotesi del loro sopravvenire nel territorio del solo Stato membro notificatore.

67 In particolare, come rilevato dallo stesso governo olandese al punto 34 del ricorso, la Commissione al punto 41 della Decisione ha espressamente affermato che secondo i rapporti annuali di valutazione nazionale i Paesi Bassi non hanno avuto nel 2003 problemi di superamento particolarmente importanti rispetto a quelli di altri Stati membri come il Belgio, l'Austria, la Grecia, la Repubblica Ceca, la Lituania, la Slovenia e la Slovacchia.

68 La TNO, a pag. 31 del rapporto, rileva inoltre che i trasporti su strada costituiscono palesemente una delle fonti preponderanti di particelle nei Paesi Bassi, ma che questi non si distinguono sensibilmente sotto questo profilo da altri Stati membri come il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Germania e il Regno Unito.

69 La TNO rileva ancora che la percentuale delle autovetture private con motore diesel non è elevata nei Paesi Bassi se confrontata con quella di altri Stati membri.

70 Al punto 42 della Decisione la Commissione considera, infine, che non appare assolutamente certo che il Regno dei Paesi Bassi si trovi, rispetto ad altri Stati membri, di fronte ad un problema specifico di rispetto dei valori limite fissati dalla direttiva 1999/30.

71 Non può pertanto sostenersi che la Commissione avrebbe preteso dal Regno dei Paesi Bassi la dimostrazione che il problema di qualità dell'aria ambiente invocato per giustificare la di lui domanda di deroga interessi il solo territorio olandese.

72 L'argomento del governo olandese relativo all'interpretazione del criterio di specificità deve pertanto essere disatteso in quanto facente difetto nel merito.

Sul mancato riconoscimento degli ostacoli all'adozione di misure nazionali intese a ridurre le emissioni di particelle prodotte dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo

— Argomenti delle parti

73 Il governo olandese censura poi la Commissione per aver ritenuto di poter autorizzare il progetto di decreto notificato solo alla condizione che i superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle nell'aria ambiente osservati nei Paesi Bassi derivino per la maggior parte da emissioni di particelle prodotte da autoveicoli stradali con motore diesel.

74 La Commissione dimenticherebbe pertanto che il Regno dei Paesi Bassi al termine di un attento studio è pervenuto alla conclusione che i mezzi di cui disponeva per trattare il problema delle emissioni di particelle prodotte dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo erano ridotti se non addirittura inesistenti.

75 I vincoli derivanti dalla normativa europea e internazionale che disciplina le emissioni di particelle provenienti da queste due forme di trasporto costituirebbero esattamente i fattori che limitano il margine di azione del governo olandese a livello nazionale. La presenza di un grande porto come Rotterdam acuirebbe tale problema specifico nei Paesi Bassi.

76 La Commissione al contrario ritiene di essersi limitata a ritenere che il Regno dei Paesi Bassi non avesse dimostrato di trovarsi di fronte ad un problema specifico di emissioni di particelle provenienti dagli autoveicoli a motore contemplati dalla direttiva 98/69. Avrebbe soltanto ritenuto che, se la navigazione interna e il trasporto marittimo producevano una proporzione molto più elevata di particelle in uno Stato membro piuttosto che in altri e se solo il 25 % degli autoveicoli nuovi ivi circolavano con motore diesel, l'esistenza di un problema specifico di concentrazione delle particelle causato dall'assenza, autorizzata dalla direttiva 98/69, di un filtro di particelle su una parte di tali vetture non sarebbe dimostrata.

77 Il governo olandese non avrebbe esposto, nella sua domanda di deroga, l'argomento che egli deduce dai suoi obblighi di diritto comunitario e di diritto internazionale. Inoltre, tale pretesa equivarrebbe a difendere la tesi insostenibile secondo la quale, qualora obblighi di diritto internazionale impediscano ad uno Stato membro di adottare talune misure, la Commissione dovrebbe accettare di derogare alle norme di armonizzazione adottate ai sensi dell'art. 95 CE, indipendentemente dal fatto che siano stati o no soddisfatti i requisiti di cui ai nn. 5 e 6 di tale disposizione.

