DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 6 november 2008 *

I mål C-405/07 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 30 augusti 2007,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. de Grave och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia, A. Alcover San Pedro och H. van Vliet, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen och C. Toader (referent),

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 juli 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 27 juni 2007 i mål T-182/06, Nederländerna mot kommissionen (REG 2007, s. II-1983) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade förstainstansrätten Nederländernas talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2006/372/EG av den 3 maj 2006 om utkast till nationella bestämmelser om gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieseldrivna fordon, anmälda av Konungariket Nederländerna enligt artikel 95.5 EG (EUT L 142, s. 16) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 I punkt 5.3.1.4 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 98/69/EG av den 13 oktober 1998 om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon och om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG (EGT L 350, s. 1) fastställs ett gränsvärde för partikelkoncentration till 25 mg/km för dieseldrivna fordon dels i kategori M (personbilar), enligt definitionen i avsnitt A i bilaga II till rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 120) – med undantag av fordon vars största massa överstiger 2 500 kg –, dels i kategori N1, klass I (lastbilar med en högsta tillåten vikt av 1 305 kg).

3 Artikel 2.1 i direktiv 98/69 har följande lydelse:

”… ingen medlemsstat [får] av skäl som hänför sig till luftförorening genom avgaser från dessa fordon

— vägra att bevilja EG-typgodkännande enligt artikel 4.1 i direktiv 70/156/EEG,

— vägra att bevilja nationellt typgodkännande,

— förbjuda registrering, försäljning eller ibruktagande av fordon enligt artikel 7 i direktiv 70/156/EEG,

om fordonen uppfyller kraven i [rådets direktiv 70/220/EEG av den 20 mars 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon (EGT L 76, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 122)], i dess lydelse enligt detta direktiv."

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, s. 1) ersätter från och med den 2 januari 2013 bland annat direktiv 70/220 och direktiv 98/69. I tabell 1 i bilaga I till detta direktiv fastställs utsläppskravet "Euro 5", enligt vilket gränsvärdet för koncentrationen av partiklar (massa) (PM) sänks till 5 mg/km för samtliga kategorier och klasser av fordon som anges i denna tabell. Enligt artikel 10.2 och 10.3 i förordning nr 715/2007 ska dessa nya gränsvärden vara bindande för fordon i kategori M och N1, klass I, från och med den 1 september 2009 för nya fordonstyper och från och med den 1 januari 2011 för nya fordon.

5 Andra och tolfte skälen i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55), har följande lydelse:

"För att miljön som helhet och människors hälsa skall kunna skyddas bör koncentrationer av skadliga luftföroreningar undvikas, hindras eller minskas och gränsvärden eller tröskelvärden fastställas för nivån på luftföroreningar.

…

För att kunna skydda miljön som helhet och människors hälsa är det nödvändigt att medlemsstaterna, om gränsvärdena överskrids, vidtar åtgärder som gör det möjligt att säkerställa att värdena respekteras inom den angivna tidsfristen.”

6 Artikel 7 i direktiv 96/62, med rubriken ”Förbättrad luftkvalitet – Allmänna krav”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att gränsvärdena respekteras.

2. De åtgärder som vidtas för att uppnå målen i detta direktiv skall

…

b) inte motverka gemenskapslagstiftningen om skydd för arbetstagarnas hälsa och säkerhet på arbetsplatserna, och

c) inte ha betydande negativa effekter för miljön i övriga medlemsstater.

3. Medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan, beroende på det enskilda fallet, innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, däri inbegripet biltrafiken."

7 Enligt artikel 8.3 i direktiv 96/62 ska medlemsstaterna, i de zoner och den tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider gränsvärdet plus toleransmarginalen, se till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts. Planen eller programmet ska enligt denna bestämmelse innehålla åtminstone de uppgifter som räknas upp i bilaga IV till detta direktiv. Bland dessa finns i punkterna 5 och 6 i denna bilaga uppgifter om luftföroreningens ursprung, bland annat en förteckning över de viktigaste utsläppskällorna för föroreningen, liksom en analys av situationen innehållandes en precisering av bland annat de faktorer som ligger bakom överskridandet, såsom transport, varvid denna senare faktor inkluderar gränsöverskridande transporter.

