SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE

z dne 27. junija 2007 *

V zadevi T-182/06,

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopata H. Sevenster in M. de Grave, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo M. Patakia, M. A. Alcover San Pedro in H. van Vliet, zastopniki,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije 2006/372/ES z dne 3. maja 2006 o osnutku nacionalnih določb v zvezi z določitvijo mejnih vrednosti emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES poslala uradno obvestilo (UL L 142, str. 16),

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi H. Legal, predsednik, I. Wiszniewska-Białecka, sodnica, in E. Moavero Milanesi, sodnik,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. marca 2007,

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 V odstavkih od 4 do 6 člena 95 ES je določeno:

„4. Če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ali določbe, ki zadevajo varstvo okolja ali delovnega okolja, o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

5. Brez poseganja v odstavek 4 pa država članica, če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, meni, da mora na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja ali delovnega okolja uvesti nacionalne določbe zaradi problema, ki je specifičen zanjo in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa, o načrtovanih določbah pa tudi o razlogih za njihovo uvedbo uradno obvesti Komisijo.

6. Komisija v šestih mesecih po uradnih obvestilih iz odstavkov 4 in 5 odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

Če Komisija v tem roku ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavkov 4 in 5 odobrene.

Če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ni nevarnosti za zdravje ljudi, lahko Komisija zadevno državo članico uradno obvesti, da se rok iz tega odstavka lahko podaljša za nadaljnje obdobje največ šestih mesecev.“

2 Člen 7(3) Direktive Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka (UL L 296, str. 55) določa, da države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti za ravni za onesnaževala zunanjega zraka, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. S temi načrti se lahko, odvisno od posameznega primera, določijo tudi ukrepi za nadzor, in če je potrebno, začasna ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti.

3 Na podlagi člena 11(1)(a) Direktive 96/62 države članice v devetih mesecih po koncu vsakega obdobja obvestijo Komisijo o pojavu ravni onesnaževanja, ki presegajo vsote mejnih vrednosti in sprejemljivega preseganja.

4 Direktiva 98/69/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 1998 o ukrepih proti onesnaževanju zraka z emisijami iz motornih vozil in o spremembah Direktive Sveta 70/220/EGS (UL L 350, str. 1) je začela veljati 28. decembra 1998, z dnem, ko je bila objavljena v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

5 Ta akt za vozila na dizelski pogon, ki spadajo v kategorijo M (osebna vozila), opredeljena v Prilogi II k Poglavju A Direktive Sveta 70/156/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil (UL L 42, str. 1) – razen za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 2500 kg – in v kategorijo N1, razred I (gospodarska vozila z največjo dovoljeno maso 1305 kg), določa mejno vrednost koncentracije mase trdnih delcev (PM) 25 mg/km.

6 Člen 2(1) Direktive 98/69 določa:

„[…] nobena država članica zaradi razlogov v zvezi z onesnaževanjem zraka z emisijami iz motornih vozil ne sme:

— zavrniti podelitve ES-homologacije v skladu s členom 4(1) Direktive 70/156/EGS ali

— zavrniti podelitve nacionalne homologacije ali

— prepovedati registracije, prodaje ali začetka uporabe vozil v skladu s členom 7 Direktive 70/156/EGS,

če vozila izpolnjujejo zahteve Direktive 70/220/EGS, spremenjene s to direktivo".

7 Direktiva Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL L 163, str. 41) skupaj z Direktivo 96/62 določa mejne vrednosti, ki veljajo zlasti za koncentracije trdnih delcev „PM" v zunanjem zraku in so pravno zavezujoče od 1. januarja 2005.

8 Za uporabo Direktive 1999/30 so trdni delci PM10 opredeljeni kot:

„11. ‚PM10': trdni delci, ki preidejo skozi dovod s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamičnim premerom nad 10 μm."

9 Člen 5 Direktive 1999/30 določa, da države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev, da koncentracije teh trdnih delcev v zunanjem zraku ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I priloge III.

10 Čeprav ne gre za sedaj veljavne določbe, je poleg tega mogoče ugotoviti, da je Komisija 21. decembra 2005 sprejela predlog uredbe, imenovane „Euro 5“, ki mejno vrednost emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon, ki spadajo v kategorijo M (osebna vozila) in v kategorijo N1 , razred I (gospodarska vozila z največjo dovoljeno maso 1305 kg), zmanjšuje na 5 mg/km.

11 Če bi bil sprejet predlog v sedanji obliki bi ta nova mejna vrednost Skupnosti začela veljati konec septembra 2009 za vse nove tipe vozil teh dveh kategorij in konec januarja 2011 za vsa takšna nova vozila.

Dejansko stanje

12 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 2. novembra 2005 na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES Komisiji poslala uradno obvestilo, da bo sprejela odlok, ki za nova vozila na dizelski pogon kategorije M1 in kategorije N1, razreda I, s 1. januarjem 2007 z odstopom od določb Direktive 98/69 določa mejno vrednost trdnih delcev 5 mg/km.

13 Kraljevina Nizozemska je v utemeljitev svojega predloga za odstopanja navedla, da so bile mejne vrednosti koncentracije trdnih delcev, določene z Direktivo 1999/30, presežene na več območjih njenega ozemlja. Priglasitvena država članica je tudi ocenila, da ni bila zmožna spoštovati obveznosti Skupnosti v rokih, ki so določeni, čeprav ji je Direktiva 1999/30 nalagala, naj sprejme vse ukrepe, potrebne za zmanjšanje koncentracije trdnih delcev.

14 Kraljevina Nizozemska je poudarila, da so trdi delci zanjo velik problem zaradi gostega prebivalstva države in večje koncentracije infrastruktur, kot je v drugih evropskih državah članicah, kar naj bi povzročilo višjo stopnjo emisij trdnih delcev na km^2. Rezidenti naj bi bili zelo izpostavljeni onesnaženju, ker je avtomobilski promet v neposredni bližini bivalnih con in zaradi drugih oblik intenzivne obremenitve tal. To naj bi bilo še večjega pomena za Nizozemsko ob upoštevanju gostote prometa, opažene v več regijah države. Lokacija proizvodnje – katere emisije trdnih delcev iz prometa so v mestnih območjih precejšnje in na taki ravni, da zelo vplivajo na bivalna območja – naj bi poleg tega velik del prebivalcev izpostavljala zelo škodljivim trdnim delcem, ki jih vsebujejo izpušni plini vozil na dizelski pogon.

15 Poleg tega Kraljevina Nizozemska zatrjuje, da se spopada z velikim delom onesnaževanja iz tujine, ker dve tretjini 45 % koncentracije trdnih delcev, nastalih zaradi človeške dejavnosti, prihajata iz tujine. Iz tega naj bi sledilo, da bi bilo nacionalne norme za varstvo okolja mogoče določiti le za 15 % nacionalnega povprečja koncentracij trdnih delcev.

16 Nazadnje je Kraljevina Nizozemska navedla, da je dala prednost zmanjšanju emisij trdnih delcev iz osebnih in gospodarskih vozil. Kraljevina Nizozemska naj bi dala namreč prednost zmanjšanju emisij iz teh vozil, ki po njenem mnenju predstavljajo 70 % emisij, nastalih zaradi prometa. Priglasitvena država članica je navedla, da naj bi se število vozil na dizelski pogon, registriranih na njenem ozemlju, v obdobju od priprave Direktive 98/69 nepričakovano povečalo.

17 Priglašeno odstopanje naj bi bilo sestavni del zakonodajnega okvira v zvezi s cestnim prometom in spodbujanja okolju prijaznejših vozil in goriva. Veljati bi moralo za

osebna in gospodarska vozila na dizelski pogon, ki se prvič uporabijo po 31. decembru 2006.

18 V skladu z osnutkom odloka bi se moral dejansko vstaviti filter za zmanjšanje količine trdnih delcev, ki so prisotni v sajah pri izgorevanju dizelskega goriva, vendar to ne bi smelo veljati za vozila, registrirana v drugi državi članici Evropske unije.

19 Strožji standardi o emisijah, določeni v osnutku odloka, naj ne bi v ničemer spreminjali postopka podelitve homologacije za vrste zadevnih vozil niti pogojev za registracijo vozil, za katera je bila ES-homologacija pridobljena v drugih državah članicah.

20 Nasprotno pa bi lahko policija in organi za redni nadzor vozil preverjali, ali bi osebno ali lažje gospodarsko vozilo, potem ko bo začel veljati odlok, lahko spoštovalo novo mejno vrednost 5 mg/km.

21 Komisija je z dopisom z dne 23. novembra 2005 nizozemsko vlado obvestila, da je prejela uradno obvestilo in da je šestmesečni rok, določen v skladu s členom 95(6) za odločanje o predlogu za odstopanje, začel teči 5. novembra 2005, dan po prejemu uradnega obvestila.

22 Poročilo o oceni kvalitete zraka na Nizozemskem za leto 2004, izdelano na podlagi Direktive 96/62, je bilo Komisiji posredovano 8. februarja 2006, ta pa ga je evidentirala 10. februarja 2004.

23 Nizozemski organi so z dopisom z dne 10. marca 2006 Komisijo obvestili o tem, da je Milieu- en Natuurplanbureau (nizozemska agencija za ocenjevanje okolja, v nadaljevanju: agencija MNP) marca 2006 sestavila poročilo z naslovom, „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek“ (Novi podatki v zvezi z razširjenostjo problema trdnih delcev).

24 Da bi Komisija ocenila utemeljenost trditev, ki so jih predložili nizozemski organi, je za znanstveni in tehnični nasvet zaprosila skupino svetovalcev pod okriljem Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (nizozemska organizacija za aplikativne znanstvene raziskave, v nadaljevanju: TNO).

25 Ta skupina je Komisiji predložila poročilo 27. marca 2006.

26 Komisija je z Odločbo Komisije 2006/372/ES z dne 3. maja 2006 o osnutku nacionalnih določb v zvezi z določitvijo mejnih vrednosti emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES poslala uradno obvestilo (UL L 142, str. 16, v nadaljevanju: Odločba), zavrnila priglašeni osnutek odloka, ker „Kraljevina Nizozemska ni dokaz[ala] obstoja specifičnega problema v zvezi z Direktivo 98/69/ES“ in „ker priglašeni ukrep ni [bil] sorazmeren z zastavljenimi cilji“.

Postopek in predlogi strank

27 Kraljevina Nizozemska je 12. julija 2006 vložila ničnostno tožbo zoper Odločbo. Na podlagi člena 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje je istega dne predložila predlog za obravnavanje po hitrem postopku.

28 Komisija je 8. avgusta 2006 predložila stališča v zvezi s predlogom za obravnavanje po hitrem postopku, 6. oktobra 2006 pa odgovor na tožbo.

29 Sodišče prve stopnje (četrti senat) je z odločbo z dne 26. oktobra 2006 ugodilo predlogu za obravnavanje po hitrem postopku.

30 Stranke so ustne navedbe in odgovore na vprašanja Sodišča prve stopnje podale na obravnavi 29. marca 2007.

31 Nizozemska vlada Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— Odločbo razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

32 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

33 Nizozemska vlada poudarja, da je Odločba v nasprotju s pravili materialnega prava člena 95 in obveznostjo obrazložitve člena 234 ES, prvič, ker ne priznava, da na Nizozemskem po sprejetju Direktive 98/69 obstaja specifičen problem, ne da bi preučila upoštevne podatke, ki jih je posredovala zadevna država članica, drugič, ker ugotavlja, da priglašeni osnutek odloka ni sorazmeren s cilji, ki jih zasleduje Kraljevina Nizozemska, in tretjič, ker pri svojem preizkusu priglašenega osnutka upošteva mednarodni pravni okvir.

34 Nizozemska vlada v zvezi z obstojem specifičnega problema na Nizozemskem izpodbija Odločbo z dveh vidikov. Na eni strani naj Komisija ne bi upravičeno zanikala obstoja specifičnega problema glede kvalitete zraka na Nizozemskem. Na drugi strani pa naj Komisija, ne da bi to obrazložila, ne bi upoštevala dokumentov, ki so jih nizozemski organi redno pošiljali v okviru presoje specifičnosti problema, ter tako kršila svojo dolžnost skrbnega ravnanja in obveznost obrazložitve odločb.

35 Najprej je treba preučiti drugi del predloga iz tožbene vloge v zvezi s specifičnostjo problema, za katerega Kraljevina Nizozemska meni, da se z njim sooča.

Pomanjkanje dolžnosti skrbnega ravnanja in kršitev obveznosti obrazložitve, za katera se šteje, da sta škodovala presoji specifičnosti problema kvalitete zunanjega zraka v Kraljevini Nizozemski

Trditve strank

36 Kraljevina Nizozemska meni, da je Komisija s tem, da ni preučila upoštevnih podatkov, ki ji jih je poslala v rokih pred sprejetjem Odločbe, ne da bi zato navedla razlog, kršila dolžnost skrbnega ravnanja.

37 Komisija naj bi v nasprotju s tem, kar zatrjuje v točki 41 Odločbe, imela upoštevne podatke v zvezi z Nizozemsko za obdobje 2004.

38 Če bi Komisija spoštovala dolžnost skrbnega ravnanja in upoštevala nove podatke, bi lahko ugotovila, da se je po sprejetju Direktive 98/69 na Nizozemskem pojavil poseben problem.

39 Komisija prizna, da je Kraljevina Nizozemska v nasprotju s tem, kar je Komisija ugotovila v točki 41 Odločbe, dejansko uradno predložila svoje ocenjevalno poročilo za leto 2004 pred sprejetjem odločbe. Vendar naj iz tega naj ne bi bilo mogoče sklepati o pomanjkanju skrbnosti pri preučevanju spisa.

40 Kraljevina Nizozemska naj bi to poročilo predložila več kot štiri mesece po izteku roka, ki je v členu 11(1)(a) Direktive 96/62 določen za predložitev poročila. V priglasitvi nacionalnega ukrepa z dne 2. novembra 2005 se torej naj ne bi sklicevala na te podatke.

41 Komisija naj bi Kraljevino Nizozemsko pozvala, naj ji te podatke čim prej posreduje in naj jih po prejemu pošlje organizaciji TNO ter naj to zaprosi, naj jih upošteva v svojem poročilu v zvezi s predlogom Kraljevine Nizozemske za priznanje odstopanja.

42 Ocenjevalno poročilo Kraljevine Nizozemske za obdobje 2004 naj bi organizacija TNO upoštevala v študijah, Odločba pa v uvodnih izjavah.

Presoja Sodišča prve stopnje

43 Organizacija TNO na strani 29 poročila, na katero je, kot je ugotovljeno, Komisija oprla sprejetje Odločbe, ter katerega ugotovitve in sklepe nizozemska vlada ne izpodbija, poudarja, da „[z]a leto 2004 še ni mogoče izvesti primerjave […], ker je bila preučitev podatkov za leto 2004 izvedena kasneje, ker je več držav članic, med njimi tudi Kraljevina Nizozemska, svoje podatke posredovalo z zamudo“.

44 Vendar iz izseka Odločbe v zvezi z vprašanjem specifičnosti kvalitete zunanjega zraka na Nizozemskem izhaja, da so bili zadnji podatki nizozemskih organov vključeni v poročilo organizacije TNO. Ta tako na zgoraj navedeni strani 29 tega dokumenta navaja zlasti:

„Uvodni podatki, ki jih je posredovala Kraljevina Nizozemska v zvezi s prekoračitvijo v letu 2004, prikazujejo drugačno sliko, kot je tista iz leta 2003. V vseh conah je bila ugotovljena prekoračitev PM10 najmanj za eno od mejnih vrednosti, povečanih za sprejemljivo preseganje."

45 Poleg tega organizacija TNO na strani 29 svojega poročila in Komisija v točki 41 Odločbe povzemata nekatere ugotovitve iz zgoraj navedenega poročila za marec 2006 agencije MNP.

46 Nazadnje, kot izhaja iz točke 42 Odločbe, je Komisija tudi ob upoštevanju novih podatkov, ki jih je posredovala nizozemska vlada in so zajeti v poročilu agencije MNP, zavrnila priznanje obstoja specifičnega problema glede spoštovanja mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, ki jih je določila Direktiva 1999/30, s strani Kraljevine Nizozemske.

47 Ob upoštevanju tega Komisiji ni mogoče očitati, da ni preizkusila novih podatkov, ki ji jih je nizozemska vlada poslala pred sprejetjem Odločbe.

48 Iz tega neizogibno izhaja, da Komisiji ni mogoče več očitati, da ni navedla razlogov za to zatrjevano opustitev.

49 Trditve, da naj bi Komisija kršila dolžnost skrbnega ravnanja in obveznost obrazložitve, torej ni mogoče sprejeti.

Zavrnitev Komisije, naj prizna specifičnost problema kvalitete zunanjega zraka na Nizozemskem

Uvodne ugotovitve

50 Država članica, ki se sklicuje na člen 95(5) ES, je tista, ki mora dokazati, da so pogoji za uporabo tega predpisa izpolnjeni (sodba Sodišča prve stopnje z dne 5. oktobra 2005 v zadevi Land Oberösterreich in Republika Avstrija proti Komisiji, T-366/03, ZOdl., str. II-4005, točka 63, po analogiji s členom 95(4) ES glej tudi sodbo Sodišča z dne 20. marca 2003 v zadevi Danska proti Komisiji, C-3/00, Recueil, str. I-2643, točka 84).

51 Kraljevina Nizozemska je v predlogu za priznanje odstopanja utemeljila priglašeni nacionalni ukrep s tem, da je poudarila, da kvaliteta zunanjega zraka v več regijah njenega ozemlja ni bila v skladu z normami, določenimi v Direktivi 1999/30, in še posebej, da so bile njihove mejne vrednosti koncentracije trdnih delcev, ki jih določa ta akt, presežene v več conah, čeprav morajo države članice sprejeti vse ukrepe, da bi zmanjšale koncentracijo teh trdnih delcev.

52 Kraljevina Nizozemska tudi zatrjuje, da utemeljeno ni mogla čakati, da bo začel veljati predlog za uredbo Euro 5, ki sedaj veljavno mejno vrednost 25 mg/km, ki jo določa Direktiva 98/69 za trdne delce iz zadevnih vozil na dizelski pogon, znižuje na 5 mg/km, in je torej želela na nacionalni ravni za ta vozila predčasno uvesti mejno vrednost 5 mg/km.

53 Kraljevina Nizozemska mora, da bi utemeljila tožbo, dokazati, da Komisija v Odločbi ni ravnala pravilno, ker ni ugotovila, da se prekoračitve mejnih vrednosti, določenih z Direktivo 1999/30, ugotovljene na nizozemskem ozemlju, vidno razlikujejo od prekoračitev v drugih državah članicah.

54 Nizozemska vlada zato Komisiji očita najprej, da je napačno uporabila merilo specifičnosti problema varstva okolja, določenega v členu 95(5) ES, drugič, da ni primerno ocenila ovir za sprejetje nacionalnih ukrepov za znižanje emisij trdnih delcev, nastalih zaradi celinske plovbe in pomorskega prometa, tretjič, da je prezrla nezmožnost ukrepanja zoper čezmejno onesnaženje, in nazadnje četrtič, da ni priznala, da je problem prekoračitev mejnih vrednosti koncentracij trdnih delcev v zunanjem zraku na Nizozemskem zelo resen.

Uporaba merila specifičnosti

– Trditve strank

55 Nizozemska vlada Komisiji najprej očita, da je za priznanje predlaganega odstopanja določila pogoj, da problem kvalitete zraka, ki ga navaja v utemeljitev svojega predloga, vpliva izključno na Nizozemsko.

56 Trditev Komisije, da problem ne more biti specifičen le za državo članico v smislu člena 95(5) ES, ker obstaja enak problem tudi v drugi državi članici, in sicer v Belgiji, naj ne bi bila utemeljena niti na podlagi besedila te določbe niti na podlagi predhodne prakse Komisije. Poleg tega bi si bilo težko predstavljati, da bi to merilo izključnosti veljalo za problem v zvezi z okoljem, povezanim s čezmejnim onesnaževanjem zraka.

57 Komisija nasprotno meni, da ni nikakor zahtevala, da Kraljevina Nizozemska dokaže, da navedeni problem kvalitete zraka vpliva izključno na njeno ozemlje. Njen položaj naj bi na podlagi posredovanih nacionalnih ocenjevalnih poročil primerjala s položajem drugih držav članic in ugotovila, da se Kraljevina Nizozemska ni soočila s specifičnim problemom prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, določenih z Direktivo 1999/30 in emisij trdnih delcev iz motornih vozil, ki jih določa Direktiva 98/69.

– Presoja Sodišča prve stopnje

58 Člen 95 ES, od (4) do (7), daje državam članicam in Komisiji pooblastilo za odstopanje od uporabe usklajevalnih ukrepov, sprejetih za vzpostavitev ali delovanje skupnega trga, če je to odstopanje potrebno zaradi varstva okolja ali delovnega okolja.

59 Da bi država članica uvedla nacionalne odločbe, ki zasledujejo ta cilj, na področjih, kjer je bil usklajevalni ukrep že sprejet, mora na podlagi člena 95(5) ES dokazati, da nacionalne določbe temeljijo na novih znanstvenih spoznanjih o varstvu okolja ali delovnega okolja ter rešujejo problem, ki je specifičen zanjo in se je pojavil po sprejetju usklajevalnega ukrepa.

60 Ta določba, ki je zaščitna klavzula, pomeni organizacijo skupnega trga, uvedeno zaradi varovanja življenjskih pogojev in pogojev za delo oseb v Skupnosti, cilj Pogodbe, ki je prav tako bistven kot cilj usklajevanja zakonodaj.

61 Nanaša se zlasti na primere, pri katerih na ozemlju ene države članice nastopi nov pojav, ki negativno vpliva na okolje ali delovno okolje, ki ga ni bilo mogoče upoštevati pri oblikovanju usklajevalnih ukrepov in ga je treba na nacionalni ravni rešiti takoj, ne da bi čakali na spremembe zakonodaje Skupnosti. Ta namreč za rešitev ugotovljenega problema lahko ne bi bila ustrezna, ker je bil pojav le lokalen ali ker so bila potrebna podrobna pravila na lokalni ravni, ki niso v skladu z roki za pogajanja in z začetkom veljavnosti novega usklajenega pravila.

62 Člen 95(5) ES v zvezi s specifičnim problemom države članice, ki se je nenadoma pojavil po sprejetju usklajevalnega ukrepa Skupnost, torej izključuje možnost, da bi bile na njegovi podlagi uvedene nacionalne določbe, ki odstopajo od usklajevalnega pravila, da bi se soočili z nevarnostjo za okolje na splošno v Skupnosti.

63 Vsak problem, ki se pojavi v primerljivih okoliščinah v vseh državah članicah in je zato v zvezi z njim treba sprejeti rešitve, usklajene na ravni Skupnosti, je splošen in torej ni specifičen v smislu člena 95(5) ES.

64 Za pravilno razlago člena 95(5) ES je torej treba določiti zahteve v zvezi z nacionalno specifičnostjo problema predvsem glede na zmožnost ali nezmožnost uskladitve pravil, ki bi se uporabila, da bi se ustrezno, na ravni Skupnosti, soočili z lokalnimi težavami, pri čemer bi ugotovljena neučinkovitost teh pravil upravičila uvedbo nacionalnih ukrepov.

65 Nizozemska vlada torej načeloma upravičeno zatrjuje, da zato, da bi bil problem specifičen za državo članico v smislu upoštevne določbe, ni treba, da obstaja nevarnost za okolje le na ozemlju te države članice. Ob upoštevanju splošne nevarnosti so lahko namreč lokalne posebnosti v primerih, navedenih v prejšnji točki, specifičen problem.

66 Vendar iz spisa ne izhaja, da je Komisija v obravnavani zadevi pojem nacionalne specifičnosti problemov varstva okolja, določen v členu 95(5) ES, omejila na primer, ki se nenadoma pojavi le na ozemlju priglasitvene države članice.

67 Komisija je v točki 41 Odločbe, zlasti kot poudarja nizozemska vlada v točki 34 tožbe, izrecno navedla, da se na podlagi nacionalnih letnih ocenjevalnih poročil, Nizozemska leta 2003 ni soočala z velikim problemom prekoračitve v primerjavi z drugimi državami članicami, kot so Belgija, Avstrija, Grčija, Češka republika, Litva, Slovenija in Slovaška.

68 Organizacija TNO poleg tega na strani 31 poročila poudarja, da je cestni promet eden od glavnih virov trdnih delcev na Nizozemskem, da pa se glede tega vidno ne razlikuje od drugih držav članic, kot so Belgija, Danska, Francija, Nemčija in Združeno kraljestvo.

69 Organizacija TNO tudi opozarja, da na Nizozemskem odstotek osebnih vozil na dizelski pogon v primerjavi z odstotkom v drugih državah članicah ni visok.

70 Nazadnje Komisija v točki 42 Odločbe ugotavlja, da nikakor ni gotovo, da naj bi se Kraljevina Nizozemska v primerjavi z drugimi državami članicami soočala s specifičnim problemom glede spoštovanja mejnih vrednosti, določenih z Direktivo 1999/30.

71 Torej ni mogoče trditi, da naj bi Komisija od Kraljevine Nizozemske zahtevala, naj dokaže, da problem kvalitete zunanjega zraka, ki ga navaja v utemeljitev svojega predloga za priznanje odstopanja, vpliva le na nizozemsko ozemlje.

72 Trditev nizozemske vlade v zvezi z razlago merila specifičnosti je treba torej zavrniti zaradi pomanjkanja dejstev.

Neupoštevanje ovir za sprejetje nacionalnih ukrepov za zmanjšanje emisij trdnih delcev, nastalih s celinsko plovbo in pomorskim prometom

– Trditve strank

73 Nizozemska vlada nato Komisiji očita, da je ocenila, da lahko priglašeni osnutek odloka odobri le, če prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku, opažene na Nizozemskem, v večini izvirajo iz emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon.

74 Komisija naj bi tako pozabila, da je Kraljevina Nizozemska z natančnim preučevanjem ugotovila, da so bila sredstva, ki jih je imela za obravnavanje problema emisij trdnih delcev, nastalih s celinsko plovbo in pomorskim prometom, omejena oziroma jih sploh ni bilo.

75 Pritiski iz evropske in mednarodne ureditve emisij trdnih delcev iz teh dveh vrst transporta naj bi bili ravno dejavniki, ki omejujejo manevrski prostor nizozemske vlade na nacionalni ravni. Obstoj velikega pristanišča, kot je Roterdam, naj bi povečal ta specifični problem na Nizozemskem.

76 Komisija nasprotno meni, da je le trdila, da Kraljevina Nizozemska ni dokazala, da se sooča s specifičnim problemom emisij trdnih delcev iz motornih vozil, na katere se nanaša Direktiva 98/69. Prav tako naj bi trdila le, da če bi zaradi celinske plovbe in pomorskega prometa nastalo veliko več trdnih delcev v eni državi članici kot v drugih in če bi tam vozilo le 25 % novih vozil na dizelski pogon, obstoj specifičnega problema koncentracije trdnih delcev, ki ga je povzročil neobstoj filtra za trdne delce v določenih od teh vozil, ki ga dopušča Direktiva 98/69, ne bi bil dokazan.

77 Nizozemska vlada naj v predlogu za priznanje odstopanja ne bi navedla trditve v zvezi s svojimi obveznostmi na podlagi prava Skupnosti in mednarodnega prava. Poleg tega naj bi bila ta zahteva v oporo neutemeljeni trditvi, v skladu s katero naj bi Komisija, kadar obveznosti mednarodnega prava ovirajo državo članico, da bi sprejela določene ukrepe, priznala odstopanje od usklajevalnih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 95 ES, ne glede na to, ali so bile zahteve iz člena 95, (5) in (6), ES izpolnjene.

– Presoja Sodišča prve stopnje

78 Sodišče prve stopnje opozarja, da je vprašanje, da bi zmožnosti, da bi priglašeni osnutek odloka lahko znižal koncentracijo trdnih delcev na Nizozemskem z zmanjšanjem števila trdnih delcev, ki jih oddajajo določena motorna cestna vozila, odvisno od nadzora sorazmernosti priglašenega nacionalnega ukrepa v primerjavi z drugimi načini posega, ki so določeni za drugi dve vrsti virov emisij trdnih delcev, prej za celinsko plovbo in pomorski promet kot pa za specifični problem.

79 Drugič, nizozemska vlada v nobenem primeru ni upravičena ugovarjati obveznostim mednarodnega in skupnostnega prava, ki bi lahko ovirale obravnavanje problema zaradi emisij trdnih delcev, nastalih s celinsko plovbo in pomorskim prometom, ker se v predlogu za priznanje odstopanja ni sklicevala nanje.

80 Priznanje odstopanja od usklajevalnih ukrepov Skupnosti državi članici na podlagi člena 95(5) ES, tako kot odobritev priglašenih državnih pomoči, je mogoče le za nacionalne ukrepe, kot je ta, ki je bil predložen Komisiji (glej v tem smislu sodbo z dne 25. marca 1999 v zadevi Forges de Clabecq proti Komisiji, T-37/97, Recueil, str. II-859, točka 100).

81 Nazadnje, tretjič, trditev nizozemske vlade nima dejanske podlage. V nasprotju s tem, kar zatrjuje, Komisija za priznanje priglašenega ukrepa ni določila pogoja, da so prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku, opažene na Nizozemskem, v večini primerov nastajale zaradi emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon.

82 Komisija se je, kot izhaja iz točk od 40 do 43 Odločbe, nasprotno omejila na ugotovitev, da je bila v Kraljevini Nizozemski v primerjavi z drugimi državami članicami očitno višja količina emisij trdnih delcev, nastalih s celinsko plovbo in pomorskim prometom, in da je bil odstotek cestnih vozil na dizelski pogon veliko nižji v Kraljevini Nizozemski, kot je v povprečju v Evropski uniji, tako da je mogoče dvomiti o obstoju specifičnega problema, ki se je na Nizozemskem pojavil v obliki emisij trdnih delcev iz vozil z dizelskim pogonom, na katere se nanaša Direktiva 98/69.

83 Torej se v nobenem primeru ne izkaže, da je bila Komisija za priznanje priglašenega ukrepa določila pogoj, da so prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku, opažene na Nizozemskem, v večini primerov nastale zaradi emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon.

84 Trditve nizozemske vlade torej ni mogoče sprejeti.

Nemožnost Kraljevine Nizozemske, da bi ukrepala zoper čezmejno onesnaževanje

– Trditve strank

85 Nizozemska vlada poleg tega zatrjuje, da njen manevrski prostor omejuje nemožnost, da bi ukrepala zoper visoko število trdnih delcev, ki prestopajo meje.

86 Komisija ugovarja, da se prav tako več držav Evropske unije sooča z visokimi stopnjami emisij trdnih delcev, ki prestopajo meje.

– Presoja Sodišča prve stopnje

87 Nemožnost ukrepanja zoper trdne delce iz tujine, ki jo zatrjuje Kraljevina Nizozemska, ni taka, da bi dokazala, da se Nizozemska sooča s specifičnim problemom kvalitete zunanjega zraka.

88 Kot v svojem poročilu poudarja organizacija TNO, večji delež trdnih delcev v državah, ki so kot Nizozemska, geografsko manjše, izhaja iz zunanjih virov, vire onesnaževanja, ki so v manjši oddaljenosti, pa je mogoče opredeliti kot tuje vire, čeprav bi se jih v geografsko večji državi štelo za notranje vire.

89 Poleg tega nizozemska vlada implicitno priznava, da čezmejno onesnaževanje po definiciji ne more biti specifično za državo članico, ker zatrjuje, da je merilo izključnosti, glede katerega Komisiji očita, da ga ni pravilno sprejela, težko primerjati z resnično čezmejnim značajem onesnaževanja.

90 Nizozemska vlada je med obravnavo poudarila, da se je Nizozemska dejansko soočala s specifičnim problemom kvalitete zunanjega zraka zaradi svojega geografskega položaja.

91 Zato nikakor ni bilo dokazano, da čezmejne emisije trdnih delcev vplivajo na kvaliteto zraka na Nizozemskem v taki meri, da bi se problem omejevanja emisij trdnih delcev tu pojavljal v drugačnem obsegu, kot se pojavlja v drugih delih Skupnosti, in bi upravičeval posebne nacionalne ukrepe.

92 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba specifičnost problema skrbi za okolje, navedene v utemeljitev njenega predloga za priznanje odstopanja od Direktive 98/69, presoditi glede na pravila, določena z Direktivo 1999/30. Priloga III k Direktivi 1999/30 določa le mejne vrednosti koncentracij trdnih delcev v zunanjem zraku, s katerimi se morajo države članice uskladiti, ne da bi upoštevale izvor prisotnih trdnih delcev.

93 Sodišče prve stopnje torej ne more šteti, da prispevanje trdnih delcev, oddanih zunaj nizozemskega ozemlja, h koncentraciji trdnih delcev v zunanjem zraku na tem ozemlju za Nizozemsko v smislu člena 95(5) ES pomeni problem kvalitete zraka, ki bi bil specifičen za to državo.

94 Trditve nizozemske vlade torej ni mogoče sprejeti.

Nepriznanje resnosti problema prekoračitev mejnih vrednosti koncentracij trdnih delcev v zunanjem zraku na Nizozemskem

– Trditve strank

95 Nizozemska vlada Komisiji očita, da ni priznala resnosti problema prekoračitev, opaženih leta 2004 v vseh conah in naseljih na Nizozemskem, v primerjavi z mejnimi

vrednostmi dnevnih koncentracij trdnih delcev, ki so opredeljene z Direktivo 1999/30, z učinkom od 1. januarja 2005, in s temi mejnimi vrednostmi, povečanimi za sprejemljivo preseganje.

96 Predhodni podatki, ki jih je posredovala Kraljevina Nizozemska, naj bi v skladu s poročilom organizacije TNO prekoračili vsaj eno izmed mejnih vrednosti koncentracij trdnih delcev, povečanih za sprejemljivo preseganje.

97 Seveda naj bi bilo v poročilu agencije MNP za leto 2006 na strani 11 poudarjeno, da so ravni trdnih delcev na Nizozemskem nižje v predhodnih domnevah. Vendar te trditve naj ne bi bilo mogoče pripisati nizozemski vladi, čeprav je agencija MNP ustanova nizozemske vlade.

98 V vsakem primeru ugotovitve agencije MNP nikakor ne bi povzročale dvoma o obstoju specifičnosti prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev v primerjavi z najvišjo mejno vrednostjo, določeno v Direktivi 1999/30, kot to izhaja iz strani 3 poročila te agencije.

99 Nizozemska vlada je med obravnavo Komisiji tudi očitala, da ni upoštevala specifičnih dejavnikov na Nizozemskem, in sicer gostote prebivalstva, gostote prometa in lokacije naselij ob cestnih povezavah.

100 Komisija odgovarja, da se Nizozemska, kot izhaja iz poročila organizacije TNO, leta 2003 ni soočala s posebej velikimi prekoračitvami mejnih vrednosti v primerjavi z drugimi državami članicami, med katerimi so nekatere v nasprotju z Nizozemsko objavile prekoračitev v vseh conah.

101 Komisija dodaja, da naj bi nacionalna ocenjevalna poročila za leto 2004 potrdila obstoj specifičnega problema kvalitete zunanjega zraka na Nizozemskem. V ocenjevalnem poročilu Kraljevine Nizozemske naj bi bilo navedenih več prekoračitev kot leta 2003, ker naj bi bili podlaga za poročilo, ki se nanaša na zadnje obdobje, le ukrepi, medtem ko naj bi poročilo za leto 2004 delno temeljijo na vzorčnih izračunih. Poleg tega naj bi bile mejne vrednosti, določene v Direktivi, znižane, tako da povečanje števila prekoračitev na Nizozemskem leta 2004 ni nujno pomenilo, da se je ta država soočala s specifičnim problemom kvalitete zraka.

102 V skladu s poročilom agencije MNP marca 2006, glede katerega Kraljevini Nizozemski ni mogoče očitati, ker je bilo uradno sestavljeno v utemeljitev predloga za priznanje odstopanja, naj bi bile predhodne ocene emisij trdnih delcev na Nizozemskem precenjene za od 10 do 15 %. Naj ne bi bilo gotovo, da bi se Kraljevina Nizozemska v primerjavi z drugimi državami soočala s specifičnim problemom, ki bi ji onemogočal spoštovanje Direktive 1999/30.

103 Obstoj potencialnih učinkov trdnih delcev na zdravje naj ne bi bil specifičen problem na Nizozemskem. Poleg tega naj bi agencija MNP pripomnila, da so učinki dolgotrajne izpostavljenosti trdnim delcem na zdravje v predhodnih ocenah za od 10 do 15 % manjši.

104 Iz tega naj bi izhajalo, da je ob Kraljevini Nizozemski ter Kraljevini Nizozemski in Kraljevini Belgiji tudi več drugih držav članic dokazalo težave glede spoštovanja mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, ki jih je določila Direktiva 1999/30, da problem kvalitete zraka, ki se je pojavil v Kraljevini Nizozemski, v primerjavi s problemom v drugih državah članicah ni bil zelo velik in da je bil najbrž v nekaterih primerih celo manjši, zlasti v primerjavi s Kraljevino Belgijo.

– Presoja Sodišča prve stopnje

105 Ugotovljeno in neizpodbojno je, da je problem emisij trdnih delcev iz vozil na dizelski pogon akuten in na ravni Skupnosti upravičuje ustrezne regulativne ukrepe. Prav tako je ugotovljeno, da je namen nacionalnega ukrepa, v zvezi s katerim je Kraljevina Nizozemska poslala uradno obvestilo, na njenem ozemlju vnaprej z usklajenimi pravili uvesti mejno vrednost emisij trdnih delcev iz predloga o uredbi, ki je v postopku sprejemanja (glej zgoraj navedeno točko 52).

106 Tak pristop načeloma ni nezdružljiv s členom 95(5) ES, če bi zadevna država članica dokazala, da bodo zaradi roka, potrebnega za začetek veljavnosti morebitne nove usklajene določbe, na njenem celotnem ozemlju ali na njegovem delu nastali posebni problemi, zaradi katerih se bo razlikovala od drugih držav članic in zaradi katerih bo treba sprejeti vnaprej določene ukrepe.

107 V zvezi s tem iz elementov spisa ne izhaja, da bi se prekoračitve mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, ki jih je določila Direktiva 1999/30, ugotovljene na Nizozemskem, v primerjavi z vrednostmi drugih držav članic vidno razlikovale tako, da bi v priglasitveni državi članici nastal specifičen problem kvalitete zunanjega zraka.

108 V študiji agencije MNP, z naslovom „Beoorderling van het prinsjedagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005“ (Ocena svežnja ukrepov na dan predložitve proračuna – Ukrepi za kakovost zraka 2005), glede katere nizozemski vladi ni mogoče očitati, ker jo je sestavil organ v okviru enega od njenih ministrstev (sodba Sodišča z dne 24. novembra 1982 v zadevi Komisija proti Irski, 249/81, Recueil, str. 4005, točka 15), in ki je bila istega dne priložena k tožbi, je, kot navaja Komisija v poročilu o

napredku, ugotovljeno, da so bile mejne vrednosti koncentracije trdnih delcev od leta 2001 prekoračene v več evropskih mestih.

109 Poleg tega s seznama, določenega na podlagi nacionalnih ocenjevalnih poročil v zvezi s kakovostjo zraka, sestavljenega za obdobje 2004, izhaja, da je Nizozemska med petimi državami članicami, v katerih je bila leta 2004 v vseh conah zabeležena stopnja trdnih delcev, ki presega dnevne mejne vrednosti, zvišane za sprejemljivo preseganje in določene v Direktivi 1999/30, medtem ko je pet drugih držav članic v svojih conah preseglo te vrednosti za več kot 50 %.

110 V ocenjevalnem poročilu Kraljevine Nizozemske za obdobje 2004 je poudarjeno, da analiza rezultatov ocenjevanj kvalitete zunanjega zraka, izvedena na njenem ozemlju, kaže izboljšanje kvalitete zraka v primerjavi z letom 2003 in da poročilo še posebej predvsem glede trdnih delcev to izboljšanje pripisuje spremembi vremenskih razmer, opaženi leta 2004 v primerjavi s prejšnjim letom.

111 Agencija MNP poleg tega v svoji študiji „Ocena svežnja ukrepov na dan predložitve proračuna – Ukrepi za kakovost zraka 2005“ poudarja, da imajo poleg Nizozemske tudi druge evropske države težave pri doseganju evropskih mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev.

112 Tako kot poudarjata agencija MNP v svojem poročilu za marec 2006, ki ga je med preučevanjem priglašenega osnutka odloka sestavila nizozemska vlada, in Komisija, ki ji v zvezi s tem nihče ne ugovarja, v uvodni izjavi 41 Odločbe, so ravni koncentracije trdnih delcev na Nizozemskem za od 10 do 15 % nižje od predhodnih domnev.

113 Agencija MNP meni, da se je število con, za katere se za leto 2010 predvidevajo prekoračitve mejnih vrednosti povprečnih dnevnih koncentracij, zmanjšalo za več kot polovico v primerjavi s prejšnjimi ocenami, ocene dolgotrajne izpostavljenosti trdnim delcem in njihovih učinkov na zdravje pa so se znižale za od 10 do 15 %.

114 Agencija MNP, kot ugotavlja Komisija v točki 41 Odločbe, zatrjuje tudi, da se bo število con, v katerih bo Skupnostna mejna vrednost povprečne dnevne koncentracije trdnih delcev prekoračena, leta 2005 v primerjavi z letom 2010 ter leta 2010 v primerjavi z letom 2015 za polovico zmanjšalo.

115 Nazadnje, čeprav gostota prebivalstva, gostota cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacija naselij ob cestnih povezavah niso merila iz Direktive 1999/30, ni dokazano, da v zvezi s to državo članico v smislu člena 95(5) ES prispevajo k problemu varstva okolja, zaradi katerega bi se zelo razlikovala od drugih regij Evropske unije.

116 Organizacija TNO v zvezi s tem obvešča o visoki stopnji emisij trdnih delcev, ugotovljeni v delu Evropske unije, in sicer v Beneluksu, osrednjem delu Združenega kraljestva in vzhodni Nemčiji, zaradi velike gostote prebivalstva in njegovih onesnaževalnih dejavnostih, med katerimi je zlasti cestni promet.

117 Nizozemska vlada torej ni dokazala obstoja specifičnih problemov na svojem ozemlju, zaradi katerih bi bilo treba vnaprej uporabiti nova usklajena pravila, ki so v postopku sprejemanja.

118 Tako ni mogoče sklepati, da Komisija ni upravičeno štela, da problem skladnosti države članice, ki je poslala uradno obvestilo o mejnih vrednostih Skupnosti za koncentracijo trdnih delcev v zunanjem zraku, določenih z Direktivo 1999/30, ni specifičen.

119 Ker so pogoji, ki so postavljeni v členu 95(5) in (6) ES, kumulativni, za zavrnitev predloga za odobritev izjeme zadostuje, da eden od njih ni izpolnjen (sodba Sodišča z dne 21. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-512/99, Recueil, str. I-845, točka 81, in zgoraj navedena sodba v zadevi Land Oberösterreich in Republika Avstrija proti Komisiji, točka 69).

120 Ker Nizozemski vladi ni uspelo dokazati, da je bil eden od teh pogojev izpolnjen, je treba ugotoviti, da mora Komisija zavrniti priglašene nacionalne določbe.

121 Ob upoštevanju tega je treba tožbo zavrniti kot neutemeljeno, ne da bi bilo treba odločati o drugih očitkih, ki jih je navedla tožeča stranka zoper Odločbo.

Stroški

122 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

123 Ker v obravnavanem primeru Kraljevina Nizozemska ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Komisije.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 27. junija 2007.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon H. Legal