HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI

27 iunie 2007 *

În cauza T-182/06,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de doamna H. Sevenster și de domnul M. de Grave, în calitate de agenți,

reclamant,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de doamnele M. Patakia, M. A. Alcover San Pedro și de domnul H. van Vliet, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect cererea de anulare a Deciziei 2006/372/CE a Comisiei din 3 mai 2006 cu privire la un proiect de dispoziții de drept intern notificat de Regatul Țărilor de Jos în temeiul articolului 95 alineatul (5) CE, care prevede limitele pentru emisiile de pulberi în suspensie provenind de la autovehiculele cu motor diesel (JO L 142, p. 16),

* Limba de procedură: olandeza.

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE
(Camera a patra)

compus din domnul H. Legal, președinte, doamna I. Wiszniewska-Białecka și domnul E. Moavero Milanesi, judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 martie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 Articolul 95 CE prevede la alineatele (4)-(6):

„(4) În cazul în care, după adoptarea de către Consiliu sau Comisie a unei măsuri de armonizare, un stat membru consideră necesară menținerea dispozițiilor de drept intern justificate de cerințele importante prevăzute la articolul 30 sau referitoare la protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru, acesta adresează Comisiei o notificare, indicând motivele menținerii acestor dispoziții.

(5) De asemenea, fără a aduce atingere alineatului (4), în cazul în care, după adoptarea de către Consiliu sau Comisie a unei măsuri de armonizare, un stat membru consideră necesară introducerea unor dispoziții de drept intern întemeiate pe dovezi științifice noi referitoare la protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru, din cauza unei probleme specifice a statului membru respectiv, apărute după adoptarea măsurii de armonizare, acesta adresează Comisiei o notificare privind măsurile avute în vedere și motivele adoptării acestora.

(6) În termen de șase luni de la notificările prevăzute la alineatele (4) și (5), Comisia aprobă sau respinge dispozițiile respective de drept intern, după ce a verificat dacă acestea constituie sau nu un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și dacă acestea constituie sau nu un obstacol în funcționarea pieței interne.

În lipsa unei decizii a Comisiei adoptate în acest termen, dispozițiile de drept intern prevăzute la alineatele (4) și (5) se consideră aprobate.

În cazul în care complexitatea problemei justifică acest lucru și dacă nu există niciun pericol pentru sănătatea umană, Comisia poate notifica statului membru în cauză că termenul prevăzut de prezentul alineat poate fi prorogat cu un nou termen de până la șase luni."

2 Directiva 96/62/CE a Consiliului din 27 septembrie 1996 privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător (JO L 296, p. 55, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 198) prevede la articolul 7 alineatul (3) că statele membre elaborează planuri de acțiune care să indice măsurile ce urmează să fie luate pe termen scurt acolo unde există un risc de depășire a valorilor limită și/sau a pragurilor de alertă pentru nivelurile de poluare a aerului înconjurător, în scopul reducerii acestui risc și pentru limitarea duratei sale de producere. În funcție de caz, aceste planuri pot asigura măsuri de control și, unde este necesar, măsuri de suspendare a activităților, inclusiv a traficului rutier care contribuie la depășirea valorilor limită.

3 Conform articolului 11 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/62, statele membre informează Comisia despre apariția nivelurilor de poluare care depășesc valoarea limită plus marja de toleranță în termen de nouă luni de la sfârșitul fiecărui an.

4 Directiva 98/69/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1998 privind măsurile care urmează a fi adoptate împotriva poluării aerului cu emisii poluante provenind de la autovehicule, precum și modificarea Directivei 70/220/CEE a Consiliului din 20 martie 1970 (JO L 350, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 25, p. 239) a intrat în vigoare la 28 decembrie 1998, data publicării sale în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.

5 Acest text supune unei valori limită a concentrației masei de pulberi în suspensie (PM) de 25 mg/km autovehiculele cu motor diesel aparținând, pe de o parte, categoriei M (automobile proprietate personală), definite în anexa II secțiunea A la Directiva 70/156/CEE a Consiliului din 6 februarie 1970 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la omologarea de tip a autovehiculelor și a remorcilor acestora (JO L 42, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 1, p. 41) – cu excepția autovehiculelor a căror masă maximă depășește 2 500 kg – și, pe de altă parte, autovehiculele cu motor diesel aparținând categoriei N_1, clasa I (autovehicule utilitare cu o masă maximă autorizată de 1 305 kg).

6 Conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva 98/69:

„[...] din motive legate de poluarea atmosferică cu emisii ale autovehiculelor, statele membre:

— nu pot să refuze acordarea omologării CE de tip conform articolului 4 alineatul (1) din Directiva 70/156/CEE;

— nu pot să refuze omologarea națională de tip;

— nu pot să interzică înmatricularea, vânzarea sau introducerea în circulație a autovehiculelor conform articolului 7 din Directiva 70/156/CEE,

dacă aceste autovehicule satisfac cerințele Directivei 70/220/CEE, astfel cum a fost modificată prin prezenta directivă."

7 Directiva 1999/30/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999 privind valorile limită pentru dioxidul de sulf, dioxidul de azot și oxizii de azot, pulberile în suspensie și plumbul din aerul înconjurător (JO L 163, p. 41, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 46), coroborată cu Directiva 96/62, prevede valori limită aplicabile în special concentrațiilor de pulberi în suspensie „PM_{10}" din aerul înconjurător obligatorii din punct de vedere juridic de la 1 ianuarie 2005.

8 În scopul aplicării Directivei 1999/30, pulberile în suspensie PM_{10} sunt definite după cum urmează:

„11. «PM10» înseamnă pulberi în suspensie care trec printr-un orificiu de selectare după dimensiuni cu mărime selectiv, cu un randament de separare de 50 % pentru un diametru aerodinamic de 10 μm;".

9 La articolul 5, Directiva 1999/30 prevede că statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că concentrațiile acestor pulberi în suspensie din aerul înconjurător nu depășesc valorile limită prevăzute în secțiunea I din anexa III.

