ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

6 november 2008 [1]

In zaak C-405/07 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 30 augustus 2007,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. de Grave en C. Wissels als gemachtigden,

rekwirant,

andere partij bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, A. Alcover San Pedro en H. van Vliet als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

1 — Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen en C. Toader (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juli 2008,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk der Nederlanden om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 2007, Nederland/Commissie (T-182/06, Jurispr. blz. II-1983; hierna: „bestreden arrest"), houdende verwerping van het beroep tot nietigverklaring van beschikking 2006/372/EG van de Commissie van 3 mei 2006 betreffende een ontwerp van nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor waarvan door het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 95, lid 5, EG kennis is gegeven (PB L 142, blz. 16; hierna: „litigieuze beschikking").

Toepasselijke bepalingen

2 In punt 5.3.1.4 van bijlage I bij richtlijn 98/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van richtlijn 70/220/EEG (PB L 350, blz. 1) is een grenswaarde voor de concentratie van deeltjesmassa (PM) vastgelegd van 25 mg/km voor voertuigen met een dieselmotor van categorie M (personenvoertuigen), omschreven in afdeling A van bijlage II bij richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 42, blz. 1) — met uitzondering van voertuigen met een maximummassa van meer dan 2 500 kg — en van categorie N1, klasse I (bestelauto's met een toegelaten maximumgewicht van 1 305 kg).

3 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 98/69 luidt:

„[…] de lidstaten [mogen] […] om redenen in verband met luchtverontreiniging door emissies:

— noch de EG-typegoedkeuring overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 70/156/EEG weigeren;

— noch de nationale typegoedkeuring weigeren;

— noch, overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 70/156/EEG, de registratie, de verkoop en het in het verkeer brengen van voertuigen verbieden,

indien de voertuigen aan de vereisten van richtlijn 70/220/EEG [van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen (PB L 76, blz. 1)], zoals gewijzigd bij de onderhavige richtlijn, voldoen."

4 Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB L 171, blz. 1), zal vanaf 2 januari 2013 met name de richtlijnen 70/220 en 98/69 vervangen. In tabel 1 in bijlage I bij die verordening is de emissienorm Euro 5 neergelegd, welke voorziet in een verlaging van de grenswaarde voor de concentratie van deeltjesmassa (PM) tot 5 mg/km voor alle categorieën en klassen voertuigen die in deze tabel worden genoemd. Wat betreft voertuigen van de categorieën M en N1, klasse I, zal deze nieuwe grenswaarde volgens artikel 10, leden 2 en 3, van verordening nr. 715/2007 voor nieuwe voertuigtypes met ingang van 1 september 2009 en voor nieuwe voertuigen met ingang van 1 januari 2011 bindend zijn.

5 In de tweede en de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55) wordt verklaard:

„[…] met het oog op de bescherming van het milieu in zijn geheel en de volksgezondheid [dienen] concentraties van schadelijke verontreinigende stoffen in de lucht […] te worden vermeden, voorkomen of beperkt en [moeten] grenswaarden en/of alarmdrempels voor luchtverontreinigingsniveaus […] worden vastgesteld;

[…]

[…] de lidstaten [moeten], met het oog op de bescherming van het milieu als geheel en van de gezondheid van de mens, maatregelen […] nemen wanneer grenswaarden worden overschreden, opdat binnen de daarvoor gestelde termijn aan die waarden wordt voldaan".

6 Artikel 7 van richtlijn 96/62, „Verbetering van de luchtkwaliteit — Algemene eisen", bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

2. Voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn geldt het volgende:

[…]

b) de communautaire wetgeving inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk mag niet worden overtreden;

c) zij mogen geen significante negatieve gevolgen hebben voor het milieu in de andere lidstaten.

3. De lidstaten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naargelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer."

7 Krachtens artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 treffen de lidstaten in de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden, maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd op grond waarvan binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. Volgens deze bepaling bevat dit plan of programma ten minste de in bijlage IV bij deze richtlijn vermelde informatie. Blijkens de punten 5 en 6 van deze bijlage gaat het daarbij onder meer om informatie over de bron van de verontreiniging, met name de lijst van de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging, en een analyse van de situatie, met inbegrip van bijzonderheden over met name de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding, zoals verplaatsing, waaronder ook grensoverschrijdende verplaatsing valt.

8 Artikel 8, lid 6, van richtlijn 96/62 luidt als volgt:

„Wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmdrempel ligt of dreigt te komen, plegen de betrokken lidstaten overleg met elkaar om een oplossing te vinden. De Commissie kan dat overleg bijwonen."

9 Krachtens artikel 11, punt 1, sub a-i, van richtlijn 96/62 verstrekken de lidstaten de Commissie inlichtingen over waarneming van verontreinigingsniveaus die hoger liggen dan de grenswaarden verhoogd met de overschrijdingsmarge, en wel binnen negen maanden na het einde van elk jaar.

10 Richtlijn 96/62 bepaalt niet zelf de grenswaarden, maar geeft in artikel 4, gelezen in samenhang met de bijlagen I respectievelijk II daarbij, de luchtverontreinigende stoffen aan waarvoor dergelijke waarden moeten worden vastgesteld alsmede de factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling daarvan. Een van deze factoren is de mate van blootstelling van de bevolking aan die verontreinigende stoffen.

11 De grenswaarden voor fijne deeltjes, met name PM_{10}, zijn neergelegd in richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41). Artikel 2, punt 11, van deze richtlijn omschrijft PM_{10} als deeltjes die een op grootte selecterende instroomopening passeren met een efficiencygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 µm.

12 Artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/30 luidt als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM_{10} in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage III, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage III, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 96/62/EG."

13 Bijlage III bij richtlijn 1999/30 stelt de grenswaarden en de overschrijdingsmarges die van toepassing zijn op de deeltjes PM_{10} vast voor twee opeenvolgende fasen en vermeldt voor elk daarvan de datum waarop aan de grenswaarde moet worden voldaan. Zo zijn de voor de eerste fase voorziene waarden en marges rechtens bindend met ingang van 1 januari 2005.

14 Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1) zal krachtens artikel 31 ervan met ingang van 11 juni 2010 met name de richtlijnen 96/62 en 1999/30 vervangen. Volgens artikel 22, lid 2, van richtlijn 2008/50 is de lidstaat uiterlijk tot 11 juni 2011 vrijgesteld van de verplichting om de grenswaarden voor PM_{10} toe te passen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met die grenswaarden niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekarakteristieken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen.

Voorgeschiedenis van het geding

15 Bij brief van 2 november 2005 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Commissie overeenkomstig artikel 95, lid 5, EG in kennis gesteld van zijn voornemen om een besluit vast te stellen waarbij in afwijking van richtlijn 98/69 per 1 januari 2007 een grenswaarde van 5 mg/km wordt gesteld voor deeltjesemissies (fijnstofuitstoot) door nieuwe dieselmotorvoertuigen van de categorieën M1 en N1, klasse I.

16 Ter onderbouwing van zijn verzoek heeft het Koninkrijk der Nederlanden gepreciseerd dat de bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden voor deeltjesconcentraties op verschillende delen van zijn grondgebied werden overschreden en dat het zich derhalve niet in staat achtte om de door deze richtlijn opgelegde verplichtingen na te komen. Het heeft in deze context gewezen op zijn hoge bevolkingsdichtheid en de hogere verkeersdichtheid dan in andere lidstaten, wat tot grotere fijnstofemissies per vierkante km leidt. De inwoners worden dus in hoge mate blootgesteld aan luchtverontreiniging, met name vanwege motorverkeer in de directe nabijheid van woongebieden. Voorts is een groot deel van de verontreiniging afkomstig uit naburige lidstaten, zodat enkel 15 % van de landelijk gemiddelde fijnstofconcentratie met nationale milieubeschermingsvoorschriften kan worden beïnvloed.

17 Het Koninkrijk der Nederlanden heeft verklaard dat het, om de deeltjesconcentraties terug te dringen, prioriteit toekent aan de verlaging van de deeltjesuitstoot door personenauto's en bedrijfsvoertuigen, die volgens hem 70 % van die emissie van het wegverkeer voortbrengen. De aangemelde afwijkende maatregel maakt dus deel uit van een maatregelenpakket dat onder meer is gebaseerd op stimulering van minder verontreinigende voertuigen en brandstoffen. Die maatregel houdt concreet in dat op in Nederland geregistreerde voertuigen met een dieselmotor roetfilters worden geplaatst die het in dieselroet aanwezige fijnstof reduceren.

18 Het aangemelde besluit zou namelijk enkel van toepassing zijn op in Nederland geregistreerde voertuigen en geen wijziging meebrengen van de EG-goedkeuringsprocedure en evenmin van de voorwaarden voor registratie van voertuigen die deze goedkeuring in andere lidstaten hebben verkregen. Wel kunnen de politie en de Nederlandse instanties die met de periodieke keuring van de betrokken voertuigen zijn belast, na de inwerkingtreding van dat besluit controleren of een bepaalde personenauto of lichte bestelauto aan de nieuwe grenswaarde voor deeltjesemissie van 5 mg/km kan voldoen.

19 Bij brief van 23 november 2005 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden meegedeeld dat zij de kennisgeving had ontvangen en dat de in artikel 95, lid 6, EG bedoelde termijn van zes maanden waarbinnen zij een beslissing moest nemen over verzoeken tot afwijking, was ingegaan op 5 november 2005.

20 Op 8 februari 2006 is het op basis van richtlijn 96/62 opgestelde evaluatieverslag voor 2004 over de luchtkwaliteit in Nederland (hierna: „evaluatieverslag 2004") aan de Commissie gezonden. Op 10 februari daaraanvolgend is het door haar ingeschreven.

21 Bij brief van 10 maart 2006 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van het bestaan van een rapport dat in maart 2006 was opgesteld door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), getiteld: „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" (hierna: „MNP-rapport").

22 Om de gegrondheid van de argumenten van de Nederlandse autoriteiten te kunnen beoordelen, heeft de Commissie wetenschappelijk en technisch advies ingewonnen bij een consortium van consultants, gecoördineerd door de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Deze organisatie heeft op 27 maart 2006 haar rapport ingediend (hierna: „TNO-rapport").

23 Bij de litigieuze beschikking heeft de Commissie op 3 mei 2006 het aangemelde ontwerp-besluit afgewezen op grond dat „het Koninkrijk der Nederlanden niet [had]

aangetoond dat er een specifiek probleem ten aanzien van richtlijn 98/69[…] bestond" en hoe dan ook „de aangemelde maatregel niet evenredig [was] met de beoogde doelen".

Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest

24 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 juli 2006, heeft het Koninkrijk der Nederlanden beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld en tevens verzocht om behandeling van dit beroep volgens de versnelde procedure.

25 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht dit beroep in een versnelde procedure verworpen. Daartoe heeft het de eerste twee door het Koninkrijk der Nederlanden aangevoerde middelen inzake de beoordeling van de Commissie ten aanzien van het bestaan van een specifiek probleem in Nederland, afgewezen.

26 In de punten 43 tot en met 49 van het bestreden arrest heeft het Gerecht eerst het middel afgewezen waarin het Koninkrijk der Nederlanden stelde dat de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht en haar plicht tot motivering van beschikkingen had geschonden door bij haar beoordeling van de specificiteit van het probleem van de luchtkwaliteit in Nederland, zonder uitleg de gegevens over die lucht over 2004 buiten beschouwing te laten. De Commissie had in deze context erkend dat, anders dan zij in punt 41 van de litigieuze beschikking heeft gesteld, het Koninkrijk der Nederlanden zijn evaluatieverslag 2004 inderdaad vóór de vaststelling van die beschikking officieel had ingediend.

27 Het Gerecht heeft in dit verband in de punten 44 tot en met 46 van het bestreden arrest met name vastgesteld:

„44 Uit de uiteenzettingen in de [litigieuze beschikking] die zijn gewijd aan de kwestie van de specificiteit van het probleem van de luchtkwaliteit in Nederland blijkt echter duidelijk dat de laatste door de Nederlandse autoriteiten verstrekte gegevens in het TNO-rapport zijn verwerkt. In het bijzonder preciseert TNO op [...] bladzijde 29 van dit document:

‚A preliminary submission by the Netherlands on exceedances in 2004 gives a picture that is different from 2003: in all zones at least one of the [limit values plus margin of tolerance] for PM_{10} is exceeded.'

45 Voorts nemen TNO, op bladzijde 29 van zijn rapport, en de Commissie in punt 41 van de [litigieuze beschikking], bepaalde vaststellingen uit het [MNP-rapport] over.

46 Ten slotte heeft de Commissie blijkens punt 42 van de [litigieuze beschikking] mede op basis van de door de Nederlandse regering verstrekte nieuwe gegevens uit het MNP-rapport geweigerd aan te nemen dat er sprake is van een specifiek probleem voor het Koninkrijk der Nederlanden om aan de bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden voor deeltjesconcentratie te voldoen."

28 Het Gerecht heeft in de punten 47 en 48 van het bestreden arrest overwogen dat de Commissie derhalve niet kan worden verweten dat zij heeft verzuimd de recente gegevens te onderzoeken die de Nederlandse regering haar had toegezonden en dat zij heeft nagelaten de redenen voor dit gestelde verzuim te geven.

29 Vervolgens heeft het Gerecht het middel afgewezen dat de Commissie ten onrechte heeft ontkend dat in Nederland een specifiek probleem van de luchtkwaliteit bestaat.

30 Met betrekking tot het eerste argument, dat de Commissie het in artikel 95, lid 5, EG gestelde criterium dat het een specifiek nationaal probleem moet betreffen, verkeerd heeft toegepast door te eisen dat het probleem uitsluitend het Koninkrijk der Nederlanden raakt, heeft het Gerecht in de punten 66 tot en met 72 van het bestreden arrest overwogen dat dit verwijt feitelijk onjuist is. Dienaangaande heeft het met name onderstreept dat de litigieuze beschikking, evenals het TNO-rapport, refereert aan de situatie van andere lidstaten en dat uit deze vergelijking volgt dat het Koninkrijk der Nederlanden niet wordt geconfronteerd met een specifiek milieubeschermingsprobleem dat vaststelling van een afwijkende maatregel zou rechtvaardigen.

31 Het tweede argument, dat de Commissie er geen rekening mee heeft gehouden dat het Koninkrijk der Nederlanden niet bij machte is om het probleem van de deeltjesuitstoot door de binnenvaart en de zeevaart aan te pakken, is verworpen in de punten 78 tot en met 84 van het bestreden arrest. Het Gerecht heeft in dit verband met name vastgesteld dat dit argument hoe dan ook feitelijke grondslag mist, omdat de Commissie, anders

dan het Koninkrijk der Nederlanden betoogt, voor de mogelijkheid om de aangemelde maatregel goed te keuren niet de voorwaarde heeft gesteld dat de overschrijdingen van de grenswaarden voor het grootste gedeelte worden veroorzaakt door de uitstoot van wegvoertuigen met een dieselmotor.

32 Wat het derde argument betreft, dat de specificiteit van het probleem van de luchtkwaliteit ook voortkomt uit het feit dat het Koninkrijk der Nederlanden niets kan doen om grensoverschrijdende verontreiniging te bestrijden, heeft het Gerecht in de punten 87 tot en met 94 van het bestreden arrest overwogen dat op grond hiervan niet bewezen kan worden geacht dat deze lidstaat met een specifiek probleem van luchtkwaliteit wordt geconfronteerd.

33 Het Gerecht heeft in de punten 88 en 91 van het bestreden arrest vastgesteld dat in landen die, zoals Nederland, geografisch gezien klein zijn, een groter percentage van het fijnstof nagenoeg per definitie van exogene oorsprong is. Het heeft overwogen dat het echter geenszins is aangetoond dat de grensoverschrijdende fijnstofuitstoot de luchtkwaliteit in Nederland dermate ongunstig beïnvloedt dat het probleem van de beperking van de fijnstofuitstoot daar anders ligt dan in de rest van de Europese Gemeenschap.

34 Voorts heeft het in punt 92 van het bestreden arrest opgemerkt dat de specificiteit van het probleem moet worden beoordeeld op basis van de normen van richtlijn 1999/30. Bijlage III bij richtlijn 1999/30 geeft echter uitsluitend grenswaarden voor fijnstofconcentraties, zonder de herkomst van het aanwezige fijnstof in aanmerking te nemen.

35 Ten slotte heeft het Gerecht in de punten 105 tot en met 116 van het bestreden arrest het vierde argument verworpen, dat de Commissie ten onrechte heeft ontkend dat de in de Nederlandse lucht geconstateerde overschrijdingen van de grenswaarden voor fijnstofconcentraties bijzonder ernstig zijn.

36 In punt 107 van het bestreden arrest heeft het Gerecht dienaangaande overwogen dat uit het dossier niet blijkt dat de in Nederland vastgestelde overschrijdingen ten opzichte van die welke in andere lidstaten zijn geconstateerd, dermate ernstig zijn dat zij een specifiek probleem opleveren. Zo heeft het Gerecht in punt 109 van het bestreden arrest met name opgemerkt dat uit de lijst die is opgesteld op basis van de nationale evaluatieverslagen over de luchtkwaliteit voor 2004, kan worden afgeleid dat het Koninkrijk der Nederlanden deel uitmaakt van een groep van vijf lidstaten waarvoor voor dat jaar en voor alle zones niveaus van fijnstofconcentratie zijn geconstateerd die boven de daggrenswaarden lagen.

37 Voorts heeft het Gerecht in punt 115 van het bestreden arrest overwogen dat, afgezien van het feit dat dit geen criteria zijn die richtlijn 1999/30 hanteert, niet is aangetoond dat de hoge bevolkingsdichtheid, de intensiteit van het wegverkeer in veel zones van Nederland en de lokalisering van woongebieden langs de verkeersaders er samen toe bijdragen dat zich in deze lidstaat een probleem aandient waardoor hij zich duidelijk onderscheidt van andere regio's, met name in de Benelux, het midden van het Verenigd Koninkrijk en het westen van Duitsland.

38 Het Gerecht heeft zich in de punten 117 tot en met 120 van het bestreden arrest bijgevolg op het standpunt gesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden er niet in was geslaagd om aan te tonen dat er op zijn grondgebied sprake is van een specifiek probleem, wat één van de cumulatieve voorwaarden van artikel 95, leden 5 en 6, EG is, en vastgesteld dat de Commissie was gehouden, het aangemelde ontwerp-besluit af te wijzen. Daarom heeft het Gerecht om redenen van proceseconomie geen uitspraak gedaan over de andere door deze lidstaat aangevoerde middelen, waarin zowel de beoordeling als de motivering van de Commissie inzake de evenredigheid van het aangemelde ontwerp-besluit en inzake de internationale juridische context aan de orde werd gesteld.

Conclusies van partijen

39 Met zijn hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk der Nederlanden het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen en de zaak te verwijzen naar het Gerecht voor uitspraak over de andere beroepsmiddelen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

40 De Commissie verzoekt het Hof:

— primair, de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening af te wijzen, en

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

41 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk der Nederlanden twee middelen aan. In de eerste plaats betoogt het dat het Gerecht een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan de zorgvuldigheidsplicht en aan de motiveringsplicht ex artikel 253 EG, door te overwegen dat de Commissie de betrokken plichten niet heeft geschonden door in de litigieuze beschikking niet de relevante gegevens uit het evaluatieverslag 2004 te onderzoeken, zonder hiervoor een reden aan te geven. In de

tweede plaats betoogt het Koninkrijk der Nederlanden dat het Gerecht onjuiste juridische criteria heeft gehanteerd bij de beoordeling of er een specifiek probleem van de luchtkwaliteit op zijn grondgebied bestond.

Ontvankelijkheid

42 De Commissie stelt ten exceptieve dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is. Met betrekking tot het eerste middel stelt zij dat het Koninkrijk der Nederlanden niet het recht heeft, zich erop te beroepen dat het evaluatieverslag 2004 niet in aanmerking zou zijn genomen, aangezien dit is ingediend na het verstrijken van de door richtlijn 96/62 gestelde termijn en drie maanden na de indiening van het verzoek tot afwijking. Bovendien heeft het Gerecht vastgesteld dat zij wel degelijk met dit rapport rekening heeft gehouden en kan deze feitelijke vaststelling geen voorwerp van de hogere voorziening zijn. Met betrekking tot het tweede middel betoogt de Commissie dat de conclusies van het Gerecht berusten op een groot aantal elementen waarvan het merendeel niet wordt betwist en dat deze conclusies ook dan gerechtvaardigd zouden blijven wanneer het Hof de redenering van het Koninkrijk der Nederlanden zou volgen.

43 Zoals de advocaat-generaal in de punten 32 tot en met 34 van haar conclusie heeft vastgesteld, moet dienaangaande eerst worden vastgesteld dat de vraag of de Commissie in casu rekening moest houden met het evaluatieverslag 2004, ondanks dat dit te laat zou zijn ingediend, niet de ontvankelijkheid, maar de zaak ten gronde betreft.

44 Wat vervolgens het argument betreft dat het Koninkrijk der Nederlanden met het eerste middel beoogt feitelijke vaststellingen in twijfel te trekken, volstaat de opmerking dat zulks niet het geval is. Het Koninkrijk der Nederlanden betwist namelijk geenszins de vaststellingen door het Gerecht in deze context, waaruit met name blijkt dat de gegevens voor 2004 deel uitmaken van het TNO-rapport en dat de Commissie niet alleen met dit rapport, maar tevens met het MNP-rapport rekening heeft gehouden. Daarentegen betwist deze lidstaat de conclusies die het Gerecht uit deze feitelijke vaststellingen heeft getrokken. De vraag of het Gerecht op grond van de betrokken feiten terecht tot de slotsom is kunnen komen dat de Commissie noch in haar zorgvuldigheidsplicht noch in haar motiveringsplicht tekort is geschoten, is een rechtsvraag die in het kader van een hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof (zie arresten van 20 november 1997, Commissie/V, C-188/96 P, Jurispr. blz. I-6561, punt 24, en 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 453).

45 Wat ten slotte het door de Commissie tegen het tweede middel opgeworpen bezwaar betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het feit dat een verzoekschrift in hogere voorziening of het middel in hogere voorziening niet betrekking heeft op alle redenen waarom het Gerecht ten aanzien van een vraag een bepaald standpunt heeft ingenomen, niet meebrengt dat dit middel niet-ontvankelijk is (zie arrest van 3 oktober 2000, Industrie des poudres sphériques/Raad, C-458/98 P, Jurispr. blz. I-8147, punt 67, en beschikking van 23 september 2005, Andolfi/Commissie, C-357/04 P, punt 24).

46 Hieruit volgt dat de hogere voorziening ontvankelijk moet worden verklaard.

Ten gronde

Eerste middel: onjuiste uitlegging van de zorgvuldigheidsplicht en van de motiveringsplicht ex artikel 253 EG

— Argumenten van partijen

47 Het Koninkrijk der Nederlanden onderstreept in het kader van dit eerste middel dat het evaluatieverslag 2004 uiterst relevant is omdat het aantoont dat voor dat jaar de daggrenswaarden, zelfs verhoogd met de overschrijdingsmarge, in alle zones en agglomeraties van Nederland zijn overschreden. Bovendien komt uit de gegevens voor dat jaar een ander beeld naar voren dan voor 2003, wat het Gerecht zelf erkent in punt 44 van het bestreden arrest onder verwijzing naar het TNO-rapport.