8 Artikel 8.6 i direktiv 96/62 har följande lydelse:

"Om nivån för en viss förorening överskrider eller riskerar att överskrida gränsvärdet med tillägg av toleransmarginalen eller, i förekommande fall, tröskelvärdet, och detta sker som följd av en betydande förorening med ursprung i en annan medlemsstat, skall de berörda medlemsstaterna samråda i syfte att avhjälpa situationen. Kommissionen kan biträda vid dessa konsultationer."

9 Enligt artikel 11.1 a i i direktiv 96/62 ska medlemsstaterna inom nio månader efter varje års slut underrätta kommissionen om förekomsten av nivåer som ligger över gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen.

10 I direktiv 96/62 fastställs inte gränsvärdena, men i dess artikel 4, jämförd med bilagorna I och II, anges de luftföroreningar för vilka sådana gränsvärden ska fastställas och de faktorer som ska tjäna som vägledning i samband med detta fastställande. Bland dessa faktorer återfinns exponeringsgraden för berörda befolkningsgrupper.

11 Gränsvärdena för fina partiklar, och i synnerhet PM10, fastställs i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41). PM10 definieras i artikel 2.11 i detta direktiv som partiklar (”particulate matter”) som passerar genom ett selektivt intag som med 50 procents effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 μm.

12 Artikel 5.1 i direktiv 1999/30 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen PM10 i luften vid utvärdering enligt artikel 7 inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III från och med de datum som fastställs i bilagan.

De toleransmarginaler som anges i avsnitt I i bilaga III skall tillämpas enligt artikel 8 i direktiv 96/62/EG.”

13 I bilaga III till direktiv 1999/30 fastställs gränsvärden och toleransmarginaler för partiklar PM10 för två på varandra följande etapper. För varje etapp anges det datum då gränsvärdena ska ha uppnåtts. Gränsvärdena och toleransmarginalerna för den första etappen är rättsligt bindande från den 1 januari 2005.

14 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, s. 1) ersätter, i enlighet med dess artikel 31 och från och med den 11 juni 2010, bland annat direktiv 96/62 och direktiv 1999/30. Enligt artikel 22.2 i direktiv 2008/50 ska en medlemsstat, om det på grund av platsspecifika spridningsförhållanden, ogynnsamma klimatförhållanden eller bidraget från gränsöverskridande luftföroreningar inte är möjligt att klara gränsvärdena för PM10 i en viss zon eller tätbebyggelse, undantas från skyldigheten att tillämpa dessa gränsvärden till senast den 11 juni 2011, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Bakgrund till tvisten

15 Genom skrivelse av den 2 november 2005 underättade Konungariket Nederländerna kommissionen, i enlighet med artikel 95.5 EG, om att medlemsstaten hade för avsikt att anta ett dekret i syfte att från den 1 januari 2007, och med avvikelse från bestämmelserna i direktiv 98/69, föreskriva gränsvärden för utsläpp av partiklar på 5 mg/km för nya dieseldrivna fordon i kategorierna M1 och N1, klass I.

16 Till stöd för sin ansökan angav Konungariket Nederländerna att gränsvärdena för koncentrationen av partiklar i direktiv 1999/30 hade överskridits inom flera delar av dess territorium och att medlemsstaten därför inte ansåg sig kunna iaktta de skyldigheter som uppställs i direktivet. Konungariket Nederländerna betonade i detta sammanhang den omständigheten att medlemsstaten är mycket tättbefolkad och har tätare infrastruktur än andra medlemsstater, vilket medför att utsläppen av partiklar per kvadratkilometer är höga. Invånarna är alltså mycket utsatta för luftföroreningar bland annat på grund av att bostadsområden ligger omedelbart intill biltrafiken. Dessutom kommer en stor del av föroreningarna från grannländerna, med den följden att endast 15 procent av det nationella genomsnittet för partikelkoncentrationer skulle kunna påverkas av nationella bestämmelser om miljöskydd.

