DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

6. november 2008 *

I sag C-405/07 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 30. august 2007,

**Kongeriget Nederlandene** ved M. de Grave og C. Wissels, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved M. Patakia, A. Alcover San Pedro og H. van Vliet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen og C. Toader (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. juli 2008,

afsagt følgende

**Dom**

1 Ved appellen har Kongeriget Nederlandene nedlagt påstand om ophævelse af dom af 27. juni 2007 afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Nederlandene mod Kommissionen (sag T-182/06, Sml. II, s. 1983, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten forkastede påstanden om annullation af Kommissionens beslutning 2006/372/EF af 3. maj 2006 om udkast til nationale bestemmelser om grænseværdier for dieseldrevne køretøjers partikelemission, som Kongeriget Nederlandene har givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 5, EF (EUT L 142, s. 16, herefter »den anfægtede beslutning«).

**Retsforskrifter**

2 I punkt 5.3.1.4 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/69/EF af 13. oktober 1998 om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af emissioner fra motorkøretøjer og om ændring af direktiv 70/220/EØF (EFT L 350, s. 1) fastsættes en grænseværdi for partikelmassen (PM) på 25mg/km for dieseldrevne køretøjer, der henhører dels under klasse M (personbiler) som defineret i bilag II, afsnit A, til Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 I, s. 82) — undtagen køretøjer med en totalmasse over 2 500 kg — dels under klasse $N_1$, gruppe I (erhvervskøretøjer med en tilladt totalvægt på 1 305 kg).

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

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

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

— nægte national typegodkendelse, eller

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

hvis køretøjerne opfylder forskrifterne i [Rådets] direktiv 70/220/EØF [af 20. marts 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningsgas fra køretøjsmotorer med styret tænding (EFT 1970, s. 169)], som ændret ved nærværende direktiv.«

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EFT L 171, s. 1) skal med virkning fra den 2. januar 2013 bl.a. erstatte direktiv 70/220 og 98/69. I skema 1 i bilag I til forordningen er emissionsnormen »Euro 5« fastsat, som nedsætter grænseværdien for partikelmassen (PM) til 5mg/km for alle de køretøjsklasser og grupper, der er opført i skemaet. Ifølge artikel 10, stk. 2 og 3, i forordning nr. 715/2007 bliver denne nye grænseværdi bindende for så vidt angår køretøjer i klasse M og $N_1$, gruppe I, for nye typer af køretøjer fra den 1. september 2009 og for nye køretøjer fra den 1. januar 2011.

5 Anden og tolvte betragtning til Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55) har følgende ordlyd:

»For at beskytte miljøet som helhed og menneskers sundhed skal koncentrationer af skadelige luftforurenende stoffer undgås, forebygges eller begrænses, og der skal fastsættes grænseværdier og/eller tærskelværdier for forureningsvarsel ved visse niveauer af luftforurening.

[…]

For at beskytte miljøet som helhed og menneskers sundhed skal medlemsstaterne ved overskridelse af grænseværdierne træffe foranstaltninger, således at disse værdier overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.«

6 Artikel 7 i direktiv 96/62 har overskriften »Forbedring af luftkvaliteten — Generelle krav« og bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

2. Ved gennemførelsen af foranstaltninger til opfyldelse af dette direktivs formål skal det sikres:

[…]

b) at fællesskabslovgivningen om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen ikke overtrædes

c) at de andre medlemsstaters miljø ikke påvirkes negativt og væsentligt.

3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.«

7 I henhold til artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist i de zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margenen for tilladt overskridelse. Ifølge bestemmelsen skal planen eller programmet i det mindste indeholde de oplysninger, der er anført i direktivets bilag IV. Hertil hører ifølge punkt 5 og 6 i nævnte bilag oplysninger om forureningens oprindelse, bl.a. i form af en liste over væsentligste kilder til forureningsemissionen, samt en analyse af situationen, bl.a. om faktorer, som bidrager til overskridelsen, såsom transport, herunder grænseoverskridende transport.

8 Artikel 8, stk. 6, i direktiv 96/62 bestemmer:

»Hvis niveauet for et forurenende stof, i tilfælde af betydelig forurening med oprindelse i en anden medlemsstat, overskrider eller kan forventes at overskride grænseværdien plus margenen for tilladt overskridelse eller, når det er relevant, tærskelværdien for forureningsvarsling, rådfører de berørte medlemsstater sig med hinanden for at afhjælpe situationen. Kommissionen kan deltage i disse samråd.«

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

10 Grænseværdierne er ikke udtrykkeligt fastsat i direktiv 96/62, men af direktivets artikel 4, sammenholdt med henholdsvis dets bilag I og II, fremgår, hvilke luftforurenende stoffer der skal fastsættes sådanne grænseværdier for, samt hvilke faktorer der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af grænseværdier. Blandt disse faktorer er, hvor meget befolkningen er udsat for disse forurenende stoffer.

11 Grænseværdierne for fine partikler, og særligt $PM_{10}$, er fastsat i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41). $PM_{10}$ er defineret i direktivets artikel 2, nr. 11, som partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter.

12 Artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/30 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af $PM^{10}$ i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag III, fra de dér anførte datoer.

De tolerancemargener, der er anført i del I i bilag III, gælder i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF.«

13 I bilag III til direktiv 1999/30 er såvel grænseværdierne som de tolerancemargener, der gælder for partiklerne $PM_{10}$, fastsat i to successive faser, idet der for hver fase er fastsat en dato for, hvornår grænseværdien skal overholdes. Således har de grænseværdier og tolerancemargener, der er fastsat for den første fase været retligt bindende siden den 1. januar 2005.

14 Ifølge artikel 31 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152, s. 1) erstatter direktivet fra den 11. juni 2010 bl.a. direktiverne 96/62 og 1999/30. Det følger af artikel 22, stk. 2, i direktiv 2008/50, at hvis overholdelse af grænseværdierne for $PM_{10}$ i en given zone eller et givet bymæssigt område ikke kan opnås på grund af lokalitetsspecifikke spredningsegenskaber, ugunstige klimaforhold eller grænseoverskridende bidrag, fritages medlemsstaten fra forpligtelsen til at anvende de pågældende grænseværdier indtil den 11. juni 2011, forudsat at visse betingelser opfyldes.

**Sagens baggrund**

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

16 Til støtte for sin undtagelsesanmodning anførte Kongeriget Nederlandene, at de i direktiv 1999/30 fastsatte grænseværdier for partikelemission var blevet overskredet i flere dele af dets område, hvorfor medlemsstaten ikke mente, at den kunne overholde sine forpligtelser i henhold til dette direktiv. Kongeriget Nederlandene understregede herved, at landets store befolkningstæthed og infrastrukturmæssige koncentration, som er højere end i andre medlemsstater, skaber en højere grad af partikelemission pr. $km_2$. Indbyggerne er således ifølge Kongeriget Nederlandene meget udsatte for forurening, bl.a. fordi biltrafikken er i umiddelbar nærhed af beboelsesområder. Desuden hidrører en så væsentlig del af forureningen fra de omkringliggende medlemsstater, at alene 15% af det nationale gennemsnit for partikelkoncentrationer kan påvirkes af nationale bestemmelser om miljøbeskyttelse.

17 For at reducere partikelkoncentrationerne har Kongeriget Nederlandene bekræftet at ville prioritere reduktionen af partikelemissioner fra personbiler og erhvervskøretøjer, som ifølge denne medlemsstat er ansvarlige for 70% af sådanne emissioner fra vejene. Den anmeldte fravigelse er ifølge Kongeriget Nederlandene en uadskillelig del af en lovbestemmelse, som bl.a. tilsigter at fremme biler med mindre forurenende brændstoffer. Bestemmelsen skal konkret føre til montering af et filter, som reducerer mængden af partikler i dieselsod, på dieseldrevne køretøjer indregistreret i Kongeriget Nederlandene.

18 Det er blevet anført, at det anmeldte dekretudkast kun skal finde anvendelse på køretøjer, som er blevet indregistreret i Nederlandene, og at dekretudkastet, ifølge denne medlemsstat, på ingen måde vil ændre procedurerne for EF-typegodkendelse eller betingelserne for indregistrering af biler, der har opnået en EF-typegodkendelse i andre medlemsstater. Politiet og de nederlandske myndigheder med ansvar for de omhandlede køretøjers regelmæssige tekniske kontrol vil derimod efter dekretets ikrafttræden kunne kontrollere, om personbilen eller det lette erhvervskøretøj er i stand til at opfylde den nye grænseværdi for partikelemission på 5 mg/km.

19 Ved skrivelse af 23. november 2005 bekræftede Kommissionen modtagelsen af Kongeriget Nederlandenes anmeldelse og meddelte denne medlemsstat, at den frist på seks måneder, som Kommissionen i henhold til artikel 95, stk. 6, EF har til at træffe afgørelse vedrørende dispensationsansøgninger, var begyndt at løbe den 5. november 2005.

20 Rapporten om vurdering af luftkvaliteten i Nederlandene for 2004 som udarbejdet i henhold til direktiv 96/62 blev tilsendt Kommissionen den 8. februar 2006 (herefter »vurderingsrapporten for 2004«). Rapporten blev registreret af Kommissionen den 10. februar 2006.

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

22 Til brug for vurderingen af de nederlandske myndigheders argumenter anmodede Kommissionen om en videnskabelig og teknisk udtalelse fra en rådgivningsgruppe under Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (den nederlandske organisation for anvendt naturvidenskabelig forskning, herefter »TNO«). Denne organisation fremlagde sin rapport den 27. marts 2006 (herefter »rapporten fra TNO«).

23 Ved den anfægtede beslutning af 3. maj 2006 forkastede Kommissionen det anmeldte dekretudkast med den begrundelse, at »Kongeriget Nederlandene ikke [havde]

fremlagt belæg for, at der foreligger et specifikt problem i forhold til direktiv 98/69/EF«, og at »den meddelte foranstaltning under alle omstændigheder ikke [stod] i forhold til de opstillede mål«.

## Sagen for Retten og den appellerede dom

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2006 anlagde Kongeriget Nederlandene et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning og anmodede samtidig om, at sagen blev afgjort efter en hasteprocedure.

25 Ved den appellerede dom frifandt Retten efter en hasteprocedure Kommissionen. Retten forkastede herved de to første anbringender fremsat af Kongeriget Nederlandene vedrørende Kommissionens vurdering af, om der foreligger et specifikt problem i Nederlandene.

26 Først forkastede Retten i den appellerede doms præmis 43-49 det anbringende, hvorved Kongeriget Nederlandene havde anført, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligten ved uden forklaring i sin vurdering af specificiteten af luftkvalitetsproblemet i Nederlandene ikke at have taget hensyn til oplysningerne herom vedrørende 2004. Kommissionen har herved, i modsætning til, hvad den påstod i den anfægtede beslutnings punkt 41, erkendt, at Kongeriget Nederlandene rent faktisk officielt havde indgivet sin vurderingsrapport for 2004, inden den anfægtede beslutning blev vedtaget.

27 Retten fastslog i denne henseende bl.a. følgende i præmis 44-46 i den appellerede dom:

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

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

45 Desuden gentog TNO på side 29 i sin rapport og Kommissionen i [den anfægtede beslutnings] punkt 41 visse konklusioner fra [rapporten fra MNP] […]

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

28 Retten fastslog i præmis 47 og 48 i den appellerede dom, at Kommissionen under disse omstændigheder ikke kan foreholdes hverken at have undladt at efterprøve de seneste oplysninger, som den nederlandske regering tilstillede den, eller ikke at have anført nogen begrundelse for denne påståede undladelse.

29 Dernæst forkastede Retten anbringendet om, at Kommissionen med urette skulle have benægtet, at der foreligger et specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene.

30 Retten fastslog i præmis 66-72 i den appellerede dom, at det første argument, hvorefter Kommissionen skulle have anvendt det i artikel 95, stk. 5, EF fastsatte kriterium om et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, urigtigt ved at forudsætte, at det påberåbte problem alene påvirker Kongeriget Nederlandene, måtte forkastes som værende uden grundlag i de faktiske omstændigheder. Retten understregede herved bl.a., at såvel den anfægtede beslutning som rapporten fra TNO henviser til situationen i andre medlemsstater, og at det af denne sammenligning følger, at Kongeriget Nederlandene ikke står over for et specifikt miljøbeskyttelsesproblem, der kan berettige vedtagelsen af en undtagelsesbestemmelse.

31 I præmis 78-84 i den appellerede dom forkastede Retten det andet argument, hvorefter Kommissionen ikke skulle have taget hensyn til Kongeriget Nederlandenes manglende muligheder for at behandle problemet vedrørende partikelemissioner fra sejlads ad indre vandveje og søtransport. Retten fastslog herved bl.a., at dette argument under alle omstændigheder savner grundlag i de faktiske omstændigheder, da Kommissionen, i

modsætning til, hvad Kongeriget Nederlandene havde gjort gældende, ikke har betinget godkendelsen af den anmeldte foranstaltning af, at de i Nederlandene registrerede overskridelser af grænseværdierne for størstedelens vedkommende stammede fra emissioner fra dieseldrevne køretøjer.

32 For så vidt angår det tredje argument, hvorefter specificiteten af luftkvalitetsproblemet også skulle bero på Kongeriget Nederlandenes manglende muligheder for at bekæmpe den grænseoverskridende forurening, bemærkede Retten i præmis 87-94 i den appellerede dom, at det ikke dermed kan anses for godtgjort, at Nederlandene står over for et specifikt luftkvalitetsproblem.

33 Retten konstaterede i præmis 88 og 91 i den appellerede dom, at i lande, der som Nederlandene består af et mindre geografisk område, kommer størstedelen af partiklerne næsten pr. definition udefra. Retten fandt det på ingen måde godtgjort, at de grænseoverskridende partikelemissioner påvirker luftkvaliteten i Nederlandene i et sådant omfang, at problemet vedrørende partikelemissionsbegrænsning dér antager en anden karakter end i resten af Fællesskabet.

34 Desuden bemærkede Retten i præmis 92 i den appellerede dom, at det er i forhold til de ved direktiv 1999/30 opstillede normer, at specificiteten af problemet skal vurderes. Bilag III til direktiv 1999/30 fastsætter dog udelukkende grænseværdier for partikelkoncentration uden hensyntagen til, hvor partiklerne hidrører fra.

35 Endelig forkastede Retten i præmis 105-116 i den appellerede dom det fjerde argument, hvorefter Kommissionen med urette skulle have benægtet, at overskridelserne af grænseværdier for partikelkoncentration i luften i Nederlandene er af særligt alvorlig karakter.

36 Retten henledte herved i præmis 107 i den appellerede dom opmærksomheden på, at det ikke af sagen fremgår, at de i Nederlandene konstaterede overskridelser er så drastiske, at de i forhold til overskridelser i andre medlemsstater udgør et specifikt problem. Således bemærkede Retten bl.a. i præmis 109 i den appellerede dom, at det kan udledes af listen, der er udarbejdet på grundlag af de for 2004 udarbejdede nationale vurderingsrapporter om luftkvaliteten, at Kongeriget Nederlandene er en del af en gruppe på fem medlemsstater, hvor man i dette år i alle zoner registrerede partikelkoncentrationer, der lå over de i direktiv 1999/30 fastsatte daglige grænseværdier.

37 Retten tog desuden i præmis 115 i den appellerede dom i betragtning, at bortset fra at de ikke udgør kriterier, som er opstillet i direktiv 1999/30, er det ikke blevet godtgjort, at befolkningstætheden, trafikintensiteten i mange zoner i Nederlandene samt beboelsesområders beliggenhed langs med vejene for denne medlemsstat bidrager til et problem, som i bemærkelsesværdig grad skiller det ud fra andre regioner, bl.a. [de øvrige] Benelux-lande, den centrale del af Det Forenede Kongerige og det vestlige Tyskland.

38 Da Retten følgelig i præmis 117-120 i den appellerede dom vurderede, at Kongeriget Nederlandene ikke havde godtgjort, at der på dets område foreligger et specifikt problem, der opfylder en af de kumulative betingelser i artikel 95, stk. 5 og 6, EF, fastslog Retten, at Kommissionen var forpligtet til at forkaste det anmeldte dekretudkast. Retten behandlede derfor ikke de øvrige anbringender, som medlemsstaten havde fremsat, og hvorved medlemsstaten anfægtede såvel Kommissionens vurdering som dens begrundelse angående dels det anmeldte udkasts proportionalitet, og dels den folkeretlige baggrund.

## Parternes påstande

39 Ved appellen har Kongeriget Nederlandene nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og sagen hjemvises til Retten i Første Instans med henblik på, at denne tager stilling til de øvrige anbringender.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, appellen afvises.

— Subsidiært, appellen forkastes.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Appellen

41 Kongeriget Nederlandene har fremsat to anbringender til støtte for appellen. For det første har Nederlandene anført, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af forpligtelsen til at udvise omhu og begrundelsespligten omhandlet i artikel 253 EF, da den fastslog, at Kommissionen ikke har tilsidesat de pågældende forpligtelser ved ikke at have efterprøvet de relevante oplysninger, indeholdt i vurderingsrapporten for 2004, i den

anfægtede beslutning uden at angive en begrundelse herfor. For det andet har Kongeriget Nederlandene anført, at Retten anvendte urigtige retlige kriterier ved efterprøvelsen af, om der foreligger et specifikt luftkvalitetsproblem på dets område.

*Formaliteten*

42 Kommissionen har påstået, at appellen ikke kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har angående det første anbringende anført, at Kongeriget Nederlandene ikke kan påberåbe sig, at den ikke har taget hensyn til vurderingsrapporten for 2004, eftersom denne rapport blev fremsendt efter udløbet af den i direktiv 96/62 fastsatte frist og tre måneder efter fremsættelsen af undtagelsesanmodningen. Desuden er Kommissionen af den opfattelse, at Retten har fastslået, at Kommissionen faktisk havde taget hensyn til den nævnte rapport, hvorfor dette forhold ikke kan være genstand for appellen. For så vidt angår det andet anbringende har Kommissionen anført, at Rettens afgørelse hviler på en række vigtige punkter, hvoraf størsteparten ikke er omtvistet, og at afgørelsen forsat vil være berettiget, selv om Domstolen måtte tage Kongeriget Nederlandenes anbringender til følge.

43 Hertil bemærkes indledningsvis, at spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i den konkrete sag var forpligtet til at tage vurderingsrapporten for 2004 i betragtning, selv om den angiveligt var fremsendt for sent, ikke henhører under formaliteten, men under sagens realitet, hvilket generaladvokaten har konstateret i punkt 32-34 i sit forslag til afgørelse.

44 For så vidt angår argumentationen, hvorefter Kongeriget Nederlandene med det første anbringende anfægter de faktiske omstændigheder, bemærkes, at dette ikke er tilfældet. Faktisk har Kongeriget Nederlandene på igen måde bestridt de faktiske omstændigheder, Retten i denne forbindelse lagde til grund, herunder bl.a. at oplysningerne for 2004 var optaget i rapporten fra TNO, og at Kommissionen foruden denne rapport også tog hensyn til rapporten fra MNP. Derimod har Nederlandene anfægtet den afgørelse, Retten traf på grundlag af disse faktiske omstændigheder. Hvorvidt Retten med rette kunne udlede af disse omstændigheder, at Kommissionen ikke havde forsømt sin forpligtelse hverken til at udvise omhu eller begrundelsespligten, er et retligt spørgsmål, som er undergivet Domstolens kontrol inden for rammerne af en appel (jf. dom af 20.11.1997, sag C-188/96 P, Kommissionen mod V, Sml. I, s. 6561, præmis 24, og af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 453).

45 Endelig bemærkes for så vidt angår den af Kommissionen rejste indvending mod det andet anbringende, at Domstolen allerede har fastslået, at den omstændighed, at et appelskrift eller et appelanbringende ikke omhandler alle de grunde, som har ført til Rettens stillingtagen til et spørgsmål, ikke medfører, at dette anbringende ikke kan realitetsbehandles (jf. dom af 3.10.2000, sag C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques mod Rådet, Sml. I, s. 8147, præmis 67, og kendelse af 23.9.2005, sag C-357/04 P, Andolfi mod Kommissionen, præmis 24).

46 Heraf følger, at appellen kan antages til realitetsbehandling.

*Realiteten*

Det første anbringende om en urigtig fortolkning af forpligtelsen til at udvise omhu og begrundelsespligten i artikel 253 EF

— Parternes argumenter

47 Kongeriget Nederlandene har under det første anbringende understreget, at vurderingsrapporten for 2004 er særdeles vigtig, da den viser, at de daglige grænseværdier, sågar plus margenen for tilladt overskridelse, dette år blev overskredet i alle zoner og byområder i Nederlandene. Desuden giver oplysningerne for dette år et andet billede end for 2003, hvilket Retten selv har erkendt i præmis 44 i den appellerede dom med henvisning til rapporten fra TNO.

48 Kongeriget Nederlandene har udledt af den appellerede dom, at Retten fandt det tilstrækkeligt, at Kommissionen alene videregav de relevante oplysninger, indgivet af medlemsstaten, til en forskningsorganisation, hvorimod den dels ikke efterprøvede disse oplysninger i den anfægtede beslutning, men endog bestred at have modtaget disse, og dels ikke i sin beslutning gentog forskningsorganisationens konstatering af, at det af de nævnte oplysninger fremgik, at situationen var helt forskellig og mere problematisk i den pågældende medlemsstat. Hermed har Retten anlagt en urigtig fortolkning af garantierne om omhu og begrundelse, herunder særligt Kommissionens

forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag, samt til at begrunde sin beslutning tilstrækkeligt.

49 Endelig lagde Retten, ifølge Kongeriget Nederlandene, med urette stor vægt på det forhold, at Kommissionen tog rapporten fra MNP i betragtning. Nederlandene har herved anført, at selv om Kommissionen baserede sin stillingtagen på denne rapport, som i øvrigt var blevet tilsendt den halvanden måned før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, tog den derimod uden nogen begrundelse herfor ikke hensyn til vurderingsrapporten for 2004, som var blevet fremsendt tre måneder før den nævnte vedtagelse, men hvis oplysninger i mindre grad understøttede Kommissionens holdning. Desuden viste rapporten fra TNO tydeligt, at konklusionerne i rapporten fra MNP ikke ændrede, hvad der var konstateret i forhold til grænseværdierne i oplysningerne i vurderingsrapporten for 2004.

50 Bortset fra argumentet, gengivet i præmis 42 i nærværende dom, om at vurderingsrapporten for 2004 angiveligt skulle være fremlagt for sent, har Kommissionen gjort gældende, at den ikke var forpligtet til at lade alle faktorer i den sagkyndige vurdering, den havde indhentet, indgå i sin beslutning. Endelig følger det af bestemte præmisser i den appellerede dom, at Retten fandt, at det af såvel vurderingsrapporten for 2004 som rapporten fra MNP fremgår, at luftkvaliteten i Nederlandene er forbedret i forhold til i 2003 og formodentlig forud herfor.

— Domstolens bemærkninger

51 Ifølge artikel 95, stk. 5, EF er medlemsstaterne, efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltninger, forpligtede til at indhente Kommissionens godkendelse af enhver national undtagelsesbestemmelse, som de finder det nødvendigt at indføre.

52 Det er en betingelse efter denne bestemmelse dels, at indførelsen af sådanne bestemmelser er baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, dels at der gives Kommissionen meddelelse om de påtænkte foranstaltninger og om grundene til deres indførelse (jf. dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 80, og af 13.9.2007, forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7141, præmis 57).

53 Disse betingelser er kumulative og skal alle være opfyldt, hvorfor Kommissionen i modsat fald må forkaste de nationale undtagelsesbestemmelser (jf. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 81, og i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, præmis 58).

54 Kommissionen råder over en betydelig skønsbeføjelse ved vurderingen af, om de nævnte betingelser faktisk er opfyldt, hvilket i det enkelte tilfælde kan nødvendiggøre komplicerede, tekniske vurderinger.

55 Udøvelsen af denne skønsmargin er imidlertid underlagt domstolsprøvelse. Det følger nemlig af Domstolens praksis, at Fællesskabets retsinstanser ikke blot skal tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (jf. dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

56 Endvidere bemærkes, at i tilfælde, hvor en fællesskabsinstitution råder over en betydelig skønsbeføjelse, skal der lægges stor vægt på overholdelsen af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling. Domstolen har præciseret, at disse garantier bl.a. omfatter kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal efterprøve alle relevante forhold i den konkrete sag, samt begrunde sin beslutning tilstrækkeligt (jf. dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, af 7.5.1992, forenede sager C-258/90 og C-259/90, Pesquerias De Bermeo og Naviera Laida mod Kommissionen, Sml. I, s. 2901, præmis 26, og dommen i sagen Spanien mod Lenzing, præmis 58).

57 Overholdelsen af de proceduremæssige garantier er så meget desto mere vigtig under en procedure i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, da kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse under den procedure (jf. dommen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, præmis 44).

58 I denne sag har Kongeriget Nederlandene foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligten ved ikke at have efterprøvet oplysningerne i vurderingsrapporten for 2004 i den anfægtede beslutning uden at anføre en begrundelse herfor.

59 Det fastslås i denne forbindelse i punkt 41 i den anfægtede beslutning, at »[d]et fremgår af de årsberetninger, der udarbejdes i henhold til Rådets direktiv 96/62/EF, at Nederlandene i 2003 ikke havde nogen særlige problemer med høje overskridelser af grænseværdierne i forhold til andre medlemsstater (f.eks. Belgien, Østrig, Grækenland, Tjekkiet, Litauen, Slovenien og Slovakiet). Eftersom Nederlandene endnu ikke har indgivet de officielle tal for 2004, er det ikke muligt for 2004 at sammenligne luftkvalitetssituationen i Nederlandene med situationen i de øvrige medlemsstater«.

60 Det er imidlertid ubestridt, at de officielle tal for 2004, som var indeholdt i vurderingsrapporten for samme år, faktisk blev tilsendt Kommissionen den 8. februar 2006 og blev registreret af Kommissionen den 10. februar 2006, altså flere måneder før vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

61 Det følger af artikel 174, stk. 3, første led, EF, at Kommissionen ved beslutninger på miljøområdet principielt skal tage alle nye, tilgængelige videnskabelige og tekniske data i betragtning. Denne forpligtelse gælder særligt under proceduren i henhold til artikel 95, stk. 5 og 6, EF, idet hensyntagen til nye oplysninger udgør selve grundlaget for denne procedure.

62 Derfor var Kommissionen i denne sag forpligtet til at tage oplysningerne, indeholdt i vurderingsrapporten for 2004, i betragtning. Forpligtelsen blev ikke ophævet ved, at Kongeriget Nederlandene indgav den nævnte rapport til Kommissionen efter udløbet af den i direktiv 96/62 fastsatte frist, eftersom denne frist ikke vedrører proceduren fastsat i henhold til artikel 95, stk. 5 og 6, EF. Det er også ubestridt, at det faktisk stadig var muligt for Kommissionen at tage hensyn til den nævnte rapport ved udarbejdelsen af den anfægtede beslutning, eftersom rapporterne fra TNO og MNP, som Kommissionen baserede beslutningen på, blev tilsendt den endnu senere.

63 Kommissionens betragtninger i punkt 41 og 42 i den anfægtede beslutning, hvoraf fremgår, at den anlagde sin vurdering af, om der foreligger et specifikt problem i Nederlandene, på grundlag af årsrapporten for 2003 og ikke for 2004, rejser imidlertid alvorlig tvivl om, hvorvidt Kommissionen har taget de relevante oplysninger for 2004 i betragtning.

64 Selv om rapporten fra TNO også inddrager de foreløbige oplysninger, som Kongeriget Nederlandene indgav for 2004, hvilket Retten fremhævede i præmis 44 i den appellerede dom, forholder det sig ikke desto mindre således, at den anfægtede beslutning ikke refererer hertil eller til TNO's konstateringer vedrørende disse oplysninger.

65 I modsætning til den appellerede dom henviser den anfægtede beslutning bl.a. ikke til TNO's vurdering af, at de foreløbige oplysninger for 2004 udviser et andet billede end for det foregående år, idet der herved, hvad angår $PM_{10}$, i alle zoner i Nederlandene, konstateres en overskridelse med mindst en af grænseværdierne plus margenen for tilladt overskridelse.

66 Særligt i betragtning af TNO's vurdering burde Kommissionen imidlertid — for på en fyldestgørende måde at opfylde forpligtelsen til såvel at efterprøve alle relevante forhold i denne sag som at begrunde sin beslutning tilstrækkeligt — i den anfægtede beslutning have fremlagt begrundelsen for, at den — ligeledes på grundlag af oplysningerne for 2004 og trods de af TNO påviste forskelle mellem disse oplysninger og oplysningerne for året før — ikke fandt det godtgjort, at der forelå et specifikt problem.

67 Selv om Domstolen har anerkendt, at Kommissionen til brug for sin vurdering af berettigelsen en undtagelsesanmodning i henhold til artikel 95, stk. 5, EF kan anmode udenforstående sagkyndige om en udtalelse vedrørende det nye, videnskabelige belæg, der er fremlagt til støtte for anmodningen (jf. dommen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, præmis 32), må det dog fastslås, at det primære ansvar for den nævnte vurdering påhviler Kommissionen, som selv i den konkrete sag på grundlag af de sagkyndiges udtalelse skal tage behørigt hensyn til alle relevante forhold og i sin endelige beslutning fremlægge de væsentligste overvejelser, som har ført til beslutningen.

68 Heraf følger, at den blotte omstændighed, at rapporten fra TNO inddrager de foreløbige oplysninger for 2004, ikke kan begrunde det forhold, at Kommissionen i den anfægtede beslutning hverken har efterprøvet oplysningerne vedrørende dette år eller anført grunden til denne undladelse.

69 Det samme gælder det forhold, at Kommissionen i den anfægtede beslutning gengav visse konklusioner i rapporten fra MNP og vurderede forekomsten af et specifikt problem på baggrund af de deri indeholdte nye oplysninger.

70 Således indeholder de konklusioner fra MNP, som Kommissionen har gengivet i punkt 41 i den anfægtede beslutning, ikke noget bekræftende svar på spørgsmålet om, hvorvidt der på tidspunktet for vedtagelsen af den nævnte beslutning og særligt i forhold til oplysningerne vedrørende 2004 forelå et specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene.

71 Disse konklusioner — hvoraf fremgår, at ifølge en ny vurdering er koncentrationen af $PM^{10}$ mindre end 10-15% i forhold til tidligere, og at antallet af zoner, hvor grænseværdierne er overskredet, vil være halveret i løbet af 2010 i forhold til i 2005 og i løbet af 2015 i forhold til i 2010 — ændrer ikke pålideligheden af oplysningerne for 2004, som påviser overskridelser af grænseværdierne overalt i Nederlandene, og som ikke udelukker, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning forelå et specifikt problem i denne medlemsstat.

72 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen ved vedtagelsen af den nævnte beslutning hverken havde tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu eller begrundelsespligten.

73 Da Kommissionen ved vurderingen af, om der forelå et specifikt luftkvalitetsproblem i Nederlandene, ikke har taget behørigt hensyn til alle relevante oplysninger, og særligt dem vedrørende 2004, må vurderingen nødvendigvis være fejlbehæftet, hvilket gælder, uanset om Kommissionen ved vurderingen desuden har anvendt ukorrekte retlige kriterier, således som Kongeriget Nederlandene har anført.

74 Under disse omstændigheder kunne Retten ikke uden at begå en retlig fejl frifinde Kommissionen ved at fastslå, at Kommissionen med rette havde fundet, at der ikke forelå et specifikt problem vedrørende overholdelse af Fællesskabets grænseværdier for koncentrationen af partikler i luften.

75 Heraf følger, at den appellerede dom må ophæves. Eftersom behandlingen af det andet anbringende, hvorved Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Retten anvendte ukorrekte retlige kriterier ved prøvelsen af, om der forelå et specifikt luftkvalitetsproblem, ikke — uanset resultatet heraf — kan påvirke udfaldet af appellen, skal dette anbringende ikke behandles.

76 I henhold til artikel 61, første afsnit, i statutten for Domstolen kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i denne sag.

77 Herved bemærkes, at Kommissionens ufuldstændige efterprøvelse af de relevante, videnskabelige faktorer ikke blot gør vurderingen af, om der foreligger et specifikt problem, men hele vurderingen af betingelserne for anvendelse af artikel 95, stk. 5 og 6, EF, og særligt vurderingen af den anmeldte foranstaltnings proportionalitet, retsstridig, idet en mere fuldstændig prøvelse af de tilgængelige, videnskabelige faktorer ifølge selve deres natur kan påvirke proportionalitetsprøvelsen af en sådan foranstaltning.

78 Under disse omstændigheder annulleres den anfægtede beslutning, for at Kommissionen på ny og på grundlag af alle relevante, videnskabelige faktorer kan vurdere den anmeldte foranstaltning med henblik på at afgøre, om den opfylder kravene i artikel 95, stk. 5 og 6, EF.

**Sagens omkostninger**

79 I henhold til artikel 122 i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, når der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

80 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af procesreglementets artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør pålægges at betale sagens omkostninger i begge instanser i overensstemmelse med Kongeriget Nederlandenes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

**1) Dommen af 27. juni 2007 afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen (sag T-182/06), ophæves.**

**2) Beslutning 2006/372/EF, truffet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 3. maj 2006, om udkast til nationale bestemmelser om grænseværdier for dieseldrevne køretøjers partikelemission, som Kongeriget Nederlandene har givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, annulleres.**

**3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter