FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)

den 27 juni 2007 *

I mål T-182/06

Konungariket Nederländerna, företrätt av H. Sevenster och M. de Grave, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia, A. Alcover San Pedro och H. van Vliet, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2006/372/EG av den 3 maj 2006 om utkast till nationella bestämmelser om gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieseldrivna fordon, anmälda av Konungariket Nederländerna enligt artikel 95.5 i EG-fördraget (EUT L 142, s. 16),

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Legal samt domarna I. Wiszniewska-Białecka och E. Moavero Milanesi,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 mars 2007,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 95.4–95.6 EG föreskrivs följande:

"4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period skall de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader."

2 I artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) föreskrivs att medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden för nivåerna på luftföroreningar överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan, beroende på det enskilda fallet, innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, däri inbegripet biltrafiken.

3 Enligt artikel 11.1 a i direktiv 96/62 skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om förekomsten av föroreningsnivåer som ligger över gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen inom nio månader efter varje års slut.

4 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/69/EG av den 13 oktober 1998 om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon och om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG (EGT L 350, s. 1) trädde i kraft den 28 december 1998, den dag det offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

5 Enligt denna text är gränsvärdet för partikelkoncentrationen 25 mg/km för dieseldrivna fordon dels i kategori M (personbilar), enligt definitionen i bilaga II avsnitt A till rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1 s. 120) – med undantag av fordon vars största massa överstiger 2 500 kg – dels i kategori N_1, klass I (lastbilar med en högsta tillåten vikt av 1 305 kg).

6 Artikel 2.1 i direktiv 98/69 har följande lydelse:

”... ingen medlemsstat [får] av skäl som hänför sig till luftförorening genom avgaser från dessa fordon

— vägra att bevilja EG-typgodkännande enligt artikel 4.1 i direktiv 70/156/EEG,

— vägra att bevilja nationellt typgodkännande,

— förbjuda registrering, försäljning eller ibruktagande av fordon enligt artikel 7 i direktiv 70/156/EEG, om fordonen uppfyller kraven i direktiv 70/220/EEG, i dess lydelse enligt detta direktiv".

7 I rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41), jämfört med direktiv 96/62, föreskrivs gränsvärden som är tillämpliga på koncentrationer av partiklar PM_{10} i luften Dessa gränsvärden är rättsligt bindande från den 1 januari 2005.

8 Vid tillämpning av direktiv 1999/30 definieras partiklar PM_{10} på följande sätt:

"11) PM10: partiklar ("particulate matter") som passerar genom ett selektivt intag som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm".

9 I artikel 5 i direktiv 1999/30 föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen av sådana partiklar i luften inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III till direktivet.

10 Trots att det inte är fråga om bestämmelser som är i kraft för närvarande, skall det preciseras att kommissionen den 21 december 2005 framlade ett förslag till en förordning som kallas Euro 5 och som innebär att gemenskapens värde för utsläpp av partiklar från dieselfordon sänks till 5 mg/km för dels kategori M (personbilar), dels kategori N_1, klass I (lastbilar med en högsta tillåten vikt av 1 305 kg).

11 Om förslaget antas i sin nuvarande lydelse träder detta nya gemenskapsgränsvärde i kraft i slutet av september 2009, med avseende på nya fordonstyper i dessa två kategorier, och i slutet av januari 2011, med avseende på samtliga berörda nya fordon.

Bakgrund till tvisten

12 Genom skrivelse av den 2 november 2005 underättade Konungariket Nederländerna kommissionen, i enlighet med artikel 95.5 EG, om att medlemsstaten hade för avsikt att anta ett dekret i syfte att från den 1 januari 2007, och med avvikelse från bestämmelserna i direktiv 98/69, föreskriva gränsvärden för utsläpp av partiklar på 5 mg/km för nya dieselfordon i kategorierna M_1 och N_1, klass I.

13 Till stöd för sin ansökan om undantag angav Konungariket Nederländerna att gränsvärdena för koncentrationen av partiklar i direktiv 1999/30 hade överskridits inom flera delar av dess territorium. Medlemsstaten ansåg sig därför inte kunna iaktta sina gemenskapsskyldigheter inom den föreskrivna fristen, medan denna medlemsstat enligt direktiv 1999/30 hade skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att minska koncentrationerna av partiklar.

14 Konungariket Nederländerna har betonat att partiklar utgör ett stort bekymmer för detta land, eftersom det är mer tättbefolkat och har tätare infrastrukturer än andra europeiska stater, vilket medför att utsläppen av partiklar per km^2 är höga. Invånarna är mycket utsatta för föroreningar, eftersom bostadsområden och andra områden där marken utnyttjas intensivt ligger omedelbart intill biltrafiken. Med hänsyn till hur intensiv trafiken är i olika delar av landet är denna aspekt av särskild betydelse för nämnda medlemsstat. Den omständigheten att en avsevärd andel av utsläppen av partiklar från trafiken sker inom tätbebyggda områden, och över bostadsområden, får dessutom till följd att en stor del av de boende utsätts för särskilt skadliga sotpartiklar i dieselfordonens avgaser.

15 Konungariket Nederländerna har vidare hävdat att landet är utsatt för betydande föroreningar från utlandet. Av 45 procent av de koncentrationer av partiklar av mänskligt ursprung som påträffats i landet kommer nämligen två tredjedelar från utlandet. Härav följer att endast 15 procent av det nationella genomsnittet för partikelkoncentrationer kan omfattas av nationella bestämmelser om miljöskydd.

16 Konungariket Nederländerna har slutligen bekräftat att landet prioriterar minskning av utsläpp av partiklar från personbilar och nyttofordon. Konungariket Nederländerna prioriterar nämligen en minskning av utsläpp från dessa fordon, eftersom de enligt medlemsstaten svarar för 70 procent av utsläppen från trafiken. Konungariket Nederländerna har angett att antalet dieselfordon på dess territorium ökade oväntat under den tid då direktiv 98/69 utarbetades.

17 De anmälda undantagsbestämmelserna utgör en del av de bestämmelser som inriktas på vägtrafiken och på främjande av mindre förorenande fordon och

drivmedel. Undantagsbestämmelserna skulle ha varit tillämpliga på dieseldrivna personbilar och nyttofordon som tas i bruk för första gången efter den 31 december 2006.

18 Lagförslaget innebar konkret att ett filter som minskar mängden partiklar i dieselsoten skulle anbringas, men bestämmelserna skulle inte tillämpas på fordon som registrerats i andra medlemsstater i Europeiska unionen.

19 De strängare gränser för utsläpp som bestämdes i lagförslaget innebar inte någon förändring av förfarandet för typgodkännande av de berörda fordonen, eller av villkoren för registrering av fordon som EG-typgodkänts i en annan medlemsstat i Europeiska unionen.

20 Däremot skulle polisen och de myndigheter som ansvarar för besiktning av de berörda fordonen, efter dekretets ikraftträdande, kunna kontrollera om personbilen eller det lätta nyttofordonet uppfyllde det nya gränsvärdet 5 mg/km.

21 Genom skrivelse av den 23 november 2005 erkände kommissionen mottagandet av den nederländska regeringens anmälan och upplyste denna om att den frist om sex månader som kommissionen enligt artikel 95.6 EG har, för att fatta beslut om ansökningar om undantag, hade börjat löpa den 5 november 2005, det vill säga dagen efter det att den mottog anmälan.

22 Utvärderingsrapporten om luftkvaliteten i Nederländerna för år 2004 utarbetades i enlighet med direktiv 96/62 och sändes till kommissionen den 8 februari 2006. Kommissionen registrerade denna den 10 februari samma år.

23 De nederländska myndigheterna upplyste genom skrivelse av den 10 mars 2006 kommissionen om att det förelåg en rapport som Milieu- en Natuurplanbureau (nederländsk byrå för miljöutvärdering, MNP) hade sammanställt i mars 2006. Denna rapport hade rubriken Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstof-problematiek (Nya uppgifter om partikelproblematikens omfång).

24 För att kunna bedöma huruvida de nederländska myndigheternas argument var välgrundade, begärde kommissionen ett vetenskapligt och tekniskt utlåtande från ett konsultkonsortium som samordnades av Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (nederländsk organisation för tillämpad natur-vetenskaplig forskning, nedan kallad TNO).

25 Det ovannämnda organet lämnade sin rapport till kommissionen den 27 mars 2006.

26 Genom beslut 2006/372/EG av den 3 maj 2006 om utkast till nationella bestämmelser om gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieseldrivna fordon, anmälda av Konungariket Nederländerna enligt artikel 95.5 i EG-fördraget (EUT L 142, s. 16) (nedan kallat beslutet), avslog kommissionen det anmälda lagförslaget med motiveringen att "Konungariket Nederländerna inte [hade] visat att det föreligger ett specifikt problem med avseende på direktiv 98/69" och att "den anmälda åtgärden inte [stod] i proportion till de eftersträvade målen".

Förfarandet och parternas yrkanden

27 Konungariket Nederländerna väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet genom en ansökan som inkom den 12 juli 2006. Medlemsstaten begärde samma dag, med stöd av artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler, att målet skulle handläggas skyndsamt.

28 Kommissionen ingav sitt yttrande över begäran om skyndsam handläggning den 8 augusti 2006 och sitt svaromål den 6 oktober samma år.

29 Genom beslut av den 26 oktober 2006 biföll förstainstansrätten (fjärde avdelningen) begäran om skyndsam handläggning.

30 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 29 mars 2007.

31 Den nederländska regeringen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

33 Den nederländska regeringen har anfört att beslutet strider mot de materiella bestämmelserna i artikel 95 EG och mot motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG, för det första eftersom beslutet innebär att det inte tas någon hänsyn till att ett problem som är specifikt för Nederländerna har uppkommit efter det att direktiv 98/69 antogs, och detta utan att de relevanta uppgifter som den ifrågavarande medlemsstaten lämnade undersöktes. För det andra anses enligt beslutet att det anmälda lagförslaget inte stod i proportion till de mål som Konungariket Nederländerna eftersträvade, och för det tredje beaktas det internationella rättsliga sammanhanget i beslutet i samband med undersökningen av det anmälda förslaget.