17 I syfte att minska koncentrationen av partiklar prioriterar Konungariket Nederländerna minskning av utsläpp av partiklar från personbilar och nyttofordon, eftersom dessa fordonsgrupper svarar för 70 procent av utsläppen från trafiken. Den anmälda undantagsbestämmelsen utgör alltså en del av ett regelverk vars syfte bland annat är att främja mindre förorenande fordon och drivmedel. Bestämmelsen innebär konkret att dieseldrivna fordon som är registrerade i Konungariket Nederländerna ska utrustas med ett filter som minskar mängden partiklar i dieselsoten.

18 Det har nämligen hävdats att det anmälda dekretet endast ska tillämpas på fordon som registrerats i Konungariket Nederländerna och att detta inte innebär någon förändring av vare sig förfarandet för EG-typgodkännande eller villkoren för registrering av fordon som typgodkänts i andra medlemsstater. Däremot skulle polisen och de myndigheter som ansvarar för besiktning i Nederländerna, efter dekretets ikraftträdande, kunna kontrollera om personbilen eller det lätta nyttofordonet uppfyller det nya gränsvärdet för partikelutsläpp på 5 mg/km.

19 Genom skrivelse av den 23 november 2005 bekräftade kommissionen att den mottagit Konungariket Nederländernas anmälan och upplyste om att den frist om sex månader som kommissionen enligt artikel 95.6 EG har på sig för att fatta beslut om ansökningar om undantag hade börjat löpa den 5 november 2005.

20 Den 8 februari 2006 sändes utvärderingsrapporten om luftkvaliteten i Nederländerna för år 2004 (nedan kallad utvärderingsrapporten för år 2004), som utarbetats i enlighet med direktiv 96/62, till kommissionen. Kommissionen registrerade denna den 10 februari samma år.

21 Genom skrivelse av den 10 mars 2006 upplyste de nederländska myndigheterna kommissionen om att det fanns en rapport som Milieu- en Natuurplanbureau (nederländsk byrå för miljöutvärdering, nedan kallad MNP) hade sammanställt under mars 2006. Denna rapport hade rubriken Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek (Nya uppgifter om partikelproblematikens omfång, nedan kallad MNP-rapporten).

22 För att kunna bedöma huruvida de nederländska myndigheternas argument var välgrundade, begärde kommissionen ett vetenskapligt och tekniskt utlåtande från ett konsultkonsortium som samordnades av Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (nederländsk organisation för tillämpad naturvetenskaplig forskning, nedan kallad TNO). Det ovannämnda organet lämnade in sin rapport, nedan kallad TNO-rapporten, till kommissionen den 27 mars 2006.

23 Genom det omtvistade beslutet avslog kommissionen den 3 maj 2006 det anmälda lagförslaget med motiveringen att ”Konungariket Nederländerna inte [hade] visat att

det föreligger ett specifikt problem med avseende på direktiv 98/69” och att ”den anmälda åtgärden inte [stod] i proportion till de eftersträvade målen”.

Talan vid förstainstansrätten och den överklagade domen

24 Konungariket Nederländerna väckte genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 juli 2006 talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Medlemsstaten lämnade samtidigt in en begäran om att målet skulle handläggas skyndsamt.

25 Målet handlades skyndsamt, och genom den överklagade domen ogillade förstainstansrätten talan. Förstainstansrätten fann att Konungariket Nederländernas två första grunder inte kunde godtas. Dessa grunder avsåg kommissionens bedömning av huruvida Nederländerna hade ett specifikt problem.

26 I punkterna 43–49 i den överklagade domen fann förstainstansrätten inledningsvis att den inte kunde godta Konungariket Nederländernas grund, att kommissionen åsidosatt sin omsorgsplikt och motiveringsskyldighet genom att utan förklaring underlåta att i sin bedömning av huruvida Nederländerna har ett specifikt problem med luftkvaliteten beakta de uppgifter som gällde problemet år 2004. Kommissionen medgav i detta sammanhang, i motsats till vad den hävdat i punkt 41 i det omtvistade beslutet, att Konungariket Nederländerna officiellt ingett sin utvärderingsrapport för år 2004 innan kommissionen fattade detta beslut.