— Giudizio del Tribunale

78 Il Tribunale rileva in primo luogo che la questione dell'idoneità del progetto di decreto notificato a ridurre la concentrazione delle particelle presenti nell'aria ambiente nei Paesi Bassi mediante la diminuzione delle sole particelle emesse da taluni veicoli stradali con motore diesel rientra nel controllo della proporzionalità della misura nazionale notificata rispetto ad altre modalità di intervento prevedibili nei confronti di due altre fonti di emissioni di particelle, e cioè la navigazione interna e il trasporto marittimo, piuttosto che in quello della specificità del problema.

79 Ad ogni modo e in secondo luogo, il richiamo del governo olandese ad obblighi di diritto internazionale e comunitario idonei a costituire un ostacolo alla gestione del problema posto dalle emissioni di particelle prodotte dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo non può essere ammesso, dal momento che non ne viene fatta menzione nella domanda di deroga del detto governo.

80 Alla stregua delle autorizzazioni degli aiuti di Stato notificati, l'ammissione di uno Stato membro al beneficio di una deroga alle misure comunitarie di armonizzazione ai sensi dell'art. 95, nn. 5 e 6, CE non può avere ad oggetto che la misura nazionale quale presentata alla Commissione (v., in questo senso, sentenza 25 marzo 1999, causa T-37/97, Forges de Clabecq/Commissione, Racc. pag. II-859, punto 100).

81 Infine, e in terzo luogo, l'argomento del governo olandese fa difetto nel merito. Contrariamente a quanto da esso sostenuto, la Commissione non ha subordinato la possibilità di autorizzare la misura notificata alla condizione che i superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle nell'aria ambiente registrate nei Paesi Bassi derivino per la maggior parte dalle emissioni di particelle prodotte dagli autoveicoli stradali con motore diesel.

82 Come risulta dai punti 40 e 43 della Decisione, la Commissione, al contrario, si è limitata a constatare che, in confronto con altri Stati membri, il Regno dei Paesi Bassi si caratterizzava per un volume nettamente più elevato di emissioni di particelle provenienti dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo e che la percentuale di autoveicoli stradali con motore diesel era sensibilmente più debole nel Regno dei Paesi Bassi rispetto alla media dell'Unione europea, con la conseguenza che poteva essere messa in dubbio l'esistenza stessa di un problema specifico posto ai Paesi Bassi sotto forma di emissioni di particelle provenienti dagli autoveicoli con motore diesel rientranti nella direttiva 98/69.

83 Non sembra pertanto che la Commissione abbia, comunque, subordinato la possibilità di autorizzare la misura notificata alla condizione che i superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle nell'aria ambiente osservati nei Paesi Bassi derivino, per la maggior parte, dalle emissioni di particelle prodotte dagli autoveicoli con motore diesel.

84 La tesi del governo olandese non può pertanto avere esito fruttuoso.

Sull'impossibilità per il Regno dei Paesi Bassi di agire nei confronti dell'inquinamento transfrontaliero.

— Argomenti delle parti

85 Il governo olandese assume ancora che il suo margine di azione è peraltro ostacolato dall'impossibilità nella quale versa di agire sul grande numero di particelle che attraversano le frontiere.

86 La Commissione replica che numerosi paesi dell'Unione europea sono essi pure posti di fronte a importanti percentuali di emissioni di particelle di carattere transfrontaliero.

— Giudizio del Tribunale

87 L'impossibilità di agire sulle particelle d'origine straniera asserita dal Regno dei Paesi Bassi non è tale di per sé da dimostrare che i Paesi Bassi si trovano di fronte ad un problema specifico di qualità dell'aria ambiente.

88 Come rilevato nel rapporto della TNO, una maggiore proporzione di particelle è pressoché per definizione di fonte esogena in paesi che, come i Paesi Bassi, sono di dimensione geografica ridotta e le fonti di inquinamento poste a qualche distanza tendono a essere ivi qualificate straniere, mentre esse sarebbero considerate endogene in un paese geograficamente esteso.

89 Del resto, il governo olandese stesso ammette implicitamente che l'inquinamento transfrontaliero non può essere, per definizione, specifico di uno Stato membro laddove sostiene che il criterio di esclusività che rimprovera alla Commissione di aver irregolarmente accolto è difficilmente compatibile con il carattere intrinsecamente transfrontaliero dell'inquinamento.

90 Nel corso dell'udienza, il governo olandese ha sottolineato che i Paesi Bassi si trovavano effettivamente di fronte a un problema specifico di qualità dell'aria in ragione della loro posizione geografica.

91 Non è stato peraltro assolutamente dimostrato che le emissioni di particelle transfrontaliere incidono sulla qualità dell'aria nei Paesi Bassi in misura tale che il problema della limitazione delle emissioni di particelle si pone ivi in termini differenti da quelli nei quali si pone nel resto della Comunità e giustifica misure nazionali specifiche.

92 Si deve inoltre osservare che la specificità del problema del rispetto dell'ambiente invocato a sostegno della domanda di deroga alla direttiva 98/69 va valutata proprio con riferimento alle norme poste dalla direttiva 1999/30. Orbene, l'allegato III della direttiva 1999/30 fissa unicamente valori limite di concentrazione delle particelle nell'aria ambiente cui gli Stati membri debbono conformarsi, senza prendere in considerazione l'origine delle particelle.

93 Il Tribunale non può pertanto ritenere dimostrato che il contributo delle particelle emesse fuori dal territorio olandese alla concentrazione delle particelle nell'aria ambiente in tale territorio costituisce di per sé, per i Paesi Bassi, ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, un problema di qualità dell'aria specifico a tale paese.

94 L'argomento del governo olandese non può pertanto essere accolto.

Sul mancato riconoscimento della particolare gravità dei superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle rilevate nell'aria ambiente nei Paesi Bassi

— Argomenti delle parti

95 Il governo olandese critica la Commissione per aver negato la particolare gravità dei superamenti osservati nel 2004 in tutte le zone e agglomerati dei Paesi Bassi rispetto

ai valori limite di concentrazione giornalieri di particelle definiti dalla direttiva 1999/30 con decorrenza dal 1° gennaio 2005 e rispetto a tali valori limite aumentati del margine di tolleranza.

96 Secondo il rapporto della TNO, dai dati preliminari comunicati dal Regno dei Paesi Bassi risulterebbe il superamento di almeno uno dei valori limite di concentrazione delle particelle aumentati del margine di tolleranza.

97 È vero che a pag. 11 del rapporto dell'MNP per l'anno 2006 risulterebbe che i livelli di particelle nei Paesi Bassi sono inferiori alle precedenti ipotesi. Tuttavia, tale affermazione non può essere attribuita al governo olandese, anche se l'MNP è un'agenzia dipendente dal governo olandese.

98 Comunque, le constatazioni dell'MNP non rimetterebbero assolutamente in discussione l'esistenza della specificità dei superamenti dei valori limite di concentrazione di particelle rispetto ai valori minimi fissati dalla direttiva 1999/30, come risulta dalla pag. 3 del rapporto di tale ente.

99 Nel corso dell'udienza, il governo olandese ha altresì censurato la Commissione per non aver preso in considerazione i fattori specifici dei Paesi Bassi costituiti dalla densità demografica, dall'intensità del traffico e dall'ubicazione dell'habitat lungo i percorsi stradali.

100 La Commissione replica che, come risulta dal rapporto della TNO, i Paesi Bassi non si trovavano nel 2003 di fronte a superamenti particolarmente importanti dei valori limiti rispetto ad altri Stati membri, taluni dei quali esponevano, al contrario del Regno dei Paesi Bassi, superamenti in tutte le zone.

101 La Commissione aggiunge che tutti i rapporti di valutazione nazionale per l'anno 2004 suffragherebbero l'assenza di un problema specifico di qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi. Il rapporto di valutazione del Regno dei Paesi Bassi avrebbe inoltre rilevato superamenti rispetto al 2003 poiché il rapporto relativo a quest'ultimo esercizio sarebbe stato esclusivamente basato su misurazioni, mentre il rapporto del 2004 sarebbe stato in parte basato su modelli di calcolo. Inoltre, i limiti fissati nelle direttive sarebbero stati abbassati, di modo che un aumento del numero dei superamenti nei Paesi Bassi nel 2004 non implicava certamente di per sé che tale paese si trovava di fronte ad un problema specifico di qualità dell'aria.

102 Secondo il rapporto dell'MNP del marzo 2006, opponibile al Regno dei Paesi Bassi perché prodotto ufficialmente a sostegno della domanda di deroga, le stime anteriori di emissioni di particelle presenti nei Paesi Bassi sarebbero state sovrastimate dal 10 al 15 %. Non sarebbe stato pertanto certo che, rispetto ad altri Stati membri, il Regno dei Paesi Bassi si trovi di fronte ad un problema specifico che gli impedisce di rispettare la direttiva 1999/30.

103 La persistenza degli effetti potenziali delle particelle sulla salute non costituirebbe un problema specifico dei Paesi Bassi. Del resto, l'MNP farebbe rilevare che gli effetti sulla salute derivanti dall'esposizione a lungo termine alle particelle sono dal 10 al 15 % circa inferiori alle precedenti stime.

104 Da ciò consegue che non soltanto il Regno dei Paesi Bassi, e non soltanto il Regno dei Paesi Bassi e il Regno del Belgio, ma anche numerosi Stati membri trovavano difficoltà nel rispettare i valori limite di concentrazione delle particelle fissati dalla direttiva 1999/30, che il problema di qualità dell'aria posto nel Regno dei Paesi Bassi non era particolarmente importante rispetto a quello che interessa altri Stati membri e che, talvolta, lo era addirittura probabilmente meno, rispetto alle difficoltà incontrate, in particolare, nel Regno del Belgio.

— Giudizio del Tribunale

105 È pacifico e non controverso che il problema delle emissioni di particelle prodotte dai veicoli con motore diesel si pone in modo acuto e giustifica, a livello comunitario, misure regolamentari opportune. È altrettanto pacifico che la misura nazionale notificata dal Regno dei Paesi Bassi tende ad anticipare sul suo territorio l'introduzione nelle regole armonizzate di un valore limite di emissioni di particelle figurante in una proposta di regolamento in corso di negoziazione (v. supra punto 52).

106 Un siffatto modo di procedere non è, in linea di principio, incompatibile con l'art. 95, n. 5, CE, purché lo Stato membro interessato dimostri che il lasso di tempo necessario per l'eventuale entrata in vigore del nuovo dispositivo armonizzato implicherà su tutto o parte del suo territorio problemi particolari che lo differenziano dagli altri Stati membri e che rendono necessaria una misura di anticipazione.

107 A tal riguardo, dai documenti versati agli atti non risulta che i superamenti dei valori limite di concentrazione di particelle fissati dalla direttiva 1999/30 constatati nei Paesi Bassi presentino, rispetto a quelli rilevati in altri Stati membri, acutezza tale da costituire un problema di qualità dell'aria ambiente specifico dello Stato membro notificatore.

108 Nello studio dell'MNP «Beoorderling van het prinsjedagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005» (Valutazione del pacchetto di misure del giorno di presentazione del bilancio — Azioni a favore della qualità dell'aria 2005), la cui opponibilità al governo olandese non può essere messa in discussione, dal momento che promana da un ente soggetto all'autorità di uno dei suoi ministeri (sentenza della Corte 24 novembre 1982, causa 249/81, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 4005,

punto 15) e che è stato persino allegato al ricorso, viene precisato che come rilevato dalla Commissione in un rapporto di avanzamento, i valori limite di concentrazione di particelle erano stati superati fin dal 2001 in un gran numero di città europee.

109 Inoltre, dall'elenco redatto sulla base dei rapporti nazionali di valutazione della qualità dell'aria redatti a titolo dell'esercizio 2004 è dato di dedurre che i Paesi Bassi fanno parte di un gruppo di cinque Stati membri dove in tutte le zone sono stati registrati nel 2004 tassi di concentrazione di particelle superiori ai valori limite giornalieri, aumentati del margine di tolleranza, fissati dalla direttiva 1999/30, mentre, del resto, in altri cinque Stati membri, tali valori sono stati superati in più del 50 % delle loro zone.

110 Dal rapporto di valutazione del Regno dei Paesi Bassi per l'esercizio 2004 risulta che un'analisi dei risultati delle valutazioni della qualità dell'aria ambiente effettuate sul suo territorio rileva un miglioramento della qualità dell'aria rispetto al 2003 e, ancora, che soprattutto per le particelle il rapporto imputa tale miglioramento principalmente ad un cambiamento delle condizioni meteorologiche osservate nel 2004 rispetto all'anno precedente.

111 Inoltre, l'MNP rileva nel suo studio «Valutazione del pacchetto di misure del giorno di presentazione del bilancio — Azioni a favore della qualità dell'aria 2005» che paesi europei diversi dai Paesi Bassi hanno pure difficoltà a soddisfare i valori limite europei di concentrazione di particelle.

112 Pertanto, come rilevato, da un lato, dall'MNP nel rapporto del marzo 2006 prodotto dal governo olandese durante il procedimento di esame del progetto di decreto notificato, e dall'altro lato, dalla Commissione, senza essere contraddetta, al punto 41 della Decisione, i livelli di concentrazione delle particelle nei Paesi Bassi sono inferiori dal 10 al 15 % rispetto alle precedenti ipotesi.

113 Secondo l'MNP, il numero di zone ove per il 2010 sono previsti superamenti dei valori limite di concentrazioni giornaliere medie è diminuito di oltre la metà rispetto alle precedenti valutazioni e le stime dell'esposizione a lungo termine alle particelle e dei suoi effetti sulla salute sono state riviste al ribasso in ragione del 10-15 %.

114 Come rilevato dalla Commissione al punto 41 della Decisione, l'MNP ritiene anche che il numero delle zone ove il valore limite comunitario della media giornaliera delle concentrazioni di particelle sarà superato sarà ridotto della metà nel 2010, rispetto al 2005, e nel 2015, rispetto al 2010.

115 Infine, oltre a non costituire criteri accolti dalla direttiva 1999/30, non è stato dimostrato che la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e l'ubicazione dell'habitat lungo i percorsi stradali concorrano a costituire per tale Stato membro, ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, un problema di protezione dell'ambiente che lo distingue notevolmente rispetto ad altre regioni dell'Unione europea.

116 A questo proposito, la TNO mette in relazione l'elevato grado delle emissioni di particelle constatato nella parte dell'Unione europea costituita dal Benelux, dalla parte centrale del Regno Unito e dalla Germania dell'Ovest con la relativa forte densità demografica e con le relative attività inquinanti, tra cui figura, in particolare, il traffico stradale.

117 Il governo dei Paesi Bassi non ha, pertanto, dimostrato l'esistenza di problemi particolari sul suo territorio che renda necessario un'applicazione anticipata delle nuove regole armonizzate in fase di negoziazione.

118 Non è pertanto dato di concludere che la Commissione abbia ingiustamente considerato non specifico il problema dell'osservanza dello Stato membro notificatore dei valori limite comunitari di concentrazione di particelle nell'aria ambiente fissati con direttiva 1999/30.

119 Poiché le condizioni richieste dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE sono cumulative, è sufficiente che una sola di esse non venga soddisfatta perché la domanda di deroga venga respinta (sentenza della Corte 21 gennaio 2003, causa C-512/99, Germania/Commissione, Racc. pag. I-845, punto 81; sentenza Land Oberösterreich e Austria/Commissione, già citata, punto 69).

120 Poiché il governo olandese non è riuscito a dimostrare che una delle dette condizioni era soddisfatta, si deve constatare che la Commissione doveva decidere per il rigetto delle disposizioni nazionali notificate.

121 Ciò considerato, il ricorso è infondato e va respinto senza che si renda necessario statuire sulle altre censure del ricorrente nei confronti della Decisione.

**Sulle spese**

122 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

123 Nella specie, poiché il Regno dei Paesi Bassi è rimasto soccombente, va condannato a sopportare le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

statuisce e dichiara:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) Il Regno del Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 giugno 2007.

Il cancelliere

E. Coulon

Il presidente

H. Legal