SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 6 de noviembre de 2008 *

En el asunto C-405/07 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 30 de agosto de 2007,

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M. de Grave y la Sra. C. Wissels, en calidad de agentes,

parte demandante,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. M. Patakia y A. Alcover San Pedro y por el Sr. H. van Vliet, en calidad de agentes, que designan domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. K. Schiemann, P. Kūris y L. Bay Larsen y la Sra. C. Toader (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott,
Secretario: Sr. R. Grass,

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de julio de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso de casación, el Reino de los Países Bajos solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 2007, Países Bajos/Comisión (T-182/06, Rec. p. II-1983; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que el Tribunal de Primera Instancia desestimó la solicitud de anulación de la Decisión 2006/372/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2006, sobre el proyecto de medidas nacionales notificado por el Reino de los Países Bajos con arreglo al artículo 95 CE, apartado 5, que establece límites a las emisiones de partículas de vehículos diésel (DO L 142, p. 16, en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

2 La Directiva 98/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo (DO L 350, p. 1) fija, en el apartado 5.3.1.4. de su anexo I, el valor límite para la concentración de la masa de partículas (PM) en 25 mg/km para los vehículos con motor diésel que, por una parte, pertenecen a la categoría M (turismos), definidos en la sección A del anexo II de la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques (DO L 42, p. 1; EE 13/01, p. 174) —excepto para los vehículos cuya masa máxima sea superior a 2.500 kg— y, por otra parte, a la categoría N_1, clase I (vehículos industriales con un peso máximo autorizado de 1.305 kg).

3 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 98/69:

«[…] ningún Estado miembro podrá, por motivos relacionados con la contaminación atmosférica causada por las emisiones de vehículos de motor:

— denegar la concesión de la homologación CE con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 70/156/CEE, o

— denegar la concesión de la homologación nacional, o

— prohibir la matriculación, venta o puesta en circulación de vehículos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 70/156/CEE,

si dichos vehículos cumplen los requisitos de la Directiva 70/220/CEE [del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor (DO L 76, p. 1; EE 13/01, p. 195)], tal como ha sido modificada por la presente Directiva.»

4 El Reglamento (CE) nº 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO L 171, p. 1) sustituirá a partir del 2 de enero de 2013 las Directivas 70/220 y 98/69, entre otras. En el cuadro 1 de su anexo I establece la norma de emisión «Euro 5», que prevé una disminución del valor límite para la concentración de masa de partículas (PM) a 5 mg/km para todas las categorías y clases de vehículos comprendidas en este cuadro. Por lo que se refiere a los vehículos de las categorías M y N_1, clase I, este nuevo valor límite será obligatorio, según el artículo 10, apartados 2 y 3, del Reglamento 715/2007, a partir del 1 de septiembre de 2009 para los nuevos tipos de vehículos y, a partir del 1 de enero de 2011, para los vehículos nuevos.

5 A tenor de los considerandos segundo y duodécimo de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55):

«[…] para proteger el medio ambiente en su totalidad así como la salud humana, deben evitarse, prevenirse o reducirse las concentraciones de contaminantes atmosféricos nocivos y establecerse valores límite o umbrales de alerta para los niveles de contaminación del aire ambiente;

[…]

[…] para proteger el medio ambiente en su totalidad, así como la salud humana, es necesario que los Estados miembros tomen medidas cuando se sobrepasen los valores límite para que se cumplan estos valores en el plazo fijado».

6 El artículo 7 de la Directiva 96/62, titulado «Mejora de la calidad del aire ambiente — Requisitos generales», dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite.

2. Las medidas que se adopten para alcanzar los objetivos de la presente Directiva deberán:

[…]

b) no contravenir la legislación comunitaria relativa a la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo;

c) no tener efectos negativos y significativos sobre el medio ambiente de los demás Estados miembros.

3. Los Estados miembros elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta, a fin de reducir el riesgo de rebasamiento y limitar su duración. Dichos planes podrán prever, según los casos, medidas de control y, cuando sea preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.»

7 En virtud del artículo 8, apartado 3, de la Directiva 96/62, en las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más contaminantes rebasen el valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado, los Estados miembros tomarán medidas para garantizar la elaboración o la aplicación de un plan o un programa que permita regresar al valor límite dentro del plazo fijado. Según esta disposición, dicho plan o programa especificará al menos la información incluida en el anexo IV de esta Directiva. Entre esta información figura, en los puntos 5 y 6 de dicho anexo, la que se refiere al origen de la contaminación, en particular la lista de las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación, y un análisis de la situación que incluya los detalles relativos, en especial, a los factores responsables del rebasamiento como el transporte, comprendiendo este último los transportes transfronterizos.