27 I detta avseende fastslog förstainstansrätten bland annat följande i punkterna 44–46 i den överklagade domen:

”44 Det framgår emellertid av vad som anges i [det omtvistade] beslutet med avseende på huruvida luftkvaliteten i Nederländerna är ett specifikt problem att de senaste uppgifterna som de nederländska myndigheterna gav in togs med i [TNO-rapporten]. På … sidan 29 i denna anges särskilt följande:

’De preliminära uppgifter som Konungariket Nederländerna ingett med avseende på att [gränsvärdena] överskridits år 2004 ger en annan bild än för år 2003. Inom samtliga zoner märks att PM10 överskridits med åtminstone ett av gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen.’

45 Dessutom upprepade TNO på sidan 29 i sin rapport, och kommissionen i punkt 41 i [det omtvistade] beslutet, i vissa delar vad som fastslagits i [MNP- rapporten].

46 Såsom slutligen framgår av punkt 42 i [det omtvistade] beslutet beaktade kommissionen även de nya upplysningarna från den nederländska regeringen i [MNP-rapporten] när den slog fast att det inte hade visats att det förelåg ett specifikt problem för Konungariket Nederländerna med att iaktta de gränsvärden för koncentrationen av partiklar som fastställs i direktiv 1999/30.”

28 Förstainstansrätten fann, i punkterna 47 och 48 i den överklagade domen, att kommissionen inte kunde klandras för att inte ha beaktat de färska upplysningar som den nederländska regeringen gett in eller för att ha underlåtit att ange skälen till denna påstådda underlåtelse.

29 Förstainstansrätten fann vidare att den inte heller kunde godta Konungariket Nederländernas grund enligt vilken kommissionen saknade fog för att förneka att det förelåg ett specifikt problem med luftkvaliteten i Nederländerna.

30 Förstainstansrätten fann i punkterna 66–72 i den överklagade domen att det första argumentet, att kommissionen på ett felaktigt sätt tillämpat kriteriet enligt vilket det ska vara fråga om ett specifikt nationellt problem – ett kriterium som är nödvändigt enligt artikel 95.5 EG – genom att kräva att problemet endast avsåg Konungariket Nederländerna, saknade stöd i sakomständigheterna. Förstainstansrätten underströk i detta avseende att det omtvistade beslutet, på samma sätt som TNO-rapporten, hänvisade till situationen i andra medlemsstater och att det av denna jämförelse framgick att Konungariket Nederländerna inte hade något specifikt miljöskyddsproblem som skulle göra det befogat att anta undantagsbestämmelser.

31 Förstainstansrätten fann i punkterna 78–84 i den överklagade domen att Konungariket Nederländerna inte heller kunde vinna framgång med sitt andra argument, nämligen att kommissionen inte beaktat Konungariket Nederländernas oförmåga att hantera problemet med utsläpp av partiklar från inlandssjöfart och sjöfart. Förstainstansrätten slog bland annat fast att detta argument i vilket fall som helst saknade stöd i sakomständigheterna. För att godkänna den anmälda åtgärden uppställde kommis-

sionen nämligen inte något villkor, i motsats till vad Konungariket Nederländerna gjort gällande, om att överskridandena av gränsvärdena till största delen härrörde från utsläpp av partiklar från vägfordon med dieselmotor.

32 Vad gäller det tredje argumentet, enligt vilket problemet med luftkvaliteten var specifikt också av den anledningen att Konungariket Nederländerna inte hade möjlighet att bekämpa gränsöverskridande föroreningar, fann förstainstansrätten, i punkterna 87–94 i den överklagade domen, att det inte hade visats att denna omständighet medförde ett problem med luftkvaliteten som var specifikt för denna medlemsstat.

33 Förstainstansrätten slog i punkterna 88 och 91 i den överklagade domen fast att, i länder som i likhet med Nederländerna är av mindre storlek, en större andel partiklar nästan per definition kommer utifrån. Den fann att det däremot inte var styrkt att utsläpp av gränsöverskridande partiklar påverkar luftkvaliteten i Nederländerna på ett sådant sätt att problemet med att begränsa utsläppen av partiklar är annorlunda än i resten av Europeiska gemenskapen.

34 Förstainstansrätten noterade dessutom i punkt 92 i den överklagade domen att frågan, huruvida problemet är specifikt, ska bedömas mot bakgrund av de normer som fastställs i direktiv 1999/30. I bilaga III till direktiv 1999/30 fastställs emellertid endast gränsvärden för koncentrationen av partiklar, varvid partiklarnas ursprung inte beaktas.

35 Förstainstansrätten fann slutligen, i punkterna 105–116 i den överklagade domen, att Konungariket Nederländerna inte heller kunde vinna framgång med sitt fjärde argument, enligt vilket kommissionen inte haft fog för att förneka att de överskridanden av gränsvärdena för koncentration av partiklar som iakttagits i Nederländerna varit särskilt allvarliga.

36 I detta avseende fann förstainstansrätten i punkt 107 i den överklagade domen att det inte framgick av handlingarna i målet att de i Nederländerna konstaterade överskridandena var så allvarliga att de, i förhållande till de överskridanden som iakttagits i andra medlemsstater, utgjorde ett problem som var specifikt. Förstainstansrätten påpekade i punkt 109 i den överklagade domen att, mot bakgrund av den förteckning som upprättats på grundval av nationella utvärderingsrapporter om luftkvaliteten för år 2004, den slutsatsen kunde dras att Nederländerna var en i en grupp på fem medlemsstater i vilka det under detta år och i samtliga zoner registrerats koncentrationsnivåer av partiklar som översteg de dagliga gränsvärdena.

37 Förstainstansrätten fann dessutom, i punkt 115 i den överklagade domen, att det, bortsett från att det inte var fråga om sådana kriterier som anges i direktiv 1999/30, inte var styrkt att befolkningstätheten, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostäderna var belägna längs vägarna bidrog till att denna medlemsstat hade ett problem som påtagligt utmärkte den i förhållande till andra regioner, såsom bland annat Benelux, den centrala delen av Förenade kungariket och västra Tyskland.

38 Förstainstansrätten fann följaktligen i punkterna 117–120 i den överklagade domen att Konungariket Nederländerna inte hade styrkt att det förelåg ett specifikt problem inom dess territorium, vilket utgör ett av de kumulativa villkoren i artikel 95.5 EG och 95.6 EG, och att kommissionen därför var tvungen att avslå det anmälda lagförslaget. Mot denna bakgrund gjorde förstainstansrätten en processekonomisk bedömning och prövade inte de övriga grunderna som denna medlemsstat anfört, vilka innebar ett ifrågasättande av kommissionens bedömning och motivering avseende dels det anmälda lagförslagets proportionalitet, dels det internationella rättsliga sammanhanget.

Parternas yrkanden

39 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till förstainstansrätten för prövning av de övriga grunderna för talan, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— i första hand avvisa överklagandet,

— i andra hand ogilla detsamma, och

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

Överklagandet

41 Konungariket Nederländerna har anfört två grunder till stöd för sitt överklagande. För det första gjorde förstainstansrätten en felaktig tolkning av omsorgsplikten och motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG, genom att anse att kommissionen inte åsidosatt dessa åligganden när den utan förklaring underlät att i det omtvistade beslutet pröva de relevanta uppgifterna i utvärderingsrapporten för år 2004. För det andra har

Konungariket Nederländerna hävdat att förstainstansrätten tillämpade fel rättsliga kriterier vid bedömningen av huruvida Nederländerna hade ett specifikt problem med luftkvaliteten.

Upptagande till sakprövning

42 Kommissionen har anfört att överklagandet inte ska tas upp till sakprövning. Vad gäller den första grunden har kommissionen gjort gällande att Konungariket Nederländerna inte får göra gällande att kommissionen underlåtit att beakta utvärderingsrapporten för år 2004, eftersom rapporten lämnades in efter det att den frist som fastslås i direktiv 96/62 löpt ut och tre månader efter det att ansökan om undantag lämnades in. Kommissionen anser dessutom dels att förstainstansrätten funnit att kommissionen faktiskt beaktat denna rapport, dels att detta konstaterande av de faktiska omständigheterna inte får vara föremål för överklagandet. Vad gäller den andra grunden har kommissionen gjort gällande att förstainstansrätten baserade sina slutsatser på ett stort antal omständigheter som till största delen var ostridiga, och att dessa slutsatser förblir motiverade även om domstolen väljer att godta Konungariket Nederländernas argument.

43 Domstolen konstaterar i detta avseende inledningsvis att frågan om huruvida kommissionen i förevarande fall varit skyldig att beakta utvärderingsrapporten för år 2004, trots att denna ska ha lämnats in för sent, inte, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 32–34 i sitt förslag till avgörande, rör upptagandet till sakprövning utan överklagandet i sak.

44 Vad sedan gäller argumentet att Konungariket Nederländerna genom sin första grund ifrågasatt de faktiska konstaterandena, räcker det att påpeka att så inte är fallet. Konungariket Nederländerna har nämligen på intet sätt bestritt förstainstansrättens konstateranden i detta sammanhang, av vilka bland annat följer att uppgifterna för år 2004 ingick i TNO-rapporten och att kommissionen, utöver denna rapport, även beaktat MNP-rapporten. Konungariket Nederländerna har däremot bestritt de slutsatser som förstainstansrätten dragit av dessa faktiska konstateranden. Huruvida förstainstansrätten mot bakgrund av dessa konstaterande hade fog för att dra den slutsatsen att kommissionen varken åsidosatt sin omsorgsplikt eller sin motiveringsskyldighet, är en rättsfråga som ska prövas av domstolen i mål om överklagande (se dom av den 20 november 1997 i mål C-188/96 P, kommissionen mot V, REG 1997, s. I-6561, punkt 24, och av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P och C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen, REG 2005, s. I-5425, punkt 453).

45 Vad slutligen gäller kommissionens invändning mot den andra grunden, har domstolen redan slagit fast att den omständigheten att ett överklagande eller en grund för överklagande inte avser samtliga skäl för förstainstansrättens ställningstagande i en fråga inte medför att överklagandet inte kan prövas såvitt avser denna grund (se dom av den 3 oktober 2000 i mål C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques mot rådet, REG 2000, s. I-8147, punkt 67, och beslut av den 23 september 2005 i mål C-357/04 P, Andolfi mot kommissionen, punkt 24).

46 Överklagandet kan följaktligen upptas till sakprövning.

Prövning i sak

Den första grunden: Felaktig tolkning av omsorgsplikten och motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG

— Parternas argument

47 Konungariket Nederländerna har inom ramen för denna första grund påpekat att utvärderingsrapporten för år 2004 är extremt viktig, eftersom den visar att de dagliga gränsvärdena under detta år, även med tillägg av toleransmarginalen, överstegs i samtliga zoner och tätbebyggelser i Nederländerna. Uppgifterna för detta år ger dessutom en annan bild än för år 2003, vilket förstainstansrätten också medgett i punkt 44 i den överklagade domen, genom att hänvisa till TNO-rapporten.

48 Konungariket Nederländerna har av den överklagade domen dragit den slutsatsen att förstainstansrätten funnit det vara tillräckligt att kommissionen nöjt sig med att överlämna de relevanta uppgifterna, som lämnats in av medlemsstaten, till ett forskningsorgan, då dels kommissionen i det omtvistade beslutet inte undersökte dessa uppgifter, och till och med förnekade att den mottagit dem, dels i sitt beslut inte återgav forskningsorganets konstateranden, enligt vilka dessa uppgifter ger en fundamentalt annorlunda och mer problematisk bild av den berörda medlemsstatens situation. Genom denna tolkning har förstainstansrätten således på ett felaktigt sätt tillämpat skyddsreglerna vad gäller omsorg och motivering, bland vilka bland annat återfinns

skyldigheten för kommissionen att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och att i tillräcklig mån motivera sitt beslut.

49 Enligt Konungariket Nederländerna har förstainstansrätten slutligen felaktigt lagt stor vikt vid att kommissionen beaktat MNP-rapporten. Medlemsstaten har i detta avseende påpekat att kommissionen visserligen stött sin uppfattning på denna rapport, som för övrigt lämnades in till kommissionen en och en halv månad innan den fattade det omtvistade beslutet, men att kommissionen, utan förklaring, underlåtit att beakta utvärderingsrapporten för år 2004, som lämnades in till kommissionen tre månader före detta beslut men som innehöll uppgifter som var mindre gynnsamma för kommissionens uppfattning. Det framgår dessutom tydligt av TNO-rapporten att konstaterandena i MNP-rapporten inte har någon inverkan på de konstateranden som gjorts avseende gränsvärdena för de uppgifter som framgår av utvärderingsrapporten för år 2004.

50 Kommissionen har – utöver det argument som redovisas i punkt 42 i förevarande dom, enligt vilket utvärderingsrapporten för år 2004 lämnats in för sent – gjort gällande att den inte är skyldig att i sina beslut ta med alla expertutlåtanden som den använt. Det följer dessutom av vissa punkter i den överklagade domen att förstainstansrätten ansett att det såväl av utvärderingsrapporten för år 2004 som av MNP-rapporten framgår att luftkvaliteten i Nederländerna förbättrats jämfört med år 2003 och med tidigare antaganden.

— Domstolens bedömning

51 Enligt artikel 95.5 EG är medlemsstaterna, efter beslut om harmoniseringsåtgärder, skyldiga att få kommissionens godkännande av sådana nationella undantagsbestämmelser som de anser det nödvändigt att införa.

52 Enligt artikel 95.5 EG krävs att införandet av sådana bestämmelser grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden samt att kommissionen underrättas om de planerade bestämmelserna och skälen för att införa dem (se dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-845, punkt 80, och av den 13 september 2007 i de förenade målen C-439/05 P och C-454/05 P, Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, REG 2007, s. I-7141, punkt 57).

53 Dessa villkor är kumulativa och samtliga villkor måste därför vara uppfyllda för att de nationella undantagsbestämmelserna inte ska underkännas av kommissionen (se dom i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 81, och i de ovannämnda förenade målen Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, punkt 58).

54 För att avgöra huruvida dessa villkor faktiskt är uppfyllda, vilket vid behov kan kräva komplexa tekniska utvärderingar, har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

55 Denna skönsmässiga bedömning är dock inte undandragen domstolsprövning. Det följer av domstolens rättspraxis att gemenskapsdomstolen inte bara ska pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och om de styrker de slutsatser som dragits (se dom av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing, REG 2007, s. I-9947, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

56 Det ska dessutom erinras om att kontrollen av att skyddsregler som ges av gemenskapens rättsordning i administrativa förfaranden efterkoms är av grundläggande betydelse när en gemenskapsinstitution innehar ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Domstolen har haft tillfälle att fastställa att dessa skyddsregler bland annat innebär att den behöriga institutionen är skyldig att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och att tillräckligt motivera sitt beslut (se dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. 453, och av den 7 maj 1992 i de förenade målen C-258/90 och C-259/90, Pesquerias De Bermeo och Naviera Laida mot kommissionen, REG 1992, s. I-2901, punkt 26, och domen i det ovannämnda målet Spanien mot Lenzing, punkt 58).

57 Kontrollen av att dessa skyddsregler avseende förfarandet efterkoms är desto viktigare i samband med ett förfarande enligt artikel 95.5 EG, eftersom den kontradiktoriska principen inte är tillämplig där (se domen i de ovannämnda förenade målen Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, punkt 44).

58 I förevarande fall har Konungariket Nederländerna anklagat kommissionