SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

6 novembre 2008 *

Nel procedimento C-405/07 P,

avente ad oggetto l'impugnazione ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 30 agosto 2007,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. M. de Grave e dalla sig.ra C. Wissels, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

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

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen e dalla sig.ra C. Toader (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 luglio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la presente impugnazione il Regno dei Paesi Bassi chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 27 giugno 2007, causa T-182/06, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. II-1983; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale è stata respinta la sua domanda di annullamento della decisione della Commissione 3 maggio 2006, 2006/372/CE, relativa al progetto di disposizioni nazionali notificato dal Regno dei Paesi Bassi a norma dell'articolo 95, paragrafo 5, del trattato CE le quali fissano limiti per le emissioni di particelle nei veicoli con motore diesel (GU L 142, pag. 16; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, 98/69/CE, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE del Consiglio (GU L 350, pag. 1), stabilisce, al punto 5.3.1.4 del suo allegato I, un valore limite di concentrazione di masse di particolato (PM) di 25 mg/km per i veicoli con motore diesel rientranti vuoi nella categoria M (vetture private), quale definita nella sezione A dell'allegato II della direttiva del Consiglio 6 febbraio 1970, 70/156/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi (GU L 42, pag. 1) — eccettuati i veicoli aventi una massa massima superiore a Kg 2 500 —, vuoi nella categoria N1, classe I (veicoli commerciali del peso massimo autorizzato di Kg 1 305).

3 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 98/69,

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

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

— rifiutare l'omologazione di portata nazionale, o

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

se detti veicoli osservano le prescrizioni della direttiva 70/220/CEE [del Consiglio 20 marzo 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore (GU L 76, pag. 1)], modificata dalla presente direttiva».

4 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 20 giugno 2007, n. 715, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (GU L 171, pag. 1), sostituirà in particolare, a decorrere dal 2 gennaio 2013, le direttive 70/220 e 98/69. Alla tabella 1 dell'allegato I esso stabilisce la norma di emissione Euro 5 che prevede una diminuzione del valore limite per la concentrazione di masse di particolato (PM) a 5 mg/km per tutte le categorie e le classi di veicoli elencate in tale tabella. Per quanto riguarda i veicoli rientranti nelle categorie M e N1, classe I, tale nuovo valore limite sarà obbligatorio, in base all'art. 10, nn. 2 e 3, del regolamento n. 715/2007, a decorrere dal 1° settembre 2009 per i nuovi tipi di veicoli e dal 1° gennaio 2011 per i veicoli nuovi.

5 Ai sensi del secondo e del dodicesimo 'considerando' della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55),

«(…) per tutelare l'ambiente nel suo complesso e la salute umana è necessario evitare, prevenire o ridurre le concentrazioni di inquinanti atmosferici nocivi e stabilire valori limite e/o soglie di allarme per i livelli di inquinamento dell'aria ambiente;

(…)

(…) per tutelare l'ambiente nel suo complesso e la salute umana, è necessario che gli Stati membri intervengano quando vengono superati i valori limite al fine di conformarsi a tali valori entro il termine stabilito».

6 L'art. 7 della direttiva 96/62, rubricato «Miglioramento della qualità dell'aria ambiente — Requisiti generali», così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite.

2. Qualunque misura presa per raggiungere gli scopi della presente direttiva deve:

(…)

b) non contravvenire alla legislazione comunitaria in materia di salvaguardia della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;

c) non avere effetti nocivi e significanti sull'ambiente degli altri Stati membri.

3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite».

7 Ai sensi dell'art. 8, n. 3, della direttiva 96/62, nelle zone e negli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superano il valore limite oltre il margine di tolleranza, gli Stati membri adottano misure atte a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma che consenta di raggiungere il valore limite entro il termine stabilito. In base a tale disposizione, il detto piano o programma deve riportare per lo meno le informazioni di cui all'allegato IV della direttiva. Tra queste figurano, ai nn. 5 e 6 di detto allegato, le informazioni sull'origine dell'inquinamento, in particolare l'elenco delle principali fonti di emissione responsabili dell'inquinamento, ed un'analisi della situazione che indichi nel dettaglio i fattori responsabili del superamento, per esempio il trasporto, incluso quello transfrontaliero.

8 L'art. 8, n. 6, della direttiva 96/62 enuncia quanto segue:

«Allorché il livello di un inquinante è superiore o rischia di essere superiore al valore limite aumentato del margine di superamento o, se del caso, alla soglia di allarme, in seguito ad un inquinamento significativo avente come origine un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano allo scopo di ovviare alla situazione. La Commissione può assistere a tali consultazioni».

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

10 La direttiva 96/62 non determina essa stessa i valori limite, ma indica all'art. 4, in combinato disposto, rispettivamente, con gli allegati I e II, gli inquinanti atmosferici per i quali tali valori devono essere stabiliti nonché i fattori di cui tener conto per tale determinazione. Tra questi fattori figura il grado di esposizione delle popolazioni ai detti inquinanti.

11 I valori limite per le particelle fini, in particolare per le PM_{10}, sono stabiliti dalla direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41). Le PM_{10} sono definite, all'art. 2, n. 11, di tale direttiva, come le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50% per un diametro aerodinamico di 10 μm.

12 L'art. 5, n. 1, della direttiva 1999/30 così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM_{10} nell'aria ambiente, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III a decorrere dalle date ivi indicate.

I margini di tolleranza indicati nella sezione I dell'allegato III si applicano a norma dell'articolo 8 della direttiva 96/62/CE».

13 L'allegato III della direttiva 1999/30 determina i valori limite nonché i margini di tolleranza applicabili alle particelle PM_{10} per due fasi successive indicando, per ognuna di esse, la data alla quale il valore limite deve essere rispettato. In particolare, i valori e i margini previsti riguardo alla prima fase sono giuridicamente vincolanti dal 1° gennaio 2005.

14 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 maggio 2008, 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152, pag. 1), sostituirà in particolare, in applicazione dell'art. 31 e a decorrere dall'11 giugno 2010, le direttive 96/62 e 1999/30. A termini del suo art. 22, n. 2, se in una determinata zona o agglomerato non è possibile conformarsi ai valori limite per le PM_{10}, per le caratteristiche di dispersione specifiche del sito, per le condizioni climatiche avverse o per l'apporto di inquinanti transfrontalieri, uno Stato membro non è soggetto all'obbligo di applicare tali valori limite fino all'11 giugno 2011, purché siano rispettate determinate condizioni.

Fatti

15 Con lettera 2 novembre 2005 il Regno dei Paesi Bassi notificava alla Commissione, ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, l'intenzione di adottare un decreto volto a sottoporre, a decorrere dal 1° gennaio 2007 e in deroga alle disposizioni della direttiva 98/69, i nuovi veicoli a motore diesel appartenenti alle categorie M1 e N1, classe I, ad un valore limite di emissione di particelle di 5 mg/km.

16 A sostegno della sua domanda di deroga il Regno dei Paesi Bassi precisava che i valori limite di concentrazione di particolato fissati dalla direttiva 1999/30 erano superati in diverse parti del suo territorio e che per questo riteneva di non poter rispettare gli obblighi derivanti da detta direttiva. In tale contesto sottolineava la forte densità demografica dei Paesi Bassi e il grado di concentrazione delle infrastrutture, più elevato che in altri Stati membri, che avrebbero comportato l'emissione di un maggior quantitativo di particelle per chilometro quadrato. I residenti sarebbero stati perciò notevolmente esposti all'inquinamento dell'aria a causa, in particolare, dell'immediata vicinanza tra le zone di circolazione dei veicoli e le zone residenziali. Una parte significativa dell'inquinamento sarebbe derivata, inoltre, dagli Stati membri limitrofi, con la conseguenza che le norme nazionali di tutela dell'ambiente avrebbero potuto incidere soltanto per un 15% sulla media nazionale di concentrazioni di particolato.

17 Al fine di ridurre le concentrazioni di particolato il Regno dei Paesi Bassi annunciava di voler per prima cosa limitare le emissioni di particelle generate dai veicoli privati e commerciali, responsabili del 70% delle emissioni da traffico stradale. La misura derogatoria notificata avrebbe costituito pertanto parte integrante di una regolamentazione basata, tra l'altro, sulla promozione di veicoli e di carburanti meno inquinanti. Essa avrebbe implicato in concreto l'installazione, sui veicoli a motore diesel immatricolati nel Regno dei Paesi Bassi, di un filtro che riduce il particolato nella fuliggine del diesel.

18 Risulta, infatti, che il decreto notificato sarebbe stato applicabile soltanto ai veicoli immatricolati nei Paesi Bassi e non avrebbe minimamente modificato la procedura di omologazione CE o le condizioni d'immatricolazione dei veicoli già omologati CE in altri Stati membri. Piuttosto, la polizia e le autorità olandesi incaricate del controllo periodico avrebbero potuto verificare, dopo l'entrata in vigore del decreto, se l'autovettura privata o il veicolo commerciale leggero fossero in condizione di rispettare il nuovo valore limite di emissione di particelle di 5 mg/km.

19 Con lettera 23 novembre 2005 la Commissione accusava ricezione della notifica del Regno dei Paesi Bassi e lo informava che il termine di sei mesi impartitole dall'art. 95, n. 6, CE per statuire sulle domande di deroga aveva iniziato a decorrere il 5 novembre 2005.

20 L'8 febbraio 2006 veniva trasmesso alla Commissione il rapporto di valutazione della qualità dell'aria nei Paesi Bassi relativo all'anno 2004 (in prosieguo: il «rapporto di valutazione per il 2004»), redatto ai sensi della direttiva 96/62; la Commissione lo registrava il 10 febbraio successivo.

21 Con lettera 10 marzo 2006 le autorità olandesi informavano la Commissione dell'esistenza di un rapporto redatto nel mese di marzo del 2006 dal Milieu- en Natuurplanbureau (Agenzia per l'ambiente dei Paesi Bassi; in prosieguo: lo «MNP»), intitolato «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» («Nuove indicazioni sulla portata della problematica delle particelle»; in prosieguo: il «rapporto MNP»).

22 Al fine di valutare la fondatezza degli argomenti dedotti dalle autorità olandesi, la Commissione chiedeva il parere tecnico-scientifico di un consorzio di consulenti coordinati dalla Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Organizzazione olandese per la ricerca scientifica applicata; in prosieguo: la «TNO»). L'ente presentava il proprio rapporto in data 27 marzo 2006 (in prosieguo: il «rapporto TNO»).

23 Il 3 maggio 2006, con la decisione controversa, la Commissione respingeva il progetto di decreto notificato con la motivazione che «[il Regno dei] Paesi Bassi non [aveva]

comprovato l'esistenza di un problema specifico in relazione alla direttiva 98/69» e che, in ogni caso, «la misura notificata non [era] proporzionata all'obiettivo perseguito».

Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

24 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 luglio 2006 il Regno dei Paesi Bassi proponeva un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione controversa, integrato da una domanda di trattamento accelerato.

25 Con la sentenza impugnata, e con procedimento accelerato, il Tribunale respingeva il detto ricorso. Esso rigettava all'uopo i due primi motivi dedotti dal Regno dei Paesi Bassi, relativi alla valutazione da parte della Commissione dell'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi.

26 Ai punti 43-49 della sentenza impugnata il Tribunale respingeva anzitutto il motivo con il quale il Regno dei Paesi Bassi lamentava che la Commissione avesse violato il dovere di diligenza e l'obbligo di motivazione delle decisioni omettendo, senza alcuna spiegazione, di considerare, nella valutazione della specificità del problema della qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi, dati che lo riguardavano relativi all'anno 2004. La Commissione ammetteva che, contrariamente a quanto da essa stessa affermato al punto 41 della decisione controversa, il Regno dei Paesi Bassi aveva effettivamente proceduto al deposito ufficiale del proprio rapporto di valutazione per il 2004 prima dell'adozione della detta decisione.

27 A tale riguardo il Tribunale constatava in particolare, ai punti 44-46, quanto segue:

«44 Tuttavia, dall'argomentazione della [decisione controversa] dedicata alla questione della specificità della qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi risulta che gli ultimi dati forniti dalle autorità olandesi sono stati integrati nel rapporto della TNO. In particolare quest'ultima, alla pag. 29 (…) di tale documento, precisa:

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

45 Inoltre, la TNO, alla pag. 29 del suo rapporto, e la Commissione, al punto 41 della [decisione controversa], riprendono talune constatazioni del [rapporto MNP].

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

28 Ai punti 47 e 48 della sentenza impugnata il Tribunale concludeva che, ciò premesso, la Commissione non poteva essere accusata di aver omesso di esaminare i dati recenti trasmessile dal governo olandese e di indicare i motivi di tale asserita omissione.

29 Il Tribunale respingeva poi il motivo diretto a dimostrare che la Commissione avesse ingiustamente negato l'esistenza di un problema specifico di qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi.

30 Per quanto riguarda il primo argomento, secondo cui la Commissione aveva applicato erroneamente il criterio della specificità nazionale del problema stabilito all'art. 95, n. 5, CE esigendo che il problema addotto riguardasse esclusivamente il Regno dei Paesi Bassi, il Tribunale lo considerava, ai punti 66-72 della sentenza impugnata, privo di fondamento di fatto. A tale riguardo esso sottolineava in particolare che la decisione controversa, al pari del rapporto TNO, faceva riferimento alla situazione di altri Stati membri e che dalla comparazione appariva che il Regno dei Paesi Bassi non fosse confrontato con un problema specifico di tutela dell'ambiente che giustificasse l'adozione di una misura derogatoria.

31 Il secondo argomento, relativo al fatto che la Commissione non avrebbe tenuto conto dell'incapacità del Regno dei Paesi Bassi di risolvere il problema delle emissioni di particelle prodotte dalla navigazione interna e dal trasporto marittimo, veniva respinto ai punti 78-84 della sentenza impugnata. Al riguardo il Tribunale constatava in particolare che si trattava, ad ogni buon conto, di un argomento privo di fondamento di fatto poiché, contrariamente a quanto sosteneva il Regno dei Paesi Bassi, la

Commissione non aveva subordinato la possibilità di autorizzare la misura notificata alla condizione che i superamenti dei valori limite derivassero prevalentemente dalle emissioni degli autoveicoli stradali con motore diesel.

32 Quanto al terzo argomento, in base al quale la specificità del problema della qualità dell'aria ambiente sarebbe derivata altresì dall'impossibilità per il Regno dei Paesi Bassi di contrastare il problema dell'inquinamento transfrontaliero, il Tribunale considerava, ai punti 87-94 della sentenza impugnata, che tale impossibilità non consentiva di ritenere dimostrato che detto Stato membro si trovasse di fronte ad un problema specifico di qualità dell'aria.

33 Ai punti 88-91 il Tribunale constatava che in paesi di dimensione geografica ridotta, come i Paesi Bassi, una più alta percentuale di particelle è pressoché per definizione di fonte esogena. Aggiungeva che non era stato peraltro assolutamente dimostrato che le emissioni di particelle transfrontaliere incidessero sulla qualità dell'aria nei Paesi Bassi in misura tale che il problema della limitazione delle emissioni di particelle si ponesse ivi in termini differenti da quelli nei quali si poneva nel resto della Comunità europea.

34 Al punto 92 della sentenza impugnata il Tribunale osservava, inoltre, che la specificità del problema andava valutata con riferimento alle norme poste dalla direttiva 1999/30. Orbene, l'allegato III della direttiva 1999/30 avrebbe fissato unicamente i valori limite per la concentrazione del particolato, senza prendere in considerazione l'origine delle particelle presenti.

35 Infine, ai punti 105-116 della sentenza impugnata, il Tribunale respingeva il quarto argomento, ai termini del quale la Commissione aveva ingiustamente disconosciuto la particolare gravità dei superamenti dei valori limite di concentrazione delle particelle rilevati nell'aria ambiente dei Paesi Bassi.

36 Al riguardo, al punto 107, il Tribunale dichiarava che dal fascicolo non risultava che i superamenti constatati nei Paesi Bassi presentassero, rispetto a quelli rilevati in altri Stati membri, una gravità tale da costituire un problema specifico. Il Tribunale rilevava, in particolare, al punto 109, che dall'elenco stilato sulla base dei rapporti nazionali di valutazione della qualità dell'aria per l'anno 2004 si evinceva che il Regno dei Paesi Bassi apparteneva ad un gruppo di cinque Stati membri relativamente ai quali erano stati registrati, con riferimento a tale anno e per tutte le loro zone, tassi di concentrazione di particelle superiori ai valori limite giornalieri.

37 Al punto 115 il Tribunale considerava inoltre che la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e l'ubicazione dei centri abitati lungo i percorsi stradali non solo non costituivano criteri accolti dalla direttiva 1999/30, ma neppure era dimostrato che concorressero a creare per tale Stato membro un problema che lo distinguesse notevolmente da altre regioni, in particolare quelle del Benelux, della parte centrale del Regno Unito e dell'ovest della Germania.

38 Ritenendo, di conseguenza, ai punti 117-120 della sentenza impugnata, che il Regno dei Paesi Bassi non fosse riuscito a dimostrare l'esistenza di un problema specifico sul suo territorio, esistenza che costituisce una delle condizioni cumulative richieste dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE, il Tribunale concludeva che la Commissione avesse avuto ragione di respingere il progetto di decreto notificato. Di conseguenza, per ragioni di economia processuale, neppure si pronunciava sugli altri motivi dedotti da tale Stato membro, che mettevano in discussione sia la valutazione sia la motivazione della Commissione quanto alla proporzionalità del progetto notificato, da un lato, e al contesto giuridico internazionale, dall'altro.

Conclusioni delle parti

39 Con la presente impugnazione il Regno dei Paesi Bassi chiede alla Corte di voler:

— annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sugli altri motivi del ricorso e

— condannare la Commissione alle spese.

40 La Commissione chiede alla Corte di voler:

— in via principale, dichiarare irricevibile il ricorso;

— in subordine, respingerlo, e

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

Sull'impugnazione

41 A sostegno della presente impugnazione il Regno dei Paesi Bassi deduce due motivi. In primo luogo, il Tribunale avrebbe interpretato scorrettamente il dovere di diligenza e l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE considerando che la Commissione non abbia violato gli obblighi in questione allorché ha omesso di esaminare, nella decisione controversa, senza indicarne la ragione, i dati rilevanti contenuti nel rapporto di

valutazione per il 2004. In secondo luogo, il Regno dei Paesi Bassi lamenta che il Tribunale abbia applicato criteri giuridici scorretti per valutare l'esistenza di un problema specifico della qualità dell'aria ambiente sul suo territorio.

Sulla ricevibilità

42 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso. Riguardo al primo motivo essa sostiene che il Regno dei Paesi Bassi non potrebbe far valere un'asserita mancata considerazione del rapporto di valutazione per il 2004, dal momento che tale rapporto è stato depositato dopo la scadenza del termine impartito dalla direttiva 96/62 e tre mesi dopo la presentazione della domanda di deroga. La Commissione fa inoltre presente che il Tribunale avrebbe constatato che essa ha effettivamente tenuto conto del detto rapporto e che tale constatazione di fatto non può costituire oggetto di impugnazione. Per quanto riguarda il secondo motivo, la Commissione fa valere che le conclusioni del Tribunale si baserebbero su un numero significativo di elementi la maggior parte dei quali non sarebbe contestata, e che tali conclusioni resterebbero valide anche se la Corte dovesse accogliere gli argomenti del Regno dei Paesi Bassi.

43 Ebbene, occorre innanzitutto constatare che stabilire se la Commissione fosse tenuta, nella fattispecie, a prendere in considerazione il rapporto di valutazione per il 2004 malgrado l'asserito ritardo con cui tale rapporto le è stato presentato non attiene alla ricevibilità, bensì al merito, come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 32-34 delle conclusioni.

44 Relativamente, poi, all'argomento secondo il quale il Regno dei Paesi Bassi tenderebbe a rimettere in discussione, con il primo motivo, constatazioni di fatto, è sufficiente osservare che nulla di tutto ciò accade nel caso di specie. Il Regno dei Paesi Bassi, infatti, non contesta assolutamente le constatazioni del Tribunale in proposito, dalle quali risulta, in particolare, che i dati per l'anno 2004 sono stati integrati nel rapporto TNO e che la Commissione ha tenuto conto, oltre che di tale rapporto, del rapporto MNP. Quello che detto Stato membro contesta sono, al contrario, le conclusioni che il Tribunale ha tratto da queste constatazioni di fatto. Orbene, stabilire se il Tribunale abbia concluso a buon diritto dai detti accertamenti di fatto che la Commissione non sia venuta meno né al dovere di diligenza né all'obbligo di motivazione costituisce una questione di diritto soggetta al controllo della Corte nel contesto di un'impugnazione (v. sentenze 20 novembre 1997, causa C-188/96 P, Commissione/V, Racc. pag. I-6561, punto 24, nonché 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rørindustri e a./Commissione, Racc. pag. I-5425, punto 453).

45 Infine, per quanto riguarda l'obiezione sollevata dalla Commissione in ordine al secondo motivo, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato che il fatto che un atto di impugnazione o il motivo di un atto di impugnazione non comprenda tutte le ragioni che hanno indotto il Tribunale a decidere su una questione non comporta l'irricevibilità di tale motivo (v. sentenza 3 ottobre 2000, causa C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Consiglio, Racc. pag. I-8147, punto 67, e ordinanza 23 settembre 2005, causa C-357/04 P, Andolfi/Commissione, punto 24).

46 Ne consegue che l'impugnazione deve essere dichiarata ricevibile.

Nel merito

Sul primo motivo, vertente su un'interpretazione errata del dovere di diligenza e dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE

— Argomenti delle parti

47 Nell'ambito del primo motivo il Regno dei Paesi Bassi sottolinea che il rapporto di valutazione per il 2004 è di estrema importanza, poiché dimostra che per quell'anno i valori limite giornalieri, anche aumentati del margine di tolleranza, sono stati superati in tutte le zone e gli agglomerati dei Paesi Bassi. Inoltre, dai dati relativi al 2004 risulterebbe un'immagine diversa da quella dell'anno 2003, come avrebbe riconosciuto lo stesso Tribunale al punto 44 della sentenza impugnata facendo riferimento al rapporto TNO.

48 Dalla sentenza impugnata il Regno dei Paesi Bassi deduce che il Tribunale considera sufficiente che la Commissione semplicemente trasmetta ad un organismo di studio i dati rilevanti comunicati dallo Stato membro, senza esaminare essa stessa tali dati nella decisione controversa, e anzi negando che le siano mai stati presentati, e senza neppure tener conto nella decisione delle conclusioni dell'organismo di studio medesimo, secondo le quali detti dati rivelerebbero un'immagine fondamentalmente diversa e più problematica della situazione dello Stato membro interessato. Con tale interpretazione il Tribunale avrebbe pertanto applicato in modo scorretto le garanzie in materia di diligenza e di motivazione, tra le quali figurerebbero, in particolare, l'obbligo per la

Commissione di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti del caso di specie e quello di motivare la propria decisione in modo sufficiente.

49 Secondo il detto Stato membro, il Tribunale attribuisce infine, a torto, grande importanza al fatto che la Commissione abbia preso in considerazione il rapporto MNP. Osserva al riguardo che la Commissione, se ha fatto leva su tale rapporto, che le è d'altronde stato trasmesso un mese e mezzo prima dell'adozione della decisione controversa, non avrebbe tuttavia tenuto nel minimo conto, senza nessuna motivazione, il rapporto di valutazione per il 2004 che, a sua volta, le è stato trasmesso tre mesi prima della detta adozione, ma i cui dati sarebbero meno favorevoli alla tesi da lei sostenuta. Tra l'altro, il rapporto TNO dimostrerebbe chiaramente che le constatazioni del rapporto MNP non modificano le constatazioni in merito ai valori limite risultanti dai dati contenuti nel rapporto di valutazione per il 2004.

50 A parte l'argomento, illustrato al punto 42 della presente sentenza, relativo all'asserito ritardo con cui il rapporto di valutazione per il 2004 sarebbe stato presentato, la Commissione fa valere di non essere tenuta ad integrare nelle sue decisioni tutti gli elementi delle perizie alle quali ricorre. Da taluni punti della sentenza impugnata emergerebbe peraltro che il Tribunale ha ritenuto che dal rapporto di valutazione per il 2004, così come dal rapporto MNP, risulti che la qualità dell'aria nei Paesi Bassi è migliorata rispetto all'anno 2003 e alle ipotesi precedenti.

— Giudizio della Corte

51 In base all'art. 95, n. 5, CE, in seguito all'adozione delle misure di armonizzazione gli Stati membri hanno l'obbligo di sottoporre alla Commissione, per approvazione, tutte le disposizioni nazionali derogatorie che ritengono necessarie.

52 Detta norma esige che l'introduzione di tali disposizioni sia basata su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, resasi necessaria a causa di un problema specifico dello Stato membro interessato sorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, e che le disposizioni previste nonché i motivi della loro adozione siano notificati alla Commissione (v. sentenze 21 gennaio 2003, causa C-512/99, Germania/Commissione, Racc. pag. I-845, punto 80, nonché 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria/Commissione, Racc. pag. I-7141, punto 57).

53 Tali requisiti hanno carattere cumulativo e devono dunque essere tutti soddisfatti pena il rigetto delle disposizioni nazionali derogatorie da parte della Commissione (v. citate sentenze Germania/Commissione, punto 81, nonché Land Oberösterreich e Austria/Commissione, punto 58).

54 Al fine di valutare se i detti requisiti siano effettivamente soddisfatti, il che può richiedere anche valutazioni tecniche complesse, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale.

55 L'esercizio di tale potere non è tuttavia sottratto al controllo giurisdizionale. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, il giudice comunitario è tenuto non solo a verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte (v. sentenza 22 novembre 2007, causa C-525/04 P, Spagna/Lenzing, Racc. pag. I-9947, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

56 Inoltre, si deve osservare che, quando un'istituzione comunitaria dispone di un ampio potere discrezionale, è di fondamentale importanza la verifica del rispetto delle garanzie conferite dall'ordinamento giuridico comunitario nelle procedure amministrative. La Corte ha avuto modo di precisare che tra tali garanzie rientrano in particolare l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e quello di motivare la decisione in modo sufficiente (v. sentenze 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5469, punto 14; 7 maggio 1992, cause riunite C-258/90 e C-259/90, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Commissione, Racc. pag. I-2901, punto 26, nonché Spagna/Lenzing, cit., punto 58).

57 Il controllo del rispetto delle dette garanzie procedurali si rivela tanto più importante nel contesto della procedura prevista dall'art. 95, n. 5, CE, dato che ad essa non si applica il principio del contraddittorio (v. sentenza Land Oberösterreich e Austria/Commissione, cit., punto 44).

58 Nella fattispecie, il Regno dei Paesi Bassi accusa la Commissione di aver violato il dovere di diligenza e l'obbligo di motivazione omettendo di esaminare, nella decisione controversa, senza indicarne il motivo, i dati contenuti nel rapporto di valutazione per il 2004.

59 Al punto 41 la decisione controversa constata, infatti, che «[d]ai rapporti annuali presentati a norma della direttiva 96/62/CE del Consiglio emerge che i Paesi Bassi, per il 2003, non presentano problemi particolarmente acuti di superamento rispetto ad altri Stati membri (come Belgio, Austria, Grecia, Repubblica ceca, Lituania, Slovenia e Slovacchia). Poiché i Paesi Bassi non hanno sinora presentato dati ufficiali per il 2004 non è possibile comparare la loro situazione della qualità dell'aria con quella osservata negli altri Stati membri per tale anno».

60 Orbene, è pacifico che i dati ufficiali per l'anno 2004 contenuti nel rapporto di valutazione per il detto anno sono stati effettivamente comunicati alla Commissione l'8 febbraio 2006 e registrati da quest'ultima il 10 febbraio successivo, vale a dire diversi mesi prima dell'adozione della decisione controversa.

61 Dall'art. 174, n. 3, primo trattino, CE risulta che, in linea di principio, la Commissione è tenuta a prendere in considerazione nelle sue decisioni in materia ambientale tutti i nuovi dati scientifici e tecnici disponibili. Tale obbligo è particolarmente rilevante per la procedura ai sensi dell'art. 95, nn. 5 e 6, CE, per la quale la considerazione dei nuovi dati costituisce addirittura il fondamento.

62 La Commissione, nella fattispecie, era dunque obbligata a prendere in considerazione i dati contenuti nel rapporto di valutazione per il 2004. Non inficiava tale obbligo il fatto che il Regno dei Paesi Bassi le avesse trasmesso il rapporto al di fuori dei termini previsti dalla direttiva 96/62, poiché questi termini non hanno alcun nesso con la procedura prevista dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE. È altresì pacifico che la Commissione poteva ancora tener effettivamente conto del detto rapporto nell'elaborazione della decisione controversa, dato che i rapporti TNO e MNP, sui quali essa si basa nella decisione, le sono stati trasmessi ancora più tardi.

63 Orbene, le constatazioni della Commissione contenute nei punti 41 e 42 della decisione controversa, dalle quali risulta che essa ha valutato l'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi sulla base dei rapporti annuali relativi all'anno 2003 e non all'anno 2004, fanno seriamente dubitare che tale istituzione abbia davvero preso in considerazione i dati relativi a questo ultimo anno.

64 Se è vero, come ha osservato il Tribunale al punto 44 della sentenza impugnata, che il rapporto TNO integra anche i dati preliminari comunicati dal Regno dei Paesi Bassi per l'anno 2004, è vero anche che la decisione controversa non fa alcun riferimento a tale circostanza o alle constatazioni della TNO relative a questi dati.

65 Contrariamente alla sentenza impugnata, la decisione controversa non fa, in particolare, alcuna menzione della valutazione della TNO in base alla quale da tali dati preliminari per l'anno 2004 appare un'immagine diversa da quella dell'anno precedente in quanto si constata, in tutte le zone dei Paesi Bassi, un superamento per le PM_{10} di almeno uno dei valori limite oltre il margine di tolleranza.

66 Pertanto, alla luce in particolare della detta valutazione della TNO, la Commissione, per soddisfare adeguatamente l'obbligo sia di esaminare tutti gli elementi pertinenti del caso di specie sia di motivare in modo sufficiente la sua decisione, era tenuta ad esporre, nella decisione controversa, i motivi per i quali riteneva che, anche sulla base dei dati relativi all'anno 2004 e nonostante le differenze rilevate dalla TNO tra tali dati e quelli dell'anno precedente, non fosse dimostrata l'esistenza di un problema specifico.

67 Infatti, anche se la Corte ha riconosciuto che la Commissione, nell'ambito della valutazione della fondatezza di una domanda di deroga ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, può dover ricorrere a periti esterni per acquisire il loro parere sulle nuove prove scientifiche apportate a sostegno di una tale domanda (v. sentenza Land Oberösterreich e Austria/Commissione, cit., punto 32), è tuttavia giocoforza constatare che la responsabilità primaria di detta valutazione incombe alla Commissione che deve, se del caso sulla base del parere dei periti, prendere attentamente in considerazione tutti gli elementi pertinenti ed esporre nella decisione finale le considerazioni essenziali che l'hanno portata ad adottarla.

68 Ne consegue che il mero fatto che il rapporto TNO abbia integrato i dati preliminari relativi all'anno 2004 non può giustificare che la Commissione, nella decisione controversa, non abbia né esaminato i dati relativi al detto anno né indicato i motivi di tale omissione.

69 Lo stesso vale per la circostanza che la Commissione ha ripreso, nella decisione controversa, talune constatazioni del rapporto MNP e ha valutato l'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi alla luce delle nuove informazioni ivi contenute.

70 Le constatazioni dello MNP, riprese dalla Commissione al punto 41 della decisione controversa, non contengono, infatti, alcuna indicazione sul punto se, al momento dell'adozione della detta decisione e alla luce in particolare dei dati relativi all'anno 2004, sussistesse un problema specifico di qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi.

71 Tali constatazioni — dalle quali, secondo una nuova valutazione, risulta che i livelli di PM_{10} sono inferiori del 10-15% rispetto alle ipotesi precedenti e il numero di zone in cui i valori limite sono superati sarà ridotto della metà nel corso dell'anno 2010 rispetto al 2005 e nel corso del 2015 rispetto al 2010 — non mettono, infatti, in discussione la veridicità dei dati relativi all'anno 2004, i quali dimostrano il superamento dei valori limite sull'intero territorio olandese, e non escludono che sussistesse un problema specifico in tale Stato membro alla data di adozione della decisione controversa.

72 Da quanto sopra esposto discende che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel concludere che la Commissione, adottando la decisione controversa, non avesse violato né il dovere di diligenza né l'obbligo di motivazione.

73 Poiché la Commissione, per valutare l'esistenza di un problema specifico di qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi, non ha tenuto debito conto dell'insieme dei dati pertinenti, specie di quelli relativi all'anno 2004, tale valutazione risulta necessariamente viziata, e questo a prescindere dall'ulteriore problema se, nella detta valutazione, la Commissione abbia per giunta applicato criteri giuridici scorretti, come sostiene il Regno dei Paesi Bassi.

74 Ciò premesso, il Tribunale non poteva, senza incorrere in un errore di diritto, respingere il ricorso del Regno dei Paesi Bassi in quanto infondato concludendo che la Commissione avesse giustamente considerato non specifico il problema del rispetto dei valori limite comunitari di concentrazione delle particelle nell'aria ambiente.

75 Ne consegue che la sentenza impugnata deve essere annullata. Dato che la trattazione del secondo motivo, con il quale il Regno dei Paesi Bassi contesta al Tribunale l'applicazione di criteri giuridici scorretti nella valutazione dell'esistenza di un problema specifico di qualità dell'aria ambiente, non può più, qualunque sarebbe il risultato della sua valutazione, influire sull'esito del ricorso, non è necessario procedere al suo esame.

76 Ai sensi dell'art. 61, primo comma, del suo Statuto, la Corte di giustizia può, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, pronunciarsi essa stessa definitivamente sulla controversia qualora questa sia in misura di essere giudicata. È quanto avviene nel caso di specie.

77 Ebbene, occorre constatare che l'incompletezza dell'analisi degli elementi scientifici pertinenti da parte della Commissione è idonea ad inficiare non soltanto la valutazione dell'esistenza di un problema specifico, ma tutta la valutazione delle condizioni di applicazione dell'art. 95, nn. 5 e 6, CE, specialmente la valutazione della proporzionalità della misura notificata, dato che una valutazione più completa degli elementi scientifici disponibili può, per sua stessa natura, influenzare il giudizio sulla proporzionalità di tale misura.

78 Ciò premesso, è necessario annullare la decisione controversa affinché la Commissione possa nuovamente valutare, sulla base di tutti gli elementi scientifici pertinenti, la misura notificata, per determinare se soddisfi i requisiti imposti dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE.

Sulle spese

79 Ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

80 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, di questo stesso regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno dei Paesi Bassi ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese dei due gradi di giudizio.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 27 giugno 2007, causa T-182/06, Regno dei Paesi Bassi/Commissione, è annullata.

2) La decisione della Commissione 3 maggio 2006, 2006/372/CE, relativa al progetto di disposizioni nazionali notificato dal Regno dei Paesi Bassi a norma dell'articolo 95, paragrafo 5, del trattato CE le quali fissano limiti per le emissioni di particelle nei veicoli con motore diesel, è annullata.

3) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Firme