10 În plus, și chiar dacă nu este vorba despre dispoziții actualmente în vigoare, se poate preciza că, la 21 decembrie 2005, Comisia a adoptat o propunere de regulament, numită „Euro 5", de reducere la 5 mg/km a valorii limită comunitare pentru emisiile de pulberi în suspensie produse de autovehiculele cu motor diesel aparținând, pe de o parte, categoriei M (automobile proprietate personală) și, pe de altă parte, categoriei N_1, clasa I (autovehicule utilitare cu o masă maximă autorizată de 1 305 kg).

11 Dacă propunerea ar fi adoptată în forma actuală, această nouă valoare limită comunitară ar intra în vigoare la sfârșitul lunii septembrie 2009 în privința noilor tipuri de autovehicule aparținând acestor două categorii și la sfârșitul lunii ianuarie 2011 în privința tuturor autovehiculelor noi avute în vedere.

Istoricul cauzei

12 Prin scrisoarea din 2 noiembrie 2005, Regatul Țărilor de Jos a notificat Comisiei, în temeiul articolului 95 alineatul (5) CE, intenția sa de a adopta un decret care, prin derogare de la dispozițiile Directivei 98/69, urmărea să supună autovehiculele noi cu motor diesel din categoria M_1 și din categoria N_1, clasa I unei valori limită pentru emisiile de pulberi în suspensie de 5 mg/km începând cu 1 ianuarie 2007.

13 În susținerea cererii sale de derogare, Regatul Țărilor de Jos a precizat că valorile limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30 fuseseră depășite în mai multe părți ale teritoriului său. Prin urmare, statul membru care notifică nu se considera în măsură să respecte obligațiile sale comunitare în termenele stabilite, cu toate că Directiva 1999/30 îi impunea să adopte toate măsurile necesare pentru a reduce concentrațiile de pulberi în suspensie.

14 Regatul Țărilor de Jos a subliniat că pulberile în suspensie reprezintă pentru sine o preocupare majoră, din cauza densității demografice ridicate a țării și din cauza unui grad de concentrare a infrastructurilor mai ridicat decât în alte state europene, ceea ce ar genera o rată superioară a emisiilor de pulberi în suspensie pe km^2. Rezidenții ar fi foarte expuși la poluare din cauza proximității imediate a circulației rutiere față de zonele rezidențiale și din cauza altor forme de utilizare intensivă a solurilor. Acest aspect ar prezenta o importanță specială pentru Țările de Jos, având în vedere intensitatea circulației observată în numeroase regiuni ale țării. Localizarea producerii unei părți considerabile de emisii de pulberi în suspensie de origine rutieră în zonele urbanizate și la un nivel care afectează spațiile rezidențiale ar avea în plus ca efect expunerea unei mari părți a locuitorilor la pulberi în suspensie de funingine, deosebit de nocive, conținute în gazul de eșapament al autovehiculelor cu motor diesel.

15 Regatul Țărilor de Jos a afirmat, de asemenea, că suferă de o importantă poluare de origine externă, două treimi din cele 45 % din concentrațiile de pulberi în suspensie antropice constatate în țară provenind din exteriorul țării. Ar rezulta că normele naționale de protecție a mediului ar putea avea incidență numai asupra a 15 % din media națională de concentrații de pulberi în suspensie.

16 În final, Regatul Țărilor de Jos a susținut că dorește să acorde o mai mare prioritate reducerii emisiilor de pulberi în suspensie generate de automobilele proprietate personală și de autovehiculele comerciale. Într-adevăr, Regatul Țărilor de Jos ar privilegia reducerea emisiilor produse de aceste autovehicule, responsabile, în opinia sa, pentru 70 % din emisiile de origine rutieră. Statul membru care notifică a precizat că numărul autovehiculelor echipate cu motor diesel ar fi înregistrat pe teritoriul său o creștere neprevăzută la data elaborării Directivei 98/69.

17 Măsura derogatorie notificată ar face parte integrantă dintr-un dispozitiv de reglementare axat pe circulația rutieră și pe promovarea autovehiculelor și a

carburanților mai puțin poluanți. Aceasta ar fi trebuit să se aplice automobilelor proprietate personală și autovehiculelor comerciale cu motor diesel utilizate pentru prima dată după 31 decembrie 2006.

18 Proiectul de decret ar fi trebuit să aibă drept consecință concretă instalarea unui filtru care ar fi redus cantitatea de pulberi în suspensie prezente în funinginea produsă de motorul diesel, dar nu ar fi trebuit să fie aplicabilă autovehiculelor înmatriculate într-un alt stat membru al Uniunii Europene.

19 Norma de emisie mai severă prevăzută în proiectul de decret nu ar schimba cu nimic nici procedurile de omologare de tip a autovehiculelor vizate, nici condițiile de înmatriculare a autovehiculelor care au obținut omologarea CE în alte state membre.

20 În schimb, poliția și organele însărcinate cu controlul periodic al autovehiculelor vizate ar putea verifica, după intrarea în vigoare a decretului, dacă automobilul proprietate personală sau autovehiculul comercial ușor ar fi în măsură să respecte noua valoare limită de 5 mg/km.

21 Prin scrisoarea din 23 noiembrie 2005, Comisia a confirmat primirea notificării guvernului olandez și l-a informat pe acesta că termenul de șase luni care îi este acordat prin articolul 95 alineatul (6) CE pentru a se pronunța asupra cererilor de derogare a început să curgă la 5 noiembrie 2005, ziua următoare primirii notificării.

22 Raportul de evaluare a calității aerului în Țările de Jos pentru anul 2004, stabilit în temeiul Directivei 96/62, a fost comunicat Comisiei la 8 februarie 2006 și a fost înregistrat de aceasta la 10 februarie 2006.

23 Prin scrisoarea din 10 martie 2006, autoritățile olandeze au informat Comisia în legătură cu existența unui raport întocmit în martie 2006 de către Milieu- en Natuurplanbureau (Agenția Olandeză pentru Evaluarea Mediului, MNP), denumit „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" („Noi indicații asupra întinderii problematicii pulberilor în suspensie").

24 În scopul aprecierii temeiniciei argumentelor propuse de autoritățile olandeze, Comisia a solicitat avizul științific și tehnic al unui consorțiu de consultanți coordonat de către Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Organizația Olandeză pentru Cercetare Științifică Aplicată, TNO).

25 Acest organism a prezentat Comisiei raportul său la 27 martie 2006.

26 Prin Decizia 2006/372/CE din 3 mai 2006 cu privire la un proiect de dispoziții de drept intern notificat de Regatul Țărilor de Jos în temeiul articolului 95 alineatul (5) CE și care prevede limitele pentru emisiile de pulberi în suspensie provenind de la autovehiculele cu motor diesel (JO L 142, p. 16, denumită în continuare „Decizia"), Comisia a respins proiectul de decret notificat, întrucât „Regatul Țărilor de Jos nu a demonstrat existența unei probleme specifice în privința Directivei 98/69" și „măsura notificată nu [era] proporțională cu obiectivele urmărite".

Procedura și concluziile părților

27 Prin cererea introductivă depusă la 12 iulie 2006, Regatul Țărilor de Jos a introdus o acțiune în anulare împotriva Deciziei. În temeiul articolului 76a din Regulamentul de procedură al Tribunalului, acesta a prezentat, în aceeași zi, o cerere de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate.

28 Comisia a depus observațiile cu privire la cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate la 8 august 2006, iar memoriul în apărare la 6 octombrie 2006.

29 Prin Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tribunalul (Camera a patra) a admis cererea de judecare a cauzei în procedură accelerată.

30 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale au fost ascultate în ședința din 29 martie 2007.

31 Guvernul olandez a solicitat Tribunalului:

— anularea Deciziei;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

32 Comisia a solicitat Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

33 Guvernul olandez susține că Decizia se opune regulilor de fond prevăzute la articolul 95 CE și obligației de motivare prevăzute la articolul 253 CE, în primul rând în măsura în care aceasta nu recunoaște existența unei probleme specifice în Țările de Jos, apărută după adoptarea Directivei 98/69, și aceasta fără să fi examinat datele pertinente transmise de către statul membru respectiv, în al doilea rând, în măsura în care aceasta consideră proiectul de decret notificat ca nefiind proporțional cu obiectivele urmărite de Regatul Țărilor de Jos și, în al treilea rând, în măsura în care aceasta ia în considerare contextul juridic internațional în examinarea proiectului notificat.

34 În ceea ce privește existența unei probleme specifice în Țările de Jos, guvernul olandez contestă Decizia sub două aspecte. Pe de o parte, Comisia ar fi negat în mod eronat existența unei probleme specifice privind calitatea aerului în Țările de Jos. Pe de altă parte, Comisia ar fi omis, fără să dea explicații, să ia în considerare în aprecierea specificității problemei documente comunicate în mod regulamentar de către autoritățile olandeze, încălcând astfel atât obligația sa de diligență, cât și obligația de motivare a deciziilor.

35 Trebuie examinat, în primul rând, al doilea aspect al motivului din cererea introductivă, referitor la specificitatea problemei cu care Regatul Țărilor de Jos se consideră confruntat.

Cu privire la lipsa de diligență și la încălcarea obligației de motivare despre care se consideră că ar fi viciat aprecierea specificității problemei calității aerului înconjurător în Țările de Jos

Argumentele părților

36 Guvernul olandez consideră că, prin omiterea examinării, fără indicarea motivelor, a datelor pertinente pe care le-a adresat acesteia în termen, înaintea adoptării Deciziei, Comisia nu și-a îndeplinit obligația de diligență.

37 Contrar a ceea ce susține la punctul 41 din Decizie, Comisia ar fi dispus de date pertinente în privința Țărilor de Jos, aferente anului 2004.

38 În cazul în care Comisia și-ar fi respectat obligația de diligență și ar fi ținut cont de aceste informații recente, aceasta ar fi putut să admită apariția unei probleme specifice în Țările de Jos după adoptarea Directivei 98/69.

39 Comisia admite că, în mod contrar a ceea ce susține la punctul 41 din Decizie, Regatul Țărilor de Jos a procedat într-adevăr la depunerea oficială a raportului de evaluare pentru 2004 înaintea adoptării Deciziei. Totuși, în niciun fel nu rezultă de aici o lipsă de diligență în examinarea dosarului.

40 Regatul Țărilor de Jos ar fi întocmit acest raport la mai mult de patru luni după expirarea termenului acordat pentru depunerea sa conform articolului 11 alineatul (1) litera (a) din Directiva 96/62. Notificarea măsurii de drept intern din 2 noiembrie 2005 nu făcea, prin urmare, trimitere la aceste date.

41 Comisia ar fi cerut Regatului Țărilor de Jos să îi comunice aceste informații cât mai curând cu putință și le-a transmis, după ce le-a primit, la TNO, solicitându-i acesteia să le ia în considerare în raportul său cu privire la cererea de derogare prezentată de Regatul Țărilor de Jos.

42 Raportul de evaluare a Regatului Țărilor de Jos pentru anul 2004 ar fi fost luat în considerare în studiul TNO și în considerentele Deciziei.

Aprecierea Tribunalului

43 TNO arată la pagina 29 din raportul său, pe care, după cum s-a constatat, Comisia s-a întemeiat pentru a lua Decizia și ale cărui constatări și concluzii nu au fost contestate de guvernul olandez, că „pentru anul 2004 nu se poate efectua încă o comparare [...], pentru că examinarea datelor din 2004 a fost întârziată, întrucât mai multe state membre, printre care și Regatul Țărilor de Jos, și-au comunicat informațiile cu întârziere".

44 Cu toate acestea, rezultă din considerentele Deciziei consacrate problemei specificității calității aerului înconjurător în Țările de Jos că ultimele date furnizate de autoritățile olandeze au fost integrate în raportul TNO. În special, aceasta precizează la pagina 29 a acestui document, citată anterior, că:

„Datele preliminare comunicate de Regatul Țărilor de Jos cu privire la depășirile din 2004 creează o imagine diferită de cea din 2003. În toate zonele se constată o depășire pentru PM_{10} a cel puțin uneia dintre valorile limită plus marja de toleranță."

45 În plus, TNO, la pagina 29 din raportul său, și Comisia, la punctul 41 din Decizie, reiau anumite constatări din raportul din martie 2006 al MNP, citat anterior.

46 În final, astfel cum rezultă de la punctul 42 din Decizie, Comisia a refuzat să considere drept demonstrată existența unei probleme specifice privind respectarea de către Regatul Țărilor de Jos a valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30 și pentru că a avut în vedere noile informații transmise de către guvernul olandez și cuprinse în raportul MNP.

47 În aceste condiții, nu i s-ar putea reproșa Comisiei că a omis să examineze datele recente pe care i le comunicase guvernul olandez înaintea adoptării Deciziei.

48 Cu atât mai mult, rezultă în mod necesar că nu i se poate reproșa Comisiei că a omis să indice motivele acestei pretinse omiteri.

49 Prin urmare, argumentele întemeiate pe încălcarea de către Comisie a obligației sale de diligență și a obligației sale de motivare nu ar putea fi admise.

Cu privire la refuzul Comisiei de a admite specificitatea problemei calității aerului înconjurător în Țările de Jos

Considerații preliminare

50 Îi revine statului membru care invocă articolul 95 alineatul (5) CE sarcina de a dovedi că sunt reunite condițiile de aplicare a acestei dispoziții [Hotărârea Tribunalului din 5 octombrie 2005, Land Oberösterreich și Austria/Comisia, T-366/03, Rec., p. II-4005, punctul 63; a se vedea de asemenea, prin analogie cu articolul 95 alineatul (4) CE, Hotărârea Curții din 20 martie 2003, Danemarca/Comisia, C-3/00, Rec., p. I-2643, punctul 84].

51 În cererea de derogare, Regatul Țărilor de Jos a justificat măsura de drept intern notificată subliniind că, în numeroase regiuni ale teritoriului său, calitatea aerului înconjurător nu era conformă normelor prevăzute de Directiva 1999/30 și că, în special, valorile limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de acest text erau depășite în mai multe zone, în condițiile în care statele membre sunt obligate să adopte toate măsurile de natură a reduce concentrația acestor pulberi în suspensie.

52 Astfel, Regatul Țărilor de Jos a susținut că nu putea aștepta în mod rezonabil intrarea în vigoare a propunerii de regulament Euro 5, care reduce la 5 mg/km valoarea limită actuală de 25 mg/km prevăzută de Directiva 98/69 pentru emisiile de pulberi în suspensie produse de autovehiculele cu motor diesel în discuție, și că a dorit, așadar, să anticipeze la nivel național introducerea valorii limită de 5 mg/km pentru aceste autovehicule.

53 Îi revine, prin urmare, Regatului Țărilor de Jos, pentru a stabili temeinicia acțiunii sale, să demonstreze că, în Decizie, Comisia a considerat în mod eronat că depășirile constatate pe teritoriul olandez ale valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30 prezentau o intensitate care le distingea în mod sensibil de cele relevate în alte state membre.

54 În această privință, guvernul olandez reproșează Comisiei, în primul rând, faptul că a aplicat în mod eronat criteriul specificității problemei protecției mediului ambiant prevăzut la articolul 95 alineatul (5) CE, în al doilea rând, că nu a recunoscut obstacolele în adoptarea măsurilor de drept intern de reducere a emisiilor de pulberi în suspensie generate de navigația interioară și de transportul maritim, în al treilea rând, că a ignorat imposibilitatea de a acționa împotriva poluării transfrontaliere și, în final, în al patrulea rând, că nu a recunoscut caracterul deosebit de serios al depășirilor valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie constatate în aerul înconjurător în Țările de Jos.

Cu privire la aplicarea criteriului specificității

— Argumentele părților

55 Guvernul olandez critică în primul rând Comisia pentru că a subordonat acordarea derogării solicitate condiției ca problema privind calitatea aerului invocată în susținerea cererii sale să afecteze Țările de Jos în mod exclusiv.

56 Teza Comisiei conform căreia nu s-ar putea admite existența unei probleme specifice unui stat membru în sensul articolului 95 alineatul (5) CE atunci când aceeași problemă se ridică într-un alt stat membru, în speță Belgia, nu și-ar găsi fundamentarea nici în cuprinsul acestei dispoziții, nici în practica anterioară a Comisiei. Ar fi, de altfel, dificil de conceput aplicabilitatea acestui criteriu de exclusivitate la o problemă de mediu ambiant legată de poluarea transfrontalieră a aerului.

57 Comisia consideră, dimpotrivă, că nu a solicitat în niciun fel Regatului Țărilor de Jos să demonstreze că problema calității aerului invocată afectează în mod exclusiv teritoriul acestuia. Comisia ar fi comparat situația acestuia cu situația tuturor celorlalte state membre pe baza rapoartelor naționale de evaluare comunicate și a concluzionat că Țările de Jos nu s-au confruntat cu o problemă specifică de depășire a valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30 și a emisiilor de pulberi în suspensie provenind de la autovehiculele cu motor prevăzute de Directiva 98/69.

— Aprecierea Tribunalului

58 La alineatele (4)-(7), articolul 95 CE conferă statelor membre și Comisiei puterea de a deroga de la aplicarea măsurilor de armonizare adoptate pentru stabilirea sau funcționarea pieței comune, în măsura în care protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru face necesară o astfel de derogare.

59 Pentru a introduce dispoziții de drept intern având acest obiect în materiile în care o măsură de armonizare a fost deja adoptată, un stat membru trebuie să poată justifica, în temeiul articolului 95 alineatul (5) CE, că dispozițiile de drept intern se întemeiază pe dovezi științifice noi și răspund unei probleme care îi este specifică și care a apărut după adoptarea măsurii de armonizare.

60 Această dispoziție, având natura unei clauze de salvgardare, reprezintă o adaptare a organizării pieței comune introdusă cu scopul de a proteja condițiile de viață și de muncă ale persoanelor în Comunitate, acesta reprezentând un obiectiv fundamental al tratatului, ca și acela al armonizării legislațiilor.

61 Aceasta se aplică în special în cazurile în care pe tot sau pe o parte din teritoriul unui stat membru se produce un fenomen nou, care afectează negativ mediul ambiant sau mediul de lucru, care nu a putut fi luat în considerare în elaborarea regulilor armonizate și căruia trebuie să i se găsească o soluție imediată la nivel național, fără să se aștepte o modificare a legislației comunitare. Într-adevăr, aceasta ar putea fi improprie pentru rezolvarea problemei constatate, fie din cauza caracterului pur local al fenomenului, fie din cauza modalităților speciale pe care le prezintă pe plan local și care sunt incompatibile cu termenele inerente negocierii și intrării în vigoare a unei noi reguli armonizate.

62 Referindu-se la o problemă specifică a unui stat membru survenită după adoptarea unei măsuri comunitare de armonizare, articolul 95 alineatul (5) CE exclude, prin urmare, posibilitatea ca în temeiul său să fie introduse dispoziții de drept intern care derogă de la regula armonizată pentru a face față unui risc de mediu care prezintă un caracter general în Comunitate.

63 Prezintă un caracter general și, prin urmare, nu este specifică în sensul articolului 95 alineatul (5) CE orice problemă care apare în condiții în general asemănătoare în ansamblul statelor membre și se pretează, în consecință, la soluții armonizate la nivel comunitar.

64 Prin urmare, pentru interpretarea corectă a articolului 95 alineatul (5) CE, trebuie avută în vedere cerința specificității naționale a problemei, în special din punctul de vedere al capacității sau incapacității armonizării comunitare a regulilor aplicabile de a face față în mod adecvat dificultăților întâlnite în plan local, constatarea unei incapacități justificând introducerea măsurilor de drept intern.

65 Așadar, pe bună dreptate guvernul olandez susține, în principiu, că, pentru ca o problemă să fie specifică unui stat membru în sensul dispoziției pertinente, nu este necesar ca aceasta să rezulte dintr-un risc de mediu existent numai pe teritoriul acestui stat. În contextul realizării unui risc general, particularitățile locale pot într-adevăr, în cazurile evocate la punctele precedente, să constituie o problemă specifică.

66 Totuși, nu reiese din dosar că, în speță, Comisia a limitat noțiunea de specificitate națională a problemelor de protecție a mediului ambiant, prevăzută la articolul 95 alineatul (5) CE, la ipoteza apariției acestora numai pe teritoriul statului membru care notifică.

67 În special, astfel cum arată chiar guvernul olandez la punctul 34 din cererea introductivă, Comisia a prevăzut expres la punctul 41 din Decizie că, potrivit rapoartelor naționale de evaluare, Țările de Jos nu au cunoscut în 2003 probleme de depășiri deosebit de importante în comparație cu alte state membre precum Belgia, Austria, Grecia, Republica Cehă, Lituania, Slovenia și Slovacia.

68 În plus, TNO arată, la pagina 31 din raportul său, că transporturile rutiere constituie în mod evident una dintre sursele preponderente de pulberi în suspensie în Țările de Jos, dar că acestea nu se diferențiază în mod sensibil din acest punct de vedere de alte state membre precum Belgia, Danemarca, Franța, Germania și Regatul Unit.

69 TNO atrage atenția în continuare că procentul automobilelor proprietate personală echipate cu motor diesel nu este ridicat în Țările de Jos în comparație cu acela din alte state membre.

70 În final, Comisia consideră, la punctul 42 din Decizie, că nu pare în niciun fel sigur că Regatul Țărilor de Jos s-ar fi confruntat, în comparație cu alte state membre, cu o problemă specifică de respectare a valorilor limită prevăzute de Directiva 1999/30.

71 Prin urmare, nu se poate susține că Comisia ar fi solicitat Regatului Țărilor de Jos să demonstreze că problema calității aerului înconjurător, invocată pentru a justifica cererea sa de derogare, afectează numai teritoriul olandez.

72 În consecință, argumentația guvernului olandez referitoare la interpretarea criteriului specificității trebuie respinsă ca neîntemeiată în fapt.

Cu privire la nerecunoașterea obstacolelor în adoptarea măsurilor de drept intern de reducere a emisiilor de pulberi în suspensie generate de navigația interioară și de transportul maritim

— Argumentele părților

73 Guvernul olandez critică în continuare Comisia pentru că a considerat că nu poate să autorizeze proiectul de decret notificat decât cu condiția ca depășirile valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie din aerul înconjurător constatate în Țările de Jos să provină în cea mai mare parte din emisiile de pulberi în suspensie produse de autovehiculele rutiere echipate cu motor diesel.

74 Comisia ar uita astfel că Regatul Țărilor de Jos a concluzionat, în urma unui studiu minuțios, că mijloacele de care acesta dispunea pentru a rezolva problema emisiilor de pulberi în suspensie generate de navigația interioară și de transportul maritim erau reduse sau chiar inexistente.

75 Constrângerile care decurg din reglementarea europeană și internațională cu privire la emisiile de pulberi în suspensie provenind de la aceste două modalități de transport ar constitui tocmai factorii care limitează marja de acțiune a guvernului olandez la nivel național. Prezența unui mare port, precum Rotterdam, ar accentua intensitatea acestei probleme specifice Țărilor de Jos.

76 Comisia consideră, dimpotrivă, că s-a mărginit la a susține că Regatul Țărilor de Jos nu demonstrase că se confruntă cu o problemă specifică de emisii de pulberi în suspensie provenind de la autovehicule cu motor prevăzute de Directiva 98/69. Aceasta a reținut numai că, dacă navigația interioară și transportul maritim ar produce o proporție mult mai ridicată de pulberi în suspensie într-un stat membru decât în altele și dacă numai 25 % din autovehiculele noi ar funcționa cu motor diesel, existența unei probleme specifice privind concentrația de pulberi în suspensie, cauzată de absența, autorizată de Directiva 98/69, a unui filtru de pulberi în suspensie pentru o parte din aceste autovehicule nu ar fi demonstrată.

77 Guvernul olandez nu a prezentat în cererea sa de derogare argumentul pe care îl deduce din obligațiile sale impuse de dreptul comunitar și de dreptul internațional. În plus, această pretenție ar ajunge să confirme teza imposibil de susținut potrivit căreia, atunci când anumite obligații de drept internațional ar împiedica un stat membru să adopte anumite măsuri, Comisia ar trebui să accepte să deroge de la regulile de armonizare adoptate în temeiul articolului 95 CE, indiferent dacă au fost sau nu îndeplinite cerințele prevăzute la alineatele (5) și (6) ale acestei dispoziții.

— Aprecierea Tribunalului

78 Tribunalul arată, în primul rând, că problema capacității proiectului de decret notificat de a reduce concentrația de pulberi în suspensie prezente în aerul înconjurător în Țările de Jos prin diminuarea doar a numărului de pulberi în suspensie emise de anumite autovehicule rutiere cu motor diesel ține în mai mare măsură de controlul proporționalității măsurii de drept intern notificate în raport cu alte modalități de intervenție ce pot fi avute în vedere în privința a două alte surse de emisie de pulberi în suspensie, navigația interioară și transportul maritim, decât de aprecierea specificității problemei.

79 În orice caz și în al doilea rând, nu se poate admite ca guvernul olandez să invoce obligații de drept internațional și comunitar susceptibile să constituie un obstacol în soluționarea problemei ridicate de emisiile de pulberi în suspensie produse de navigația interioară și transportul maritim, din moment ce nu le-a menționat în cererea sa de derogare.

80 După modelul autorizațiilor acordate pentru ajutoarele de stat notificate, acordarea beneficiului unei derogări de la măsurile comunitare de armonizare în temeiul articolului 95 alineatele (5) și (6) CE unui stat membru nu ar putea să se aplice decât măsurii de drept intern, astfel cum a fost prezentată aceasta Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 1999, Forges de Clabecq/Comisia, T-37/97, Rec., p. II-859, punctul 100).

81 În final, în al treilea rând, argumentul guvernului olandez este neîntemeiat în fapt. Contrar a ceea ce susține acesta, Comisia nu a supus posibilitatea autorizării măsurii notificate condiției ca depășirile valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie din aerul înconjurător constatate în Țările de Jos să provină în cea mai mare parte din emisiile de pulberi în suspensie produse de autovehiculele rutiere echipate cu motor diesel.

82 Astfel cum rezultă de la punctele 40 și 43 din Decizie, Comisia s-a limitat, dimpotrivă, să constate că, în comparație cu alte state membre, Regatul Țărilor de Jos se caracteriza printr-un volum în mod clar mai ridicat de emisii de pulberi în suspensie provenind din navigația interioară și din transportul maritim și că procentul de autovehicule rutiere cu motor diesel era în mod sensibil mai redus în Regatul Țărilor de Jos față de media Uniunii Europene, astfel încât existența însăși a unei probleme specifice apărute în Țările de Jos sub forma emisiilor de pulberi în suspensie provenind de la autovehiculele cu motor diesel prevăzute de Directiva 98/69 putea fi pusă la îndoială.

83 Nu rezultă, așadar, că, în orice caz, Comisia ar fi supus posibilitatea autorizării măsurii notificate condiției ca depășirile valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie din aerul înconjurător constatate în Țările de Jos să provină în cea mai mare parte din emisiile de pulberi în suspensie generate de autovehiculele rutiere echipate cu motor diesel.

84 Prin urmare, argumentația guvernului olandez nu poate fi admisă.

Cu privire la imposibilitatea Regatului Țărilor de Jos de a acționa împotriva poluării transfrontaliere

— Argumentele părților

85 Guvernul olandez susține în continuare că marja sa de acțiune este, pe de altă parte, limitată de imposibilitatea în care se găsește de a acționa împotriva numărului mare de pulberi în suspensie care traversează frontierele.

86 Comisia răspunde că numeroase țări ale Uniunii Europene se confruntă de asemenea cu rate importante de emisii de pulberi în suspensie având caracter transfrontalier.

— Aprecierea Tribunalului

87 Imposibilitatea de a acționa împotriva numărului mare de pulberi în suspensie de origine externă, susținută de Regatul Țărilor de Jos, nu este de natură să demonstreze prin ea însăși faptul că Țările de Jos se confruntă cu o problemă specifică privind calitatea aerului înconjurător.

88 Astfel cum arată TNO în raportul său, o mai mare proporție de pulberi în suspensie este, aproape prin definiție, de origine exogenă în țările care, precum Țările de Jos, sunt de dimensiune geografică redusă, iar sursele de poluare situate la o anumită distanță tind să fie calificate drept externe, deși acestea ar fi fost considerate drept endogene într-o țară întinsă din punct de vedere geografic.

89 De altfel, însuși guvernul olandez admite implicit că poluarea transfrontalieră nu poate fi, prin definiție, specifică unui stat membru, în măsura în care susține că criteriul exclusivității, pe care reproșează Comisiei că l-a reținut în mod eronat, este greu compatibil cu caracterul transfrontalier intrinsec al poluării.

90 În cursul ședinței, guvernul olandez a subliniat că Țările de Jos se confruntau într-adevăr cu o problemă specifică privind calitatea aerului din cauza situării lor geografice.

91 Totuși, nu s-a demonstrat în niciun fel că emisiile de pulberi în suspensie transfrontaliere afectează calitatea aerului în Țările de Jos într-o asemenea măsură încât problema limitării emisiilor de pulberi în suspensie să se prezinte de o manieră diferită de aceea în care aceasta se prezintă în restul Comunității și să justifice măsuri specifice de drept intern.

92 În plus, trebuie observat că se impune aprecierea specificității problemei respectării mediului ambiant, invocată în susținerea cererii de derogare de la Directiva 98/69, în lumina normelor prevăzute de Directiva 1999/30. Or, anexa III la Directiva 1999/30 prevede numai valorile limită ale concentrației de pulberi în suspensie din aerul înconjurător cărora statele membre trebuie să li se conformeze, fără a lua în considerare originea pulberilor în suspensie prezente.

93 Așadar, Tribunalul nu poate să considere drept demonstrat faptul că aportul pulberilor în suspensie emise în afara teritoriului olandez la concentrația de pulberi în suspensie în aerul înconjurător din acest teritoriu constituie în sine, pentru Țările de Jos, o problemă privind calitatea aerului specifică acestei țări în sensul articolului 95 alineatul (5) CE.

94 Prin urmare, argumentul guvernului olandez nu poate fi admis.

Cu privire la nerecunoașterea caracterului deosebit de serios al depășirilor valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie constatate în aerul înconjurător din Țările de Jos

— Argumentele părților

95 Guvernul olandez reproșează Comisiei că a negat caracterul deosebit de serios al depășirilor constatate în 2004 în toate zonele și aglomerările din Țările de Jos în

raport cu valorile limită ale concentrației zilnice de pulberi în suspensie definite prin Directiva 1999/30, în vigoare începând cu 1 ianuarie 2005, și în raport cu aceste valori limită plus marja de toleranță.

96 Conform raportului TNO, datele preliminare comunicate de Regatul Țărilor de Jos ar indica depășirea a cel puțin uneia dintre valorile limită ale concentrației de pulberi în suspensie plus marja de toleranță.

97 Este adevărat că raportul MNP din 2006 arată, la pagina 11, că nivelurile de pulberi în suspensie în Țările de Jos sunt inferioare estimărilor anterioare. Totuși, această afirmație nu poate fi atribuită guvernului olandez, chiar dacă MNP este o agenție care ține de guvernul olandez.

98 În orice caz, constatările MNP nu ar repune în niciun fel în discuție existența specificității depășirilor valorilor limită pentru concentrația de pulberi în suspensie în raport cu limitele maxime prevăzute de Directiva 1999/30, astfel cum reiese de la pagina 3 a raportului acestei agenții.

99 În cursul ședinței, guvernul olandez a reproșat în continuare Comisiei că nu a luat în considerare factorii specifici Țărilor de Jos reprezentați de densitatea demografică, intensitatea traficului și localizarea habitatului de-a lungul infrastructurii rutiere.

100 Comisia a răspuns că, după cum rezultă din raportul TNO, Țările de Jos nu se confruntau în 2003 cu depășiri deosebit de importante ale valorilor limită în comparație cu alte state membre, dintre care unele prezentau, spre deosebire de Țările de Jos, depășiri în toate zonele.

101 Comisia adaugă că toate rapoartele naționale de evaluare pentru anul 2004 coroborau absența unei probleme specifice privind calitatea aerului înconjurător în Țările de Jos. Raportul de evaluare a Regatului Țărilor de Jos ar fi indicat mai multe depășiri decât în anul 2003 pentru că raportul aferent acestui ultim exercițiu fusese întemeiat în întregime pe măsurători, în timp ce raportul pentru 2004 se întemeiase în parte pe modele de calcul. În plus, limitele prevăzute de directive ar fi fost reduse, astfel încât o creștere a numărului de depășiri în Țările de Jos în 2004 în mod cert nu implica prin sine că această țară se confrunta cu o problemă specifică privind calitatea aerului.

102 Potrivit raportului MNP din martie 2006, opozabil Regatului Țărilor de Jos, întrucât a fost prezentat oficial în susținerea cererii de derogare, estimările anterioare cu privire la emisiile de pulberi în suspensie prezente în Țările de Jos ar fi fost supraevaluate cu 10-15 %. Nu este sigur că, în comparație cu alte state membre, Regatul Țărilor de Jos s-ar confrunta cu o problemă specifică ce l-ar împiedica să respecte Directiva 1999/30.

103 Persistența efectelor potențiale ale pulberilor în suspensie asupra sănătății nu ar constitui o problemă specifică Țărilor de Jos. În plus, MNP atrage atenția asupra faptului că efectele asupra sănătății ale expunerii de lungă durată la pulberile în suspensie sunt inferioare cu 10-15 % estimărilor anterioare.

104 Ar rezulta că nu numai Regatul Țărilor de Jos și nu numai Regatul Țărilor de Jos și Regatul Belgiei, dar și alte state membre se confruntau cu dificultăți în respectarea valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30, că problema privind calitatea aerului apărută în Regatul Țărilor de Jos nu era deosebit de importantă în raport cu cea care afectează celelalte state membre și că uneori era probabil chiar mai puțin importantă, în special în comparație cu dificultățile întâlnite în Belgia.

— Aprecierea Tribunalului

105 Este cert și necontestat că problema emisiilor de pulberi în suspensie produse de autovehicule cu motor diesel este acută și justifică, la nivel comunitar, măsuri de reglementare adecvate. Este de asemenea cert că măsura națională notificată de Regatul Țărilor de Jos tinde să anticipeze pe teritoriul său introducerea în normele armonizate a unei valori limită pentru emisiile de pulberi în suspensie prevăzută într-o propunere de regulament în curs de negociere (a se vedea punctul 52 de mai sus).

106 O astfel de manieră de a proceda nu este, în principiu, incompatibilă cu articolul 95 alineatul (5) CE, în măsura în care statul membru respectiv demonstrează că termenul necesar pentru eventuala intrare în vigoare a noilor dispoziții armonizate va conduce la apariția pe o parte sau pe întreg teritoriul său a unor probleme particulare, care l-ar diferenția de alte state membre și care ar face necesară o măsură de anticipare.

107 În această privință, nu reiese din elementele dosarului că depășirile constatate în Țările de Jos în privința valorilor limită ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30 prezintă, în raport cu cele relevate în alte state membre, o intensitate de natură să constituie o problemă privind calitatea aerului înconjurător specifică statului membru care notifică.

108 În studiul MNP intitulat „Beoorderling van het prinsjedagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005" (Evaluarea pachetului de măsuri din ziua prezentării bugetului — Acțiuni în favoarea calității aerului 2005), a cărui opozabilitate față de guvernul olandez nu ar putea fi pusă în discuție, din moment ce provine de la un organism aflat sub autoritatea unuia dintre ministerele sale (Hotărârea Curții din 24

noiembrie 1982, Comisia/Irlanda, 249/81, Rec., p. 4005, punctul 15), și care a fost chiar anexat la cererea introductivă, se precizează că, astfel cum a arătat Comisia într-un raport previzional, valorile limită ale concentrației de pulberi în suspensie fuseseră depășite, începând din 2001, într-un număr mare de orașe europene.

109 În plus, rezultă din lista stabilită pe baza rapoartelor naționale de evaluare a calității aerului întocmite pentru exercițiul 2004 că Țările de Jos fac parte dintr-un grup de cinci state membre în care toate zonele au înregistrat în 2004 rate ale concentrației de pulberi în suspensie superioare valorilor limită zilnice plus marja de toleranță, prevăzute de Directiva 1999/30, în timp ce, pe de altă parte, în alte cinci state membre, aceste valori au fost depășite în mai mult de 50 % din zonele lor.

110 Raportul de evaluare a Regatului Țărilor de Jos pentru anul 2004 arată că o analiză a rezultatelor de evaluare a calității aerului înconjurător efectuate pe teritoriul său indică o ameliorare a calității aerului în raport cu 2003 și că se au în primul rând în vedere în special pulberile în suspensie, chiar dacă raportul atribuie în principal această ameliorare unei schimbări a condițiilor meteorologice observată în 2004 în raport cu anul precedent.

111 În plus, MNP arată în studiul său „Evaluarea pachetului de măsuri din ziua prezentării bugetului — Acțiuni în favoarea calității aerului 2005" că și alte țări europene decât Țările de Jos au, de asemenea, dificultăți în a respecta valorile limită europene ale concentrației de pulberi în suspensie.

112 Astfel cum arată, pe de o parte, MNP în raportul său din martie 2006, prezentat de guvernul olandez în cursul procedurii de examinare a proiectului de decret notificat, și, pe de altă parte, Comisia, care nu a fost contrazisă în privința acestui aspect, la considerentul 41 din Decizie, nivelurile de concentrație a pulberilor în suspensie din Țările de Jos sunt inferioare cu 10-15 % față de estimările anterioare.

113 Potrivit MNP, numărul de zone pentru care se așteaptă pentru 2010 depășiri ale valorilor limită ale concentrației medii zilnice s-a redus cu mai mult de jumătate în comparație cu evaluările anterioare, iar estimările privind expunerea de lungă durată la pulberile în suspensie și efectele sale asupra sănătății au fost reduse cu 10-15 %.

114 Astfel cum atrage atenția Comisia la punctul 41 din Decizie, MNP arată, de asemenea, că numărul de zone în care valoarea limită comunitară a concentrației medii zilnice a pulberilor în suspensie va fi depășită se va reduce la jumătate în 2010 în raport cu 2005 și în 2015 în raport cu 2010.

115 În final, în afară de faptul că acestea nu constituie criterii prevăzute de Directiva 1999/30, nu s-a demonstrat că densitatea demografică, intensitatea traficului rutier în numeroase zone din Țările de Jos și localizarea habitatului de-a lungul infrastructurii rutiere concurează la apariția pentru acest stat membru a unei probleme privind protecția mediului ambiant care să îl individualizeze în mod sensibil în raport cu alte regiuni ale Uniunii Europene, în sensul articolului 95 alineatul (5) CE.

116 În această privință, TNO raportează gradul ridicat al emisiilor de pulberi în suspensie constatat în zona Uniunii Europene constituită din Benelux, din partea centrală a Regatului Unit și din Germania de Vest la puternica densitate demografică a acesteia și la activitățile sale poluante, printre care figurează în special traficul rutier.

117 Guvernul olandez nu a demonstrat, prin urmare, existența unor probleme deosebite pentru teritoriul său, care să facă necesară o aplicare anticipată a noilor reguli armonizate în curs de negociere.

118 Astfel, nu se poate concluziona că în mod eronat Comisia a considerat drept nespecifică problema respectării de către statul membru care notifică a valorilor limită comunitare ale concentrației de pulberi în suspensie prevăzute de Directiva 1999/30.

119 Întrucât condițiile impuse de articolul 95 alineatele (5) și (6) CE sunt cumulative, este suficient ca una singură dintre acestea să nu fie îndeplinită pentru ca cererea de derogare să trebuiască să fie respinsă (Hotărârea Curții din 21 ianuarie 2003, Germania/Comisia, C-512/99, Rec., p. I-845, punctul 81, Hotărârea Land Oberösterreich și Austria/Comisia, citată anterior, punctul 69).

120 Având în vedere faptul că guvernul olandez nu a reușit să demonstreze că una dintre aceste condiții a fost îndeplinită, trebuie să se constate că Comisia era obligată să decidă respingerea dispozițiilor de drept intern notificate.

121 În aceste condiții, acțiunea trebuie respinsă ca nefondată, fără să fie necesar să se pronunțe în privința celorlalte capete de cerere formulate de către reclamant împotriva Deciziei.

Cu privire la cheltuielile de judecată

122 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

123 Întrucât în speță Regatul Țărilor de Jos a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia.

Pentru aceste motive,

Tribunalul (Camera a patra)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 27 iunie 2007.

Grefier Președinte

E. Coulon H. Legal