8 El artículo 8, apartado 6, de la Directiva 96/92 establece:

«Cuando el nivel de un contaminante sea superior o amenace con ser superior al valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado, o, llegado el caso, al umbral de alerta, a resultas de una contaminación significativa originada en otro Estado miembro, los Estados miembros afectados se consultarán para remediar la situación. La Comisión podrá asistir a dichas consultas.»

9 Con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra a), punto i), de la Directiva 96/62, los Estados miembros señalarán a la Comisión la aparición de niveles superiores al valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado, dentro de los nueve meses siguientes al final de cada año.

10 La Directiva 96/62 no determina ella misma los valores límite, pero indica en su artículo 4, en relación respectivamente con sus anexos I y II, los contaminantes atmosféricos para los que se deben fijar tales valores, así como los factores a tener en cuenta para fijarlos. Entre estos factores figura el grado de exposición de las poblaciones a dichos contaminantes.

11 Los valores límite para las partículas finas, y en particular las PM_{10}, están fijados en la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163, p. 41). Las PM_{10} se definen en el artículo 2, número 11, de esta Directiva como las partículas que pasan a través de un cabezal de tamaño selectivo para un diámetro aerodinámico de 10 μm con una eficiencia de corte del 50 %.

12 El artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite indicados en la sección I del anexo III a partir de las fechas indicadas.

Los márgenes de tolerancia que se especifican en la sección I del anexo III se aplicarán de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 96/62/CE.»

13 El anexo III de la Directiva 1999/30 fija los valores límite y los márgenes de tolerancia aplicables a las partículas PM_{10} para dos fases sucesivas e indica, para cada una de ellas, la fecha en la que debe respetarse el valor límite. Así, los valores y los márgenes establecidos para la primera fase son jurídicamente vinculantes desde el 1 de enero de 2005.

14 La Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152, p. 1) sustituirá, en virtud de su artículo 31 y a partir del 11 de junio de 2010, las Directivas 96/62 y 1999/30, entre otras. A tenor del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, cuando en una zona o aglomeración determinada no puedan respetarse los valores límite de PM_{10} especificados en el anexo XI debido a las características de dispersión propias de esos lugares, las condiciones climáticas adversas o las contribuciones transfronterizas, el Estado miembro quedará exento de aplicar esos valores límite hasta el 11 de junio de 2011 como máximo, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

Antecedentes del litigio

15 Mediante escrito de 2 de noviembre de 2005, el Reino de los Países Bajos notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 95 CE, apartado 5, su intención de adoptar un decreto con el fin de imponer, a partir del 1 de enero de 2007 y como excepción a lo dispuesto en la Directiva 98/69, un valor límite de 5 mg/Km. para las emisiones de partículas de los vehículos con motor diésel nuevos de las categorías M_1 y N_1, clase I.

16 En apoyo a su solicitud, el Reino de los Países Bajos precisó que los valores límite de concentración de partículas, fijados por la Directiva 1999/30, se habían sobrepasado en diversas partes de su territorio y que, por esa circunstancia, no se consideraba capaz de respetar las obligaciones que impone dicha Directiva. En este contexto, subrayó la fuerte densidad demográfica de este Estado miembro y un nivel de concentración de infraestructuras más elevado que en otros Estados miembros, lo que genera una mayor emisión de partículas por kilómetro cuadrado. Los residentes están por consiguiente muy expuestos a la contaminación del aire, en especial, a causa de la cercanía inmediata de zonas de circulación automovilística y zonas residenciales. Además, una parte importante de la contaminación procede de los Estados miembros vecinos, de manera que la normativa nacional de protección del medio ambiente sólo puede influir en un 15 % de la media nacional de concentraciones de partículas.

17 Para reducir las concentraciones de partículas, el Reino de los Países Bajos afirmó dar prioridad a la reducción de emisiones de partículas producidas por los turismos y los vehículos comerciales, que son responsables de un 70 % de dichas emisiones causadas por el tráfico vial. Así pues, la medida notificada por la que se establecen excepciones formaría parte de un dispositivo reglamentario basado, entre otras consideraciones, en la promoción de vehículos y de carburantes menos contaminantes. Concretamente, implicaría la instalación, en vehículos con motor diésel matriculados en el Reino de los Países Bajos, de un filtro que reduce la cantidad de partículas presentes en el hollín del diésel.

18 Se expuso que el Decreto notificado únicamente sería aplicable a los vehículos matriculados en los Países Bajos y que no modificaría en absoluto ni el procedimiento de homologación CE, ni los requisitos para la matriculación de los vehículos que hayan obtenido esta homologación en otros Estados miembros. Por el contrario, la policía y las instancias neerlandesas encargadas del control periódico podrían verificar, tras la entrada en vigor de dicho Decreto, si el turismo o el vehículo comercial ligero es apto para respetar el nuevo valor límite de emisión de partículas de 5 mg/km.

19 Mediante escrito de 23 de noviembre de 2005, la Comisión acusó recibo de la notificación del Reino de los Países Bajos y le informó que el 5 de noviembre de 2005 había comenzado el plazo de seis meses que le concede el artículo 95 CE, apartado 6, para pronunciarse sobre las solicitudes de autorización de medidas que establecen excepciones.

20 El informe de evaluación de la calidad del aire en los Países Bajos correspondiente al año 2004, elaborado con arreglo a la Directiva 96/62 (en lo sucesivo, «informe de evaluación de 2004»), fue notificado a la Comisión el 8 de febrero de 2006, que lo registró el 10 de febrero siguiente.

21 Mediante escrito de 10 de marzo de 2006, las autoridades neerlandesas informaron a la Comisión de la existencia de un informe elaborado durante el mes de marzo de 2006 por la Milieu- en Natuurplanbureau (Agencia neerlandesa para la evaluación del medio ambiente; en lo sucesivo, «MNP»), titulado «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» (Nuevas ideas sobre el alcance del problema de las partículas; en lo sucesivo, «informe de la MNP»).

22 Con el fin de determinar si las alegaciones de las autoridades neerlandesas eran fundadas, la Comisión recabó la opinión científica y técnica de un consorcio de consultores que trabajaban bajo la coordinación de la Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek [Organización neerlandesa para la investigación científica aplicada (TNO)]. Este organismo presentó su informe el 27 de marzo de 2006 (en lo sucesivo, «informe de la TNO»).

23 Mediante la Decisión controvertida, de 3 de mayo de 2006, la Comisión rechazó el proyecto de decreto notificado, al considerar que «el Reino de los Países Bajos no

[había] demostrado la existencia de un problema específico con respecto a la Directiva 98/69/CE» y que, en cualquier caso, «la medida notificada [era] desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos».

Recurso ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de julio de 2006, el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso para obtener la anulación de la Decisión controvertida, acompañado de una solicitud de que se sustanciara en procedimiento acelerado.

25 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso en procedimiento acelerado. Rechazó los dos primeros motivos invocados por el Gobierno de los Países Bajos, relativos a la apreciación de la Comisión sobre la existencia de un problema específico de los Países Bajos.

26 En los apartados 43 a 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó en primer lugar el motivo por el que el Reino de los Países Bajos alegaba que la Comisión había incumplido su deber de diligencia y la obligación de motivación de las decisiones, al no haber tenido en cuenta, sin dar ninguna explicación, los datos relativos al año 2004 en su apreciación de la especificidad del problema de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos. En este contexto, la Comisión había reconocido que, contrariamente a lo afirmado en el apartado 41 de la Decisión controvertida, el Reino de los Países Bajos sí había procedido a la presentación oficial de su informe de evaluación de 2004 antes de la adopción de dicha Decisión.

27 El Tribunal de Primera Instancia observó en particular a este respecto, en los apartados 44 a 46 de la sentencia recurrida:

«44 Sin embargo, de las consideraciones de la [Decisión controvertida] dedicadas a la cuestión de la especificidad de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos resulta que los últimos datos facilitados por las autoridades neerlandesas se incorporaron al informe de la TNO. En particular, ésta precisa en la página 29 […] de dicho documento, que:

"Los datos preliminares comunicados por los Países Bajos sobre los rebasamientos en 2004 hacen aparecer una imagen diferente de la de 2003. Se observa en todas las zonas que al menos uno de los valores límite de PM_{10} incrementados con el margen de exceso ha sido excedido."

45 Además, la TNO, en la página 29 de su informe, y la Comisión, en el punto 41 de la [Decisión controvertida], reproducen algunas consideraciones del [informe de la MNP].

46 Por último, como resulta del punto 42 de la [Decisión controvertida], los nuevos datos facilitados por el Gobierno neerlandés, incluidos en el informe de la MNP, llevaron también a la Comisión a negarse a considerar probado que exista un problema específico en el Reino de los Países Bajos para cumplir los valores límite para la concentración de partículas fijados por la Directiva 1999/30.»

28 El Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 47 y 48 de la sentencia recurrida, que, en estas circunstancias, no cabía reprochar a la Comisión no haber examinado los datos recientes que el Gobierno neerlandés le había facilitado y no haber indicado los motivos de esta supuesta omisión.

29 El Tribunal de Primera Instancia rechazó a continuación el motivo dirigido a demostrar que la Comisión había negado indebidamente la existencia de un problema específico del aire ambiente en los Países Bajos.

30 Por lo que se refiere al primer argumento, según el cual la Comisión había aplicado erróneamente el criterio de especificidad nacional del problema —criterio establecido en el artículo 95 CE, apartado 5—, al exigir que el problema alegado afectase exclusivamente al Reino de los Países Bajos, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 66 a 72 de la sentencia recurrida, que este reproche carece de fundamento fáctico. A este respecto, subrayó en particular que la Decisión controvertida, al igual que el informe de la TNO, hacía referencia a la situación de otros Estados miembros y que de esta comparación se derivaba que el Reino de los Países Bajos no afrontaba un problema específico de protección del medio ambiente que justificase la adopción de una medida que establece excepciones.

31 El segundo argumento, basado en el hecho de que la Comisión no había tenido en cuenta la impotencia del Reino de los Países Bajos para tratar el problema de las emisiones de partículas producidas por la navegación interior y el transporte marítimo, fue rechazado en los apartados 78 a 84 de la sentencia recurrida. El Tribunal de Primera Instancia advirtió a este respecto que este argumento carecía en cualquier caso de fundamento fáctico puesto que, a diferencia de lo sostenido por el Reino de los Países

Bajos, la Comisión no había supeditado la posibilidad de autorizar la medida notificada al requisito de que los excesos de los valores límite procedieran mayoritariamente de las emisiones de partículas producidas por vehículos de carretera con motor diésel.

32 En cuanto al tercer argumento, según el cual la especificidad del problema de la calidad del aire ambiente también se debía a que el Reino de los Países Bajos no podía luchar contra la contaminación transfronteriza, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 87 a 94 de la sentencia recurrida, que esta imposibilidad no demuestra que este Estado miembro se encuentre ante un problema específico de calidad del aire.

33 En los apartados 88 y 91 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia precisó que en los países de dimensión geográfica reducida, como los Países Bajos, una proporción mayor de partículas es, casi por definición, de origen exógeno. Ahora bien, no por ello consideró que se hubiera en absoluto acreditado que las emisiones de partículas transfronterizas afectasen a la calidad del aire en los Países Bajos de tal manera que el problema de la limitación de las emisiones de partículas se presentaba allí de forma diferente que en el resto de la Comunidad.

34 Además, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, observó que la especificidad del problema debe ser analizada tomando como base las normas de la Directiva 1999/30. Ahora bien, el anexo III de la Directiva 1999/30 sólo fija valores límite para la concentración de partículas, sin tomar en consideración el origen de las partículas presentes.

35 Por último, en los puntos 105 a 116 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia rechazó el cuarto argumento, según el cual la Comisión había negado indebidamente el carácter particularmente grave de los excesos de los valores límite de concentración de las partículas detectados en el aire ambiente en los Países Bajos.

36 En el apartado 107 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia dedujo, a este respecto, que no se desprendía de los autos que los excesos constatados en los Países Bajos fueran, en comparación con los excesos observados en otros Estados miembros, tan agudos que constituyeran un problema específico. Así pues, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, dicho Tribunal señaló en particular que de la lista elaborada a partir de los informes nacionales de evaluación de la calidad del aire relativos a 2004 se deducía que el Reino de los Países Bajos pertenecía a un grupo de cinco Estados miembros que había registrado ese año en todas sus zonas unas tasas de concentración de partículas superiores a los valores límite diarios.

37 Por otro lado, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró que, además de que no se trataba de criterios empleados por la Directiva 1999/30, no se había demostrado que la densidad geográfica, la intensidad del tráfico por carretera en numerosas zonas de los Países Bajos y la construcción de núcleos urbanos a lo largo de las infraestructuras viarias contribuyeran a causar a este Estado miembro un problema de protección medioambiental que lo distinguiera claramente de otras regiones, en especial del Benelux, de la parte central del Reino Unido y del oeste de Alemania.

38 Por consiguiente, al concluir en los apartados 117 a 120 de la sentencia recurrida que el Reino de los Países Bajos no había logrado demostrar la existencia de un problema específico en su territorio, que constituye uno de los requisitos acumulativos establecidos en el artículo 95 CE, apartados 5 y 6, el Tribunal de Primera Instancia consideró que la Comisión estaba obligada a rechazar el proyecto de decreto notificado. Por ello, optó por la economía de medios y no se pronunció sobre las demás alegaciones de este Estado miembro, que versaban tanto sobre la apreciación como sobre la motivación de la Comisión relativa, por un lado, a la proporcionalidad del proyecto notificado y, por otro lado, al contexto jurídico internacional.

Pretensiones de las partes

39 Mediante su recurso de casación, el Reino de los Países Bajos solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia y que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que se pronuncie sobre los demás motivos de recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

40 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Con carácter principal, declare el recurso de casación inadmisible.

— Con carácter subsidiario, lo desestime.

— Condene en costas al Reino de los Países Bajos.

Sobre el recurso de casación

41 En apoyo de su recurso de casación, el Reino de los Países Bajos alega dos motivos. En primer lugar, sostiene que el Tribunal de Primera Instancia interpretó de forma incorrecta el deber de diligencia y la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE al considerar que la Comisión no incumplió dichas obligaciones a pesar

de que en la Decisión controvertida, y sin indicar la razón, esta institución no examinó los datos pertinentes contenidos en el informe de evaluación de 2004. En segundo lugar, el Reino de los Países Bajos alega que dicho Tribunal aplicó criterios jurídicos incorrectos para evaluar la existencia de un problema específico de la calidad del aire ambiente en su territorio.

Sobre la admisibilidad

42 La Comisión alega la inadmisibilidad del recurso de casación. En cuanto al primer motivo, argumenta que el Reino de los Países Bajos no tiene derecho a alegar que no se haya tomado en cuenta el informe de evaluación de 2004, dado que este informe fue presentado tras la expiración del plazo establecido en la Directiva 96/62 y tres meses después de la introducción de la solicitud de excepción. Además, la Comisión considera que el Tribunal de Primera Instancia comprobó que tuvo efectivamente en cuenta dicho informe y que esta comprobación de hecho no puede ser objeto de un recurso de casación. En cuanto al segundo motivo, la Comisión sostiene que las conclusiones del Tribunal de Primera Instancia se basan en un número importante de datos que en su mayoría no se discuten y que estas conclusiones seguirían estando justificadas aunque el Tribunal de Justicia acogiera las alegaciones del Reino de los Países Bajos.

43 A este respecto, cabe observar en primer lugar que la cuestión de si la Comisión estaba obligada a tener en cuenta en el caso de autos el informe de evaluación de 2004, a pesar de la supuesta tardanza con la que se presentó el informe, no es una cuestión de admisibilidad sino de fondo, tal como ha indicado la Sra. Abogado General en los puntos 32 a 34 de sus conclusiones.

44 A continuación, por lo que se refiere al argumento basado en que, mediante el primer motivo, el Reino de los Países Bajos pretende poner en duda la apreciación de los hechos, basta observar que no es tal el caso. En efecto, el Reino de los Países Bajos no discute en modo alguno los hechos considerados probados por el Tribunal de Primera Instancia en este contexto, de los que se desprende en particular que los datos relativos al año 2004 se integraron en el informe de la TNO y que la Comisión, además de este informe, tuvo también en cuenta el informe del MNP. En cambio, dicho Estado miembro discute las conclusiones que el Tribunal de Primera Instancia sacó de estos hechos. Ahora bien, la cuestión de si dicho Tribunal pudo concluir justificadamente, sobre la base de estos hechos, que la Comisión no incumplió su deber de diligencia ni su obligación de motivación constituye una cuestión de Derecho sujeta al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véanse las sentencias de 20 de noviembre de 1997, Comisión/V, C-188/96 P, Rec. p. I-6561, apartado 24, y de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 453).

45 Por último, en cuanto a la objeción planteada por la Comisión contra el segundo motivo, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que un recurso de casación o un motivo de un recurso de casación no se refieran a todas las razones que hayan llevado al Tribunal de Primera Instancia a pronunciarse sobre una cuestión no implica la inadmisibilidad de dicho motivo (véase la sentencia de 3 de octubre de 2000, Industrie des poudres sphériques/Consejo, C-458/98 P, Rec. p. I-8147, apartado 67, y el auto de 23 de septiembre de 2005, Andolfi/Comisión, C-357/04 P, apartado 24).

46 De ello se sigue que el recurso de casación es admisible.

Sobre el fondo

Sobre el primer motivo, basado en una interpretación incorrecta del deber de diligencia y de la obligación de motivación contemplada en el artículo 253 CE

— Alegaciones de las partes

47 Por lo que se refiere a este primer motivo, el Reino de los Países Bajos advierte que el informe de evaluación de 2004 es de extrema importancia ya que indica que ese año los valores límite diarios, incluso incrementados con el margen de exceso, fueron sobrepasados en todas las zonas y aglomeraciones de los Países Bajos. Además, los datos de ese año conforman una imagen diferente de la del año 2003, lo que reconoce el mismo Tribunal de Primera Instancia en el apartado 44 de la sentencia recurrida, al referirse al informe de la TNO.

48 El Reino de los Países Bajos deduce de la sentencia recurrida que, a juicio del Tribunal de Primera Instancia, basta que la Comisión se contente con transmitir a un organismo de estudio los datos relevantes comunicados por el Estado miembro, aunque, por un lado, no examine estos datos en la Decisión controvertida y discuta incluso el hecho de que le hayan sido comunicados y, por otro lado, no reproduzca en su Decisión la observación del organismo de estudio según la cual dichos datos conforman una imagen fundamentalmente distinta y más problemática de la situación del Estado miembro de que se trata. Con esta interpretación, el Tribunal de Primera Instancia aplicó por tanto de forma incorrecta las garantías en materia de diligencia y de

motivación, entre las que figuran en particular la obligación de la Comisión de examinar, minuciosa e imparcialmente, todos los elementos relevantes del asunto y la de motivar su decisión de modo suficiente.

49 Por último, según este Estado miembro, el Tribunal de Primera Instancia concede indebidamente una gran importancia al hecho de que la Comisión haya tomado en consideración el informe del MNP. Observa, a este respecto, que aunque la Comisión reforzó su posición con ayuda de este informe, que además le fue transmitido un mes y medio antes de que se adoptara la Decisión controvertida, no tuvo en absoluto en cuenta, y sin motivación alguna, el informe de evaluación de 2004 que le fue transmitido tres meses antes de dicha adopción, pero cuyos datos son menos favorables para su posición. Por otro lado, el informe de la TNO muestra claramente que las observaciones del informe del MNP no cambian en absoluto las observaciones relativas a los valores límite de los datos procedentes del informe de evaluación de 2004.

50 Además del argumento que se reproduce en el apartado 42 de la presente sentencia, basado en la supuesta tardanza con la que se presentó el informe de evaluación de 2004, la Comisión alega que no está obligada a integrar en sus decisiones todos los datos de los dictámenes a los que recurre. Por otra parte, se deriva de determinados apartados de la sentencia recurrida que el Tribunal de Primera Instancia consideró que el informe de evaluación de 2004 y el informe del MNP indicaban que la calidad del aire en los Países Bajos había mejorado respecto al año 2003 y a las hipótesis anteriores.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

51 Con arreglo al artículo 95 CE, apartado 5, tras la adopción de medidas de armonización, los Estados miembros tienen la obligación de someter a la aprobación de la Comisión todas las disposiciones nacionales que estimen necesarias por las que se establezcan excepciones.

52 En efecto, dicha disposición exige que la adopción de tales medidas se base en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y que se justifique por un problema específico del Estado miembro de que se trate surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, y que las disposiciones previstas así como las razones de su adopción se notifiquen a la Comisión (véanse las sentencias de 21 de enero de 2003, Alemania/Comisión, C-512/99, Rec. p. I-845, apartado 80, y de 13 de septiembre de 2007, Land Oberösterreich y Austria/Comisión, C-439/05 P y C-454/05 P, Rec. p. I-7141, apartado 57).

53 Estos requisitos tienen carácter acumulativo y, por tanto, deben cumplirse todos ellos, so pena de que la Comisión rechace las disposiciones nacionales que establecen excepciones (véanse las sentencias, antes citadas, Alemania/Comisión, apartado 81, y Land Oberösterreich y Austria/Comisión, apartado 58).

54 Para comprobar si dichos requisitos se cumplen efectivamente, lo que en su caso puede requerir evaluaciones técnicas complejas, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación.

55 Sin embargo, el ejercicio de esa facultad no está exento de control jurisdiccional. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el juez comunitario no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, apartado 57 y jurisprudencia citada).

56 Además, cabe recordar que, en los casos en los que una institución comunitaria dispone de una amplia facultad de apreciación, reviste fundamental importancia el control del respeto de determinadas garantías que el ordenamiento jurídico comunitario establece para los procedimientos administrativos. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar que, entre estas garantías, figura en particular la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y de motivar su decisión de modo suficiente (véanse las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14; de 7 de mayo de 1992, Pesquerías De Bermeo y Naviera Laida/Comisión, C-258/90 y C-259/90, Rec. p. I-2901, apartado 26; y España/Lenzing, antes citada, apartado 58).

57 El control del respeto de dichas garantías procesales reviste aún más importancia en el marco del procedimiento establecido en el artículo 95 CE, apartado 5, ya que el principio de contradicción no es aplicable al mismo (véase la sentencia Land Oberösterreich y Austria/Comisión, antes citada, apartado 44).

58 En el caso de autos, el Reino de los Países Bajos reprocha a la Comisión haber incumplido su deber de diligencia y su obligación de motivación al no haber examinado en la Decisión controvertida, sin indicar la razón, los datos contenidos en el informe de evaluación de 2004.

59 La Decisión controvertida precisa, a este respecto, en su apartado 41, que «[l]os informes anuales realizados con arreglo a la Directiva 96/62/CE del Consejo indican que los Países Bajos no tuvieron problemas de rebasamientos especialmente altos en 2003 en comparación con otros Estados miembros (como Bélgica, la República Checa, Grecia, Lituania, Austria, Eslovenia y Eslovaquia). Puesto que los Países Bajos aún no han presentado datos oficiales para 2004, no es posible comparar la situación de su calidad del aire en dicho año con la de otros Estados miembros».

60 Ahora bien, ha quedado acreditado que los datos oficiales relativos al año 2004 contenidos en el informe de evaluación de dicho año fueron efectivamente comunicados a la Comisión el 8 de febrero de 2006 y registrados por ésta el 10 de febrero siguiente, o sea varios meses antes de la adopción de la Decisión controvertida.

61 Se deriva del artículo 174 CE, apartado 3, primer guión, que la Comisión está en principio obligada a tener en cuenta en sus decisiones en el área del medio ambiente todos los datos científicos y técnicos nuevos disponibles. Esta obligación se aplica en especial al procedimiento con arreglo al artículo 95 CE, apartados 5 y 6, cuyo fundamento es precisamente la consideración de nuevos datos.

62 Así pues, la Comisión estaba obligada en el caso de autos a tener en cuenta los datos contenidos en el informe de evaluación de 2004. Esta obligación no queda desvirtuada por el hecho de que el Reino de los Países Bajos le hubiera comunicado dicho informe fuera de los plazos fijados en la Directiva 96/62, ya que estos plazos no tienen relación con el procedimiento establecido en el artículo 95 CE, apartados 5 y 6. Queda también acreditado que la Comisión aún pudo tener en cuenta dicho informe en la elaboración de la Decisión controvertida, dado que los informes de la TNO y del MNP, sobre los que se basa la Comisión en dicha Decisión, le fueron transmitidos aún más tarde.

63 Ahora bien, las observaciones de la Comisión contenidas en los apartados 41 y 42 de la Decisión controvertida, de las que se sigue que esa institución efectuó su apreciación sobre la existencia de un problema específico en los Países Bajos tomando como base los informes anuales correspondientes al año 2003 y no al año 2004, generan grandes dudas sobre si esta institución tomó en cuenta los datos relativos a ese último año.

64 Si bien es cierto, como observa el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 44 de la sentencia recurrida, que el informe de la TNO integra también los datos preliminares comunicados por el Reino de los Países Bajos relativos al año 2004, no lo es menos que la Decisión controvertida no hace ninguna referencia a esta circunstancia ni a las observaciones de la TNO relativas a estos datos.

65 En concreto, y contrariamente a la sentencia recurrida, la Decisión controvertida no hace ninguna mención a la apreciación de la TNO, según la cual los datos preliminares relativos al año 2004 conforman una imagen diferente de la del año anterior puesto que se observa que en todas las zonas de los Países Bajos se rebasó al menos uno de los valores límite de PM_{10} incrementados con el margen de exceso.

66 No obstante, habida cuenta en especial de dicha apreciación de la TNO, la Comisión, para responder de manera adecuada a su obligación tanto de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata, como de motivar su decisión de modo suficiente, estaba obligada a exponer en la Decisión controvertida las razones por las que consideraba que, también sobre la base de los datos relativos al año 2004 y a pesar de las diferencias señaladas por la TNO entre estos datos y los del año anterior, la existencia de un problema específico no quedaba demostrada.

67 En efecto, si bien el Tribunal de Justicia ha reconocido que la Comisión, al apreciar si una solicitud de excepción está justificada en virtud del artículo 95 CE, apartado 5, puede necesitar recurrir a expertos externos a fin de obtener un dictamen sobre las novedades científicas alegadas en apoyo de tal solicitud (véase la sentencia Land Oberösterreich y Austria/Comisión, antes citada, apartado 32), debe señalarse que la responsabilidad primaria de efectuar dicha apreciación incumbe a la propia Comisión, que ha de tomar debidamente en cuenta, en su caso sobre la base del dictamen de los expertos, todos los elementos relevantes y exponer en su decisión final las consideraciones esenciales que le han llevado a adoptarla.

68 Se sigue que el mero hecho de que el informe de la TNO haya integrado los datos preliminares relativos al año 2004 no puede justificar que la Comisión no examinara en la Decisión controvertida los datos relativos a dicho año ni indicara las razones de esta omisión.

69 Lo mismo cabe señalar respecto al hecho de que la Comisión haya retomado en la Decisión controvertida ciertas observaciones del informe del MNP y haya advertido la existencia de un problema específico de los Países Bajos, con arreglo a la nueva información contenida en éste.

70 Así, las observaciones del MNP, reproducidas por la Comisión en el apartado 41 de la Decisión controvertida, no contienen ninguna afirmación relativa a la cuestión de si existía, en el momento de la adopción de dicha Decisión y en particular teniendo en cuenta los datos relativos al año 2004, un problema específico de calidad del aire ambiente en los Países Bajos.

71 En efecto, estas observaciones —de las que se desprende que, según una nueva evaluación, los niveles de PM_{10} son de un 10 a un 15 % inferiores respecto de las hipótesis anteriores y que el número de zonas donde se exceden los valores límite se reducirá a la mitad en el año 2010 en relación con el año 2005 y en el año 2015 en relación con el año 2010— no comprometen la veracidad de los datos relativos al año 2004, que prueban rebasamientos de los valores límite en el conjunto del territorio neerlandés y no excluyen que exista, en la fecha de la Decisión controvertida, un problema específico en este Estado miembro.

72 De lo que antecede resulta que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al juzgar que la Comisión, al adoptar la Decisión controvertida, no incumplió su deber de diligencia ni su obligación de motivación.

73 En la medida en que la Comisión, para evaluar la existencia de un problema específico de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos, no tuvo debidamente en cuenta el conjunto de los datos pertinentes, y en particular los relativos al año 2004, esta apreciación adolece necesariamente de un error, con independencia de que la Comisión hubiera además aplicado en su apreciación criterios jurídicos incorrectos, como había sostenido el Reino de los Países Bajos.

74 En estas condiciones, el Tribunal de Primera Instancia no podía, sin cometer un error de Derecho, desestimar el recurso del Reino de los Países Bajos por infundado y concluir que la Comisión había considerado justificadamente como no específico el problema del respeto de los valores límite comunitarios de concentración de partículas en el aire ambiente.

75 Se sigue que la sentencia recurrida debe ser anulada. En cuanto al análisis del segundo motivo, por el que el Reino de los Países Bajos reprocha al Tribunal de Primera Instancia la aplicación de criterios jurídicos incorrectos al evaluar la existencia de un problema específico de la calidad del aire ambiente, procede prescindir del examen de dicho motivo, dado que, sea cual fuere la conclusión a que se llegara al respecto, no puede influir en la resultado del procedimiento de casación.

76 En virtud del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, éste puede, en caso de anulación de la resolución del Tribunal de Primera Instancia, resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. Tal es la situación en el caso de autos.

77 A este respecto, procede observar que el análisis incompleto de los elementos científicos relevantes efectuado por la Comisión no sólo puede viciar su apreciación sobre la existencia de un problema específico, sino también el conjunto de su apreciación sobre las condiciones de aplicación del artículo 95 CE, apartados 5 y 6, y sobre todo la que se refiere a la proporcionalidad de la medida notificada, ya que una apreciación más completa de los elementos científicos disponibles puede, por su propia naturaleza, influir en la apreciación de la proporcionalidad de una medida de este tipo.

78 En estas circunstancias, procede anular la Decisión controvertida para que la Comisión pueda apreciar de nuevo, sobre la base de todos los elementos científicos relevantes, la medida notificada para determinar si ésta cumple los requisitos establecidos en el artículo 95 CE, apartados 5 y 6.

Costas

79 A tenor del artículo 122 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y él mismo resuelva definitivamente el litigio.

80 Con arreglo al artículo 69, apartado 2, de este mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 del citado Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Reino de los Países Bajos que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla al pago de las costas de ambas instancias.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 27 de junio de 2007, Países Bajos/Comisión (T-182/06).

2) Anular la Decisión 2006/372/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2006, sobre el proyecto de medidas nacionales notificado por el Reino de los Países Bajos con arreglo al artículo 95, apartado 5, del Tratado CE, que establece límites a las emisiones de partículas de vehículos diésel.

3) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Firmas