34 I fråga om huruvida ett specifikt problem föreligger för Nederländerna, har den nederländska regeringen bestritt beslutet i två avseenden. För det första saknade kommissionen fog för att förneka att det förelåg ett specifikt problem avseende luftkvaliteten i Nederländerna. För det andra underlät kommissionen utan förklaring att i sin bedömning av huruvida problemet var specifikt beakta de handlingar som de nederländska myndigheterna i enlighet med gällande föreskrifter lämnade in. Kommissionen åsidosatte därmed både sin omsorgsplikt och skyldigheten att motivera sina beslut.

35 Förstainstansrätten skall inledningsvis pröva den andra delen av de argument i ansökan som avser huruvida det problem som Konungariket Nederländerna anser sig stå inför är specifikt.

Huruvida kommissionen brustit i sin omsorg och åsidosatt motiveringsskyldigheten, vilket anses ha varit till förfång för bedömningen av huruvida problemet med luftkvaliteten i Nederländerna är specifikt

Parternas argument

36 Den nederländska regeringen anser att kommissionen inte uppfyllde omsorgsplikten när den utan förklaring underlät att bedöma de relevanta uppgifter som den nederländska regeringen ingav inom den föreskrivna fristen och före det att beslutet fattades.

37 I motsats till vad kommissionen gjorde gällande i punkt 41 i beslutet, förfogade den över relevanta uppgifter avseende Nederländerna för budgetåret 2004.

38 Om kommissionen hade iakttagit sin omsorgsplikt och beaktat dessa färska upplysningar, hade den kunnat komma till slutsatsen att ett specifikt problem hade uppkommit i Nederländerna efter det att direktiv 98/69 antogs.

39 Kommissionen har medgett att Nederländerna, i motsats till vad kommissionen hävdade i punkt 41 i beslutet, officiellt ingav sin utvärderingsrapport för år 2004 före det att beslutet fattades. Härav följer emellertid inte att kommissionen brast i sin omsorg när den bedömde handlingarna i ärendet.

40 Konungariket Nederländerna gav in rapporten mer än fyra månader efter utgången av den frist för att inge densamma som föreskrivs i artikel 11.1 a i direktiv 96/62. När den nationella åtgärden anmäldes den 2 november 2005, hänvisades således inte till dessa uppgifter.

41 Kommissionen begärde att Konungariket Nederländerna skulle inge dessa upplysningar snarast och lämnade dem, när de mottagits, vidare till TNO och begärde att denna organisation skulle bedöma dem i sin rapport om Konungariket Nederländernas ansökan om undantag.

42 Konungariket Nederländernas utvärderingsrapport för budgetåret 2004 beaktades av TNO och i skälen till beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

43 TNO angav på sidan 29 i sin rapport, som låg till grund för kommissionens beslut och vars slutsatser den nederländska regeringen inte har ifrågasatt, att "en jämförelse inte kan göras med avseende på år 2004 ..., eftersom bedömningen av uppgifterna för år 2004 försenats på grund av att ett flertal medlemsstater, däribland Konungariket Nederländerna, ingett sina uppgifter för sent".

44 Det framgår emellertid av vad som anges i beslutet med avseende på huruvida luftkvaliteten i Nederländerna är ett specifikt problem att de senaste uppgifterna som de nederländska myndigheterna gav in togs med i rapporten från TNO. På den ovannämnda sidan 29 i denna anges särskilt följande:

"De preliminära uppgifter som Konungariket Nederländerna ingett med avseende på att [gränsvärdena] överskridits år 2004 ger en annan bild än för år 2003. Inom samtliga zoner märks att PM_{10} överskridits med åtminstone ett av gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen."

45 Dessutom upprepade TNO på sidan 29 i sin rapport, och kommissionen i punkt 41 i beslutet, i vissa delar vad som fastslagits i MNP:s rapport från mars 2006.

46 Såsom slutligen framgår av punkt 42 i beslutet beaktade kommissionen även de nya upplysningarna från den nederländska regeringen i MNP:s rapport när den slog fast att det inte hade visats att det förelåg ett specifikt problem för Konungariket Nederländerna med att iaktta de gränsvärden för koncentrationen av partiklar som fastställs i direktiv 1999/30.

47 Under dessa förhållanden kan kommissionen inte klandras för att inte ha beaktat de färska upplysningar som den nederländska regeringen gav in före det att beslutet fattades.

48 Härav följer med nödvändighet att kommissionen inte heller kan klandras för att ha underlåtit att ange skälen till denna påstådda underlåtelse.

49 Argumenten avseende att kommissionen åsidosatt sin omsorgsplikt och motiveringsskyldighet kan därför inte godtas.

Kommissionens beslut att inte finna att problemet med luftkvaliteten i Nederländerna var specifikt

Inledande överväganden

50 Det ankommer på den medlemsstat som åberopar artikel 95.5 EG att bevisa att villkoren för att bestämmelsen skall vara tillämplig är uppfyllda (förstainstansrättens dom av den 5 oktober 2005 i mål T-366/03, Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, REG 2005, s. II-4005, punkt 63, se, analogt med artikel 95.4 EG, även domstolens dom av den 20 mars 2003 i mål C-3/00, Danmark mot kommissionen, REG 2003, s. I-2643, punkt 84).

51 I sin ansökan om undantag motiverade Konungariket Nederländerna den anmälda nationella åtgärden genom att betona att luftkvaliteten i flera av landets regioner inte överensstämde med normerna i direktiv 1999/30 och att särskilt gränsvärdena för koncentration av partiklar som fastställs i denna text hade överskridits i flera zoner, trots att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att minska koncentrationen av partiklar.

52 Konungariket Nederländerna har därför gjort gällande att det inte rimligen kunde invänta ikraftträdandet av förslaget till förordning Euro 5. Detta förslag innebär att det nuvarande gränsvärde på 25 mg/km för utsläpp av partiklar från de ifrågavarande dieselfordonen som fastställts genom förordning nr 98/69 sänks till 5 mg/km. Nederländerna hade således för avsikt att på nationell nivå föregripa införandet av gränsvärdet 5 mg/km för dessa fordon.

53 Det åligger således Konungariket Nederländerna att, för att styrka att dess talan är välgrundad, visa att kommissionen saknade fog för att i beslutet finna att det inte hade visats att de överskridanden av de i direktiv 1999/30 fastställda gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna var så allvarliga att de avvek påtagligt från vad som iakttagits i andra medlemsstater.

54 Den nederländska regeringen har härvid klandrat kommissionen för det första för att ha tillämpat kriteriet specifikt miljöskyddsproblem i artikel 95.5 EG på ett felaktigt sätt, för det andra för att ha missuppfattat hindren mot att vidta nationella åtgärder för att minska utsläppen av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart, för det tredje för att ha bortsett från att det är omöjligt att vidta åtgärder mot gränsöverskridande föroreningar och, slutligen, för det fjärde för att inte ha medgett att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna varit särskilt allvarliga.

Tillämpning av specificitetskriteriet

— Parternas argument

55 Den nederländska regeringen har klandrat kommissionen först och främst för att den skulle bifalla ansökan om undantag under förutsättning att det problem med luftkvaliteten som Nederländerna åberopat till stöd för sin ansökan avsåg endast Nederländerna.

56 Kommissionens uppfattning att ett problem inte är specifikt för en medlemsstat i den mening som avses i artikel 95.5 EG när samma problem finns i en annan medlemsstat, i förevarande fall Belgien, stöds inte av vare sig denna bestämmelses lydelse eller kommissionens tidigare praxis. Det är för övrigt svårt att inse hur ett sådant "enda-stat-kriterium" skall kunna tillämpas på ett miljöproblem som har samband med gränsöverskridande luftföroreningar.

57 Kommissionen anser sig däremot inte ha krävt att Konungariket Nederländerna skall visa att det åberopade problemet med luftkvaliteten påverkar endast Nederländernas territorium. Kommissionen jämförde Nederländernas situation med situationen i samtliga övriga medlemsstater på grundval av de nationella utvärderingsrapporter som ingetts och drog slutsatsen att Nederländerna inte haft ett specifikt problem med överskridanden av de gränsvärden för koncentration av partiklar som fastställs i direktiv 1999/30 och utsläpp av partiklar från motorfordon som omfattas av direktiv 98/69.

— Förstainstansrättens bedömning

58 Kommissionen och medlemsstaterna har enligt artikel 95.4–95.7 EG möjlighet att göra undantag från tillämpningen av harmoniseringsåtgärder som har vidtagits för den gemensamma marknadens upprättande eller funktion, om miljöskydd eller arbetsmiljöskydd medför att ett sådant undantag är nödvändigt.

59 För att i detta syfte införa nationella bestämmelser på områden där harmoniseringsåtgärder redan har vidtagits, skall medlemsstaten enligt artikel 95.5 EG kunna visa att de nationella bestämmelserna grundas på nya vetenskapliga belägg och motsvarar ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden.

60 Denna bestämmelse har karaktären av en skyddsklausul och utgör en åtgärd för organisationen av den gemensamma marknaden som införts för att skydda levnads- och arbetsvillkoren för människorna i gemenskapen, vilket är ett lika grundläggande syfte för fördraget som att harmonisera lagstiftningen.

61 Den ovannämnda bestämmelsen skall tillämpas i synnerhet när ett nytt fenomen, som påverkar miljön eller arbetsmiljön negativt, uppkommer inom hela eller delar av en medlemsstats territorium, när detta problem inte kunde beaktas när de harmoniserade bestämmelserna utarbetades och det finns anledning att omedelbart åtgärda det på nationell nivå, utan att invänta att gemenskapslagstiftningen ändras. Denna kan nämligen vara olämplig för att lösa det konstaterade problemet, antingen för att fenomenet är rent lokalt eller för att det är förenat med särskilda lokala villkor som inte är förenliga med de dröjsmål som följer av att en harmoniserad bestämmelse förhandlas fram och träder i kraft.

62 Eftersom artikel 95.5 EG avser ett problem som är specifikt för en medlemsstat och som uppkommer efter det att en harmoniseringsåtgärd har vidtagits på gemenskapsnivå, innebär denna bestämmelse att nationella bestämmelser om undantag från den harmoniserade bestämmelsen inte kan införas på grundval av artikel 95.5 EG för att övervinna miljörisker som är allmänna i gemenskapen.

63 Problem som uppkommer på i stort sett samma sätt i samtliga medlemsstater och som därför lämpar sig för harmoniserade lösningar på gemenskapsnivå är av allmän karaktär och således inte specifika i den mening som avses i artikel 95.5 EG.

64 För att tillämpa artikel 95.5 EG på ett riktigt sätt, skall således kravet på att ett problem skall vara specifikt för en medlemsstat bedömas huvudsakligen med utgångspunkt i huruvida gemenskapsharmonisering av tillämpliga bestämmelser gör det möjligt att på ett adekvat sätt övervinna lokala svårigheter. Om detta inte är möjligt är det befogat att vidta nationella åtgärder.

65 Nederländernas regering har således fog för att i princip hävda att det för att ett problem skall vara specifikt för en medlemsstat i den mening som avses i den relevanta bestämmelsen, inte är nödvändigt att problemet är följden av en miljörisk på denna enda medlemsstats territorium. I samband med att en allmän risk uppkommer kan nämligen särskilda lokala omständigheter utgöra specifika problem i sådana fall som angetts i föregående punkter.

66 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att kommissionen i förevarande mål begränsade begreppet nationellt specifikt miljöskyddsproblem i artikel 95.5 EG till antagandet att dessa problem skall uppkomma endast på den anmälande medlemsstatens territorium.

67 Såsom den nederländska regeringen har anfört i punkt 34 i ansökan, angav kommissionen i punkt 41 i beslutet uttryckligen att Nederländerna jämfört med andra medlemsstater, såsom Belgien, Österrike, Grekland, Republiken Tjeckien, Litauen Slovenien och Slovakien, enligt de årliga nationella utvärderingsrapporterna inte hade särskilt svåra problem med att gränsvärden överskreds under år 2003.

68 TNO angav dessutom på sidan 31 i sin rapport att vägtransporter uppenbarligen utgör en av de största partikelkällorna i Nederländerna men att denna medlemsstat i detta avseende inte skiljer sig väsentligt från andra medlemsstater, såsom Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland och Förenade kungariket.

69 TNO anmärkte vidare att procentandelen personbilar med dieselmotor inte är hög i Nederländerna jämfört med i andra medlemsstater.

70 Kommissionen ansåg i punkt 42 i beslutet slutligen att det inte förefaller säkert att det i Konungariket Nederländerna jämfört med i andra medlemsstater föreligger ett specifikt problem med att iaktta de gränsvärden som fastställs i direktiv 1999/30.

71 Det kan därför inte göras gällande att kommissionen fordrade att Konungariket Nederländerna skulle visa att det problem med luftkvaliteten som medlemsstaten åberopat till stöd för sin ansökan om undantag berör endast dess eget territorium.

72 Den nederländska regeringens argument om tolkningen av specificitetskriteriet saknar stöd i sakomständigheterna och skall därför underkännas.

Huruvida kommissionen underlät att beakta hindren mot att vidta nationella åtgärder i syfte att minska utsläppen av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart

— Parternas argument

73 Den nederländska regeringen har vidare invänt mot att kommissionen ansåg sig kunna godkänna det anmälda lagförslaget endast under förutsättning att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna till största delen härrör från utsläpp av partiklar från dieseldrivna vägfordon.

74 Kommissionen har därmed glömt att Konungariket Nederländerna efter noggranna studier drog slutsatsen att landet hade dåliga eller till och med inga möjligheter att hantera problemet med utsläpp av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart.

75 De begränsningar som följer av europeisk och internationell lagstiftning om utsläpp av partiklar från dessa två transportmedel är just de faktorer som inskränker den nederländska regeringens handlingsutrymme på nationell nivå. En stor hamn som Rotterdam ökar detta problem som är specifikt för Nederländerna.

76 Kommissionen anser tvärtemot att den begränsade sig till att konstatera att Konungariket Nederländerna inte hade visat att landet hade ett specifikt problem med utsläpp av partiklar från motorfordon som omfattas av direktiv 98/69. Kommissionen fastställde endast att om inlandssjöfart och sjöfart gav upphov till en mycket större andel partiklar i en medlemsstat än i en annan och om endast 25 procent av de nya bilarna där kördes på diesel, hade det inte visats att det förelåg ett specifikt problem med koncentration av partiklar som förorsakats av att en del av dessa fordon inte hade partikelfilter, vilket är tillåtet enligt direktiv 98/69.

77 I sin ansökan om undantag anförde den nederländska regeringen inte argumentet avseende medlemsstatens skyldigheter enligt gemenskapsrätten och internationell rätt. Detta påstående innebär dessutom detsamma som att göra gällande den ohållbara uppfattningen att kommissionen, oavsett om kraven i artikel 95.5 EG och 95.6 EG är uppfyllda, skall vara tvungen att godta undantag från bestämmelser om harmonisering som antagits i enlighet med artikel 95 EG när förpliktelser som följer av internationell rätt hindrar en medlemsstat från att vidta vissa åtgärder.

— Förstainstansrättens bedömning

78 Förstainstansrätten anger först och främst att möjligheterna att genom det anmälda lagförslaget minska koncentrationen av partiklar i luften i Nederländerna genom att minska endast partiklar från vissa dieseldrivna vägfordon skall bedömas i samband med prövningen av huruvida den anmälda nationella åtgärden var proportionerlig i förhållande till andra möjligheter att ingripa mot de två andra källorna till partikelutsläpp, nämligen inlandssjöfart och sjöfart, och inte i samband med bedömningen av huruvida problemet är specifikt.

79 För det andra kan den nederländska regeringen under inga omständigheter åberopa förpliktelser som följer av internationell rätt och gemenskapsrätten och som kan utgöra hinder mot att hantera det problem som uppkommer genom utsläpp av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart, eftersom denna regering inte angav detta i ansökan om undantag.

80 I likhet med godkännande av anmälda statliga stöd, kan en medlemsstat medges undantag från gemenskapens harmoniseringsåtgärder med stöd av artikel 95.5 EG och 95.6 EG endast avseende den nationella åtgärd som lagts fram för kommissionen (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 25 mars 1999 i mål T-37/97, Forges de Clabecq mot kommissionen, REG 1999, s. II-859, punkt 100).

81 För det tredje saknar slutligen den nederländska regeringens argument stöd i sakomständigheterna. I motsats till vad den nederländska regeringen har gjort gällande var villkoret för att kommissionen skulle kunna godkänna den anmälda åtgärden inte att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna till största delen härrörde från utsläpp av partiklar från dieseldrivna vägfordon.

82 Såsom framgår av punkterna 40 och 43 i beslutet inskränkte sig kommissionen tvärtemot till att konstatera att Konungariket Nederländerna hade en mycket större mängd utsläpp av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart än andra medlemsstater och att procentandelen dieseldrivna vägfordon i Konungariket Nederländerna var påtagligt lägre än genomsnittet för Europeiska unionen. Det kunde därför ifrågasättas om ett specifikt problem med utsläpp av partiklar från dieselfordon som omfattas av direktiv 98/69 förelåg i Nederländerna.

83 Det framgår således i vart fall inte att villkoret för att kommissionen skulle kunna godkänna den anmälda åtgärden var att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna till största delen härrörde från utsläpp av partiklar från dieselfordon.

84 Den nederländska regeringens argument kan därför inte godtas.

Huruvida det är omöjligt för Konungariket Nederländerna att vidta åtgärder mot gränsöverskridande föroreningar

— Parternas argument

85 Den nederländska regeringen har vidare hävdat att dess handlingsutrymme även begränsas av att det är omöjligt för den att vidta åtgärder mot den stora mängd partiklar som passerar gränserna.

86 Kommissionen har genmält att stora mängder utsläpp av partiklar passerar gränserna i många länder i Europeiska Unionen.

— Förstainstansrättens bedömning

87 Den omöjlighet att vidta åtgärder mot partiklar från andra länder som Konungariket Nederländerna har gjort gällande är inte sådan att den i sig visar att Nederländerna har ett specifikt problem med luftkvaliteten.

88 Såsom TNO angav i sin rapport, kommer en större andel partiklar nästan per definition utifrån, i länder som, i likhet med Nederländerna, är av mindre storlek. När en källa till föroreningar ligger på ett visst avstånd anses den där gärna vara utländsk, medan den skulle anses vara inhemsk i större länder.

89 Den nederländska regeringen har i övrigt underförstått medgett att gränsöverskridande föroreningar inte kan vara specifika för en medlemsstat, eftersom den har hävdat att "enda-stat-kriteriet", som denna regering har kritiserat kommissionen för att utan grund ha tillämpat, svårligen är förenligt med den omständigheten att föroreningar i sig är gränsöverskridande.

90 Den nederländska regeringen har under förhandlingen betonat att Nederländerna verkligen har ett specifikt problem med luftkvaliteten på grund av sitt geografiska läge.

91 Det är däremot inte styrkt att utsläpp av gränsöverskridande partiklar påverkar luftkvaliteten i Nederländerna på ett sådant sätt att problemet med att begränsa utsläppen av partiklar är annorlunda än i resten av gemenskapen och innebär att det är befogat att vidta specifika nationella åtgärder.

92 Förstainstansrätten noterar vidare att frågan, huruvida problemet med skyddet för miljön, som Nederländerna åberopat till stöd för sin ansökan om undantag från direktiv 98/69, är specifikt, skall bedömas mot bakgrund av de normer som fastställs i direktiv 1999/30. I bilaga III till direktiv 1999/30 fastställs emellertid endast gränsvärden för koncentrationen av partiklar i luften som medlemsstaterna skall följa. Partiklarnas ursprung beaktas inte.

93 Förstainstansrätten kan därför inte finna att det är styrkt att bidraget av partiklar från utlandet till partikelkoncentrationen i luften på Nederländernas territorium i sig utgör ett problem med luftkvaliteten som är specifikt för detta land i den mening som avses i artikel 95.5 EG.

94 Den nederländska regeringens argument kan således inte godtas.

Kommissionens uppfattning att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna inte var särskilt allvarliga

— Parternas argument

95 Den nederländska regeringen har kritiserat kommissionen för att denna inte medgav att de överskridanden som iakttogs år 2004 i samtliga zoner och tätorter i

Nederländerna var särskilt allvarliga, i förhållande till de gränsvärden för den dagliga koncentrationen av partiklar som fastställs i direktiv 1999/30 med verkan från den 1 januari 2005, och i förhållande till dessa gränsvärden med tillägg av toleransmarginalen.

96 Enligt rapporten från TNO framgår det av de preliminära uppgifter som Nederländerna lämnat att åtminstone ett av dessa gränsvärden med tillägg av toleransmarginalen har överskridits.

97 Visserligen anges i MNP:s rapport för år 2006 att partikelnivåerna i Nederländerna var lägre än vad som hade antagits tidigare. Även om MNP är en byrå som lyder under den nederländska regeringen kan detta påstående emellertid inte tillskrivas den nederländska regeringen.

98 Vad MNP konstaterade ändrar emellertid inte att överskridandena av gränsvärdena för koncentration av partiklar är specifika i förhållande till de maximinivåer som fastställs i direktiv 1999/30, vilket framgår av sidan 3 i rapporten från detta organ.

99 Den nederländska regeringen har under förhandlingen på nytt klandrat kommissionen för att denna inte beaktade för Nederländerna specifika omständigheter, såsom befolkningstäthet, trafikintensitet och att bostäderna är belägna längs vägarna.

100 Kommissionen har genmält att, såsom framgår av rapporten från TNO, överskridandena av gränsvärdena i Nederländerna under år 2003 inte var särskilt stora i jämförelse med andra medlemsstater, varav vissa i motsats till Nederländerna överskred gränsvärdena i samtliga zoner.

101 Kommissionen har tillagt att samtliga nationella utvärderingsrapporter för år 2004 utgör stöd för att det inte förelåg något specifikt problem med luftkvaliteten i Nederländerna. I Konungariket Nederländernas utvärderingsrapport angavs fler överskridanden än för år 2003. Rapporten för det sistnämnda budgetåret grundades nämligen uteslutande på mätningar, medan rapporten för år 2004 delvis grundades på beräkningsmodeller. De gränser som fastställs i direktiven hade för övrigt sänkts, varför en ökning av antalet överskridanden i Nederländerna år 2004 inte i sig med säkerhet innebär att detta land hade ett specifikt problem med luftkvaliteten.

102 Enligt rapporten från MNP från mars 2006, som kan göras gällande mot Konungariket Nederländerna, eftersom den har ingetts officiellt till stöd för ansökan om undantag, överskattades de tidigare uppskattningarna av utsläpp av partiklar i Nederländerna med mellan 10 och 15 procent. Det var inte säkert att Nederländerna i jämförelse med andra medlemsstater hade ett specifikt problem som utgjorde hinder för den medlemsstaten att följa direktiv 1999/30.

103 Partiklarnas möjliga långvariga följder för hälsan utgör inte ett problem som är specifikt för Nederländerna. MNP anmärkte för övrigt att inverkan på hälsan av långvarig exponering för partiklar är omkring 10–15 procent lägre än enligt tidigare beräkningar.

104 Härav framgår att inte endast Konungariket Nederländerna, och inte endast Konungariket Nederländerna och Konungariket Belgien, utan även många andra medlemsstater hade svårigheter med att iaktta de gränsvärden för koncentration av partiklar som fastställs i direktiv 1999/30. Vidare framgår att problemet med luftkvaliteten i Nederländerna inte var särskilt stort i förhållande till de problem som dessa andra medlemsstater kändes vid och ibland förmodligen mindre än de svårigheter som bland annat Belgien kunde stöta på.

— Förstainstansrättens bedömning

105 Det är utrett och obestritt att problemet med utsläpp av partiklar från dieselfordon är svårt och motiverar att lämpliga lagstiftningsåtgärder vidtas på gemenskapsnivå. Det är även utrett att avsikten med den nationella åtgärd som Konungariket Nederländerna har anmält är att på Nederländernas territorium föregripa införandet i de harmoniserade bestämmelserna av det gränsvärde för utsläpp av partiklar som finns i ett förslag till förordning som är under förhandling (se ovan punkt 52).

106 Ett sådant förfaringssätt är i princip inte oförenligt med artikel 95.5 EG om den ifrågavarande medlemsstaten styrker att den tid som är nödvändig för att de nya harmoniserade bestämmelserna eventuellt skall träda i kraft leder till att särskilda problem uppkommer på hela eller delar av medlemsstatens territorium som särskiljer den från övriga medlemsstater och innebär att en föregripande åtgärd är nödvändig.

107 Det framgår härvid inte av handlingarna i målet att de i Nederländerna konstaterade överskridandena av de i direktiv 1999/30 fastställda gränsvärdena för koncentration av partiklar är så allvarliga att de, i förhållande till de överskridanden som iakttagits i andra medlemsstater, utgör ett problem med luftkvaliteten som är specifikt för den anmälande medlemsstaten.

108 MNP genomförde en studie med rubriken Beoorderling van het prinsjedagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005 (Utvärdering av åtgärdspaketet den dag då budgeten läggs fram – Åtgärder för att förbättra luftkvaliteten 2005). Denna studie kan tveklöst göras gällande mot den nederländska regeringen, eftersom den har genomförts av ett organ som lyder under ett av den nederländska regeringens ministerier (domstolens dom av den 24 november 1982 i mål 249/81, kommissionen

mot Irland, REG 1982, s. 4005, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 6, s. 565) och eftersom den till och med har bilagts ansökan. I denna studie uppges, såsom kommissionen angav i en lägesrapport, att gränsvärdena för koncentration av partiklar från och med år 2001 överskreds i ett stort antal europeiska städer.

109 Det följer vidare av den förteckning som upprättades på grundval av de nationella utvärderingsrapporter om luftkvaliteten som upprättades för budgetåret 2004 att Nederländerna är en i en grupp på fem medlemsstater som under år 2004 i samtliga zoner registrerade koncentrationsnivåer av partiklar som översteg de dagliga gränsvärden som fastställs i direktiv 1999/30 med tillägg av toleransmarginalen, medan dessa värden överskreds i mer än 50 procent av zonerna i fem andra medlemsstater.

110 I Konungariket Nederländernas utvärderingsrapport för verksamhetsåret 2004 anges att det vid en bedömning av resultaten av den utvärdering av luftkvaliteten som genomfördes på medlemsstatens territorium framgår att luftkvaliteten hade förbättrats sedan år 2003 och att detta framför allt gällde bland annat partiklar. Enligt rapporten berodde denna förbättring emellertid huvudsakligen på en förändring i väderförhållandena som noterades år 2004 jämfört med föregående år.

111 MNP angav vidare i sin studie "Utvärdering av åtgärdspaketet den dag då budgeten läggs fram – Åtgärder för att förbättra luftkvaliteten 2005" att även andra europeiska länder än Nederländerna hade svårigheter med att följa de europeiska gränsvärdena för koncentration av partiklar.

112 Koncentrationsnivåerna av partiklar i Nederländerna är 10–15 procent lägre än vad som antogs tidigare, vilket MNP angav i sin rapport från mars 2006 som den nederländska regeringen ingav under förfarandet för granskning av det anmälda lagförslaget, och kommissionen angav i skäl 41 i beslutet, utan att detta har bestritts.

113 Enligt MNP har antalet zoner där gränsvärdena för dagliga genomsnittliga koncentrationer av partiklar förväntas överskridas år 2010 mer än halverats jämfört med tidigare utvärderingar. Uppskattningarna avseende långvarig exponering för partiklar och dessas inverkan på hälsan har sänkts med 10–15 procent.

114 Såsom kommissionen påpekade i punkt 41 i beslutet angav MNP även att antalet zoner där gemenskapsgränsvärdet för dagliga genomsnittliga koncentrationer av partiklar kommer att överskridas kommer att halveras mellan år 2005 och år 2010 och mellan år 2010 och 2015.

115 Bortsett från att det inte är fråga om kriterier som anges i direktiv 1999/30, är det inte styrkt att befolkningstätheten, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostäderna är belägna längs vägarna bidrar till att denna medlemsstat, i den mening som avses i artikel 95.5 EG, har ett miljöskyddsproblem som påtagligt utmärker den i förhållande till andra regioner i Europeiska unionen.

116 TNO ansåg i detta avseende att den stora mängd utsläpp av partiklar som konstaterats i den del av Europeiska unionen som utgörs av Benelux, den centrala delen av Förenade kungariket och västra Tyskland var hänförlig till den höga befolkningstätheten och de förorenande verksamheter som bedrivs där, bland annat vägtrafiken.

117 Den nederländska regeringen har således inte styrkt att det föreligger särskilda problem i Nederländerna som medför att det är nödvändigt att föregripa tillämpningen av de nya harmoniserade bestämmelser som är under förhandling.

118 Det kan därför inte anses att kommissionen saknade fog för att finna att den anmälande medlemsstatens problem med att iaktta gemenskapsgränsvärdena för koncentration av partiklar i luften som fastställs i direktiv 1999/30 inte var specifikt.

119 Eftersom villkoren i artikel 95.5 EG och 95.6 EG är kumulativa, är det tillräckligt att ett av dem inte är uppfyllt för att ansökan om undantag inte skall bifallas (domstolens dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-845, punkt 81, och domen i det ovannämnda målet Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, punkt 69).

120 Eftersom den nederländska regeringen inte har styrkt att det ena av dessa villkor är uppfyllt, finner förstainstansrätten att kommissionen inte kunde bifalla de anmälda nationella bestämmelserna.

121 Under dessa omständigheter skall talan ogillas och det saknas skäl att pröva sökandens övriga invändningar mot beslutet.

Rättegångskostnader

122 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

123 Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 juni 2007.

E. Coulon H. Legal

Justitiesekreterare Ordförande