48 Het Koninkrijk der Nederlanden leidt uit het bestreden arrest af dat het Gerecht het voldoende acht dat de Commissie ermee volstaat de door de lidstaat verstrekte relevante gegevens door te geven aan een onderzoeksinstelling, terwijl zij enerzijds deze gegevens in de litigieuze beschikking niet onderzoekt en daarin zelfs betwist dat zij aan haar zijn verstrekt, en anderzijds in haar beschikking niet de vaststelling van de onderzoeksinstelling overneemt dat die gegevens een wezenlijk ander en problematischer beeld van de situatie van de betrokken lidstaat geven. Door deze uitlegging heeft het Gerecht dus de waarborgen op het gebied van zorgvuldigheid en motivering onjuist

toegepast, waaronder met name de verplichting van de Commissie om alle relevante gegevens van het concrete geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en haar beschikking toereikend te motiveren.

49 Volgens deze lidstaat hecht het Gerecht ten slotte ten onrechte groot belang aan het feit dat de Commissie rekening heeft gehouden met het MNP-rapport. Hij merkt in dit verband op dat de Commissie weliswaar haar standpunt heeft onderbouwd met behulp van dit rapport, dat overigens anderhalve maand vóór de litigieuze beschikking aan haar is overgelegd, maar dat zij daarentegen zonder motivering dienaangaande in het geheel geen rekening heeft gehouden met het evaluatieverslag 2004, dat op zijn beurt drie maanden vóór die beschikking aan haar is overgelegd, maar waarvan de gegevens minder gunstig voor haar standpunt zijn. Overigens blijkt uit het TNO-rapport duidelijk dat de constateringen uit het MNP-rapport niet afdoen aan de constateringen inzake de grenswaarden in de gegevens uit het evaluatieverslag 2004.

50 Naast het in punt 42 van dit arrest genoemde argument dat het evaluatieverslag 2004 te laat zou zijn ingediend, betoogt de Commissie dat zij niet is gehouden tot opneming in haar beschikkingen van alle gegevens uit deskundigenverslagen waarop zij zich beroept. Voorts vloeit uit bepaalde punten van het bestreden arrest voort dat volgens het Gerecht uit het evaluatieverslag 2004 en uit het MNP-rapport blijkt, dat de luchtkwaliteit in Nederland is verbeterd ten opzichte van 2003 en van wat eerder werd aangenomen.

— Beoordeling door het Hof

51 Volgens artikel 95, lid 5, EG zijn de lidstaten na het nemen van harmonisatiemaatregelen verplicht om alle afwijkende nationale bepalingen die zij noodzakelijk achten, ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen.

52 Die bepaling vereist dat de invoering van dergelijke bepalingen wordt gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, welke bescherming noodzakelijk is vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, en dat de Commissie van de voorgenomen bepalingen alsmede van de redenen voor vaststelling ervan in kennis wordt gesteld (zie arresten van 21 januari 2003, Duitsland/Commissie, C-512/99, Jurispr. blz. I-845, punt 80, en 13 september 2007, Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, C-439/05 P en C-454/05 P, Jurispr. blz. I-7141, punt 57).

53 Deze voorwaarden zijn cumulatief, zodat zij alle moeten zijn vervuld op straffe van afwijzing van de afwijkende nationale bepalingen door de Commissie (zie reeds aangehaalde arresten Duitsland/Commissie, punt 81, en Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, punt 58).

54 Bij de beoordeling of deze voorwaarden daadwerkelijk zijn vervuld, waarvoor in voorkomend geval ingewikkeld technisch onderzoek noodzakelijk kan zijn, beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid.

55 Het gebruik van deze vrijheid is evenwel niet onttrokken aan rechterlijke toetsing. Volgens de rechtspraak van het Hof dient de gemeenschapsrechter immers niet enkel de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen alsook de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, maar moet hij ook nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen (zie arrest van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punt 57 en aangehaalde rechtspraak).

56 Bovendien zij eraan herinnerd dat in gevallen waarin een communautaire instelling over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, het toezicht op de inachtneming van de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures verleende waarborgen van fundamenteel belang is. Het Hof heeft gepreciseerd dat tot die waarborgen met name behoren de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en die om haar beschikking toereikend te motiveren (zie arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14, en 7 mei 1992, Pesquerías De Bermeo en Naviera Laida/Commissie, C-258/90 en C-259/90, Jurispr. blz. I-2901, punt 26, en arrest Spanje/Lenzing, reeds aangehaald, punt 58).

57 Het toezicht op de inachtneming van die procedurele waarborgen blijkt des te belangrijker in de context van de procedure van artikel 95, lid 5, EG, aangezien het beginsel van hoor en wederhoor niet van toepassing is op die procedure (zie arrest Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 44).

58 In casu verwijt het Koninkrijk der Nederlanden de Commissie dat zij haar zorgvuldigheidsplicht en haar motiveringsplicht heeft geschonden door in de litigieuze beschikking niet de gegevens uit het evaluatieverslag 2004 te onderzoeken, zonder hiervoor een reden aan te geven.

59 In punt 41 van de litigieuze beschikking is dienaangaande vastgesteld: „Uit de jaarverslagen overeenkomstig richtlijn 96/62/EG van de Raad blijkt dat Nederland in 2003 geen bijzonder hoge overschrijdingsproblemen had in vergelijking met andere lidstaten zoals België, Oostenrijk, Griekenland, Tsjechië, Litouwen, Slovenië en Slowakije. Aangezien Nederland nog geen officiële gegevens voor 2004 heeft ingediend, kan de luchtkwaliteit in Nederland in 2004 niet worden vergeleken met die in andere lidstaten."

60 Het staat echter vast dat de officiële gegevens voor 2004 in het evaluatieverslag voor dat jaar op 8 februari 2006 daadwerkelijk aan de Commissie zijn verstrekt en door haar op 10 februari daaraanvolgend zijn ingeschreven, dus meerdere maanden vóór de vaststelling van de litigieuze beschikking.

61 Uit artikel 174, lid 3, eerste streepje, EG volgt dat de Commissie in haar beschikkingen op milieugebied in beginsel rekening dient te houden met alle beschikbare nieuwe wetenschappelijke en technische gegevens. Deze verplichting geldt met name voor de procedure krachtens artikel 95, leden 5 en 6, EG, waaraan juist ten grondslag ligt dat met nieuwe gegevens rekening wordt gehouden.

62 De Commissie was dus in casu verplicht om de gegevens uit het evaluatieverslag 2004 in aanmerking te nemen. Aan deze verplichting deed met name niet af dat het Koninkrijk der Nederlanden haar dit verslag had verstrekt na afloop van de in richtlijn 96/62 neergelegde termijnen, aangezien deze termijnen geen verband houden met de procedure van artikel 95, leden 5 en 6, EG. Tevens staat vast dat de Commissie bij het opstellen van de litigieuze beschikking wel degelijk nog rekening had kunnen houden met dit verslag, daar de rapporten van TNO en van het MNP, waarop de Commissie zich in die beschikking baseert, haar nog later zijn verstrekt.

63 De vaststellingen van de Commissie in de punten 41 en 42 van de litigieuze beschikking, waaruit blijkt dat zij haar beoordeling of er in Nederland een specifiek probleem bestond, heeft verricht op de grondslag van het jaarverslag voor 2003 en niet van dat voor 2004, doen er ernstige twijfel over rijzen of deze instelling de gegevens voor 2004 in aanmerking heeft genomen.

64 Zoals het Gerecht in punt 44 van het bestreden arrest opmerkt, zijn in het TNO-rapport weliswaar tevens voorlopige gegevens verwerkt die het Koninkrijk der Nederlanden voor 2004 heeft verstrekt, maar dit neemt niet weg dat de litigieuze beschikking niet naar dit feit of naar de vaststellingen van TNO met betrekking tot deze gegevens verwijst.

65 Anders dan het bestreden arrest vermeldt de litigieuze beschikking met name niet de beoordeling van TNO volgens welke deze voorlopige gegevens voor 2004 een ander beeld te zien geven dan dat van het voorgaande jaar, omdat in alle zones van Nederland voor PM_{10} een overschrijding van ten minste één van de grenswaarden, verhoogd met de overschrijdingsmarge, is vastgesteld.

66 Om adequaat te kunnen voldoen aan haar verplichting om zowel alle relevante gegevens van het geval te onderzoeken als haar beschikking toereikend te motiveren, was de Commissie echter, met name gezien die beoordeling van TNO, gehouden om in de litigieuze beschikking uiteen te zetten waarom zij van mening was dat, eveneens op basis van de gegevens voor 2004 en ondanks de door TNO opgemerkte verschillen tussen deze gegevens en die van het daaraan voorafgaande jaar, niet was aangetoond dat er een specifiek probleem bestond.

67 Ofschoon het Hof heeft erkend dat de Commissie in het kader van haar beoordeling van de gefundeerdheid van een verzoek tot afwijking krachtens artikel 95, lid 5, EG kan worden genoopt externe deskundigen te verzoeken om een advies over de tot staving van een dergelijk verzoek overgelegde nieuwe wetenschappelijke gegevens (zie arrest Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 32), moet namelijk evenwel worden vastgesteld dat de primaire verantwoordelijkheid om deze beoordeling te verrichten, berust bij de Commissie, die zelf, eventueel op basis van deskundigenadviezen, naar behoren rekening moet houden met alle relevante gegevens en in haar eindbeschikking de wezenlijke overwegingen uiteen moet zetten die haar ertoe hebben gebracht, die beschikking te geven.

68 Het enkele feit dat de voorlopige gegevens voor 2004 in het TNO-rapport zijn verwerkt, kan derhalve niet rechtvaardigen dat de Commissie in de litigieuze beschikking noch de gegevens met betrekking tot dat jaar heeft onderzocht, noch heeft aangegeven waarom zij dit heeft nagelaten.

69 Hetzelfde geldt voor het feit dat de Commissie in de litigieuze beschikking bepaalde constateringen uit het MNP-rapport heeft overgenomen en met inachtneming van de nieuwe informatie uit dit rapport heeft beoordeeld of er in Nederland een specifiek probleem bestond.

70 Zo wordt in de constateringen van het MNP, die de Commissie heeft overgenomen in punt 41 van de litigieuze beschikking, met geen woord erover gerept of er op het tijdstip van de vaststelling van die beschikking en met name gelet op de gegevens voor 2004 een specifiek probleem van luchtkwaliteit in Nederland bestond.

71 Deze vaststellingen — waaruit blijkt dat volgens een nieuwe beoordeling de concentratie van PM_{10} 10 tot 15 % lager is dan eerder werd aangenomen en het aantal zones waarin de grenswaarden worden overschreden, in de loop van 2010 zal zijn gehalveerd ten opzichte van 2005 en in de loop van 2015 weer zal zijn gehalveerd ten opzichte van 2010 — trekken namelijk niet de waarheidsgetrouwheid in twijfel van de gegevens voor 2004, waaruit overschrijdingen van de grenswaarden op het gehele Nederlandse grondgebied blijken, en sluiten niet uit dat er op de datum waarop de litigieuze beschikking werd vastgesteld, in deze lidstaat een specifiek probleem bestond.

72 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie met de vaststelling van de litigieuze beschikking noch haar zorgvuldigheids- noch haar motiveringsplicht had geschonden.

73 Aangezien de Commissie voor de beoordeling of er in Nederland een specifiek probleem van de luchtkwaliteit bestond, niet naar behoren rekening heeft gehouden met alle relevante gegevens, met name met die voor 2004, is deze beoordeling noodzakelijkerwijs onjuist, en wel ongeacht of de Commissie bij die beoordeling bovendien onjuiste juridische criteria heeft toegepast, zoals het Koninkrijk der Nederlanden heeft betoogd.

74 In deze omstandigheden kon het Gerecht niet zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting het beroep van het Koninkrijk der Nederlanden ongegrond verklaren door tot de slotsom te komen dat de Commissie het probleem om de communautaire grenswaarden voor fijnstofconcentratie in de lucht na te leven, terecht als niet-specifiek had aangemerkt.

75 Hieruit volgt dat het bestreden arrest moet worden vernietigd. Aangezien de behandeling van het tweede middel, waarin het Koninkrijk der Nederlanden het Gerecht verwijt dat het onjuiste juridische criteria heeft toegepast bij de beoordeling van de vraag of er een specifiek probleem van de luchtkwaliteit bestond, derhalve om het even hoe de beoordeling ervan zou uitvallen de uitkomst van de hogere voorziening niet kan beïnvloeden, hoeft dit middel niet nader te worden onderzocht.

76 Krachtens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Dit is in casu het geval.

77 In dit verband moet worden vastgesteld dat de onvolledige analyse van de relevante wetenschappelijke gegevens door de Commissie niet alleen haar beoordeling of er een specifiek probleem bestaat ongeldig kan maken, maar ook haar gehele beoordeling van de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, leden 5 en 6, EG, met name de beoordeling of de aangemelde maatregel evenredig is, daar een volledigere beoordeling van de beschikbare wetenschappelijke gegevens naar haar aard de beoordeling van de evenredigheid van een dergelijke maatregel kan beïnvloeden.

78 In deze omstandigheden dient de litigieuze beschikking nietig te worden verklaard opdat de Commissie opnieuw en op basis van alle relevante wetenschappelijke gegevens de aangemelde maatregel kan beoordelen om uit te maken of deze aan de vereisten van artikel 95, leden 5 en 6, EG voldoet.

Kosten

79 Volgens artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

80 Volgens artikel 69, lid 2, van dat Reglement, dat krachtens artikel 118 hiervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden worden verwezen in de kosten van beide instanties.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 2007, Koninkrijk der Nederlanden/Commissie (T-182/06), wordt vernietigd.

2) Beschikking 2006/372/EG van de Commissie van 3 mei 2006 betreffende een ontwerp van nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor waarvan door het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 95, lid 5, EG kennis is gegeven, wordt nietig verklaard.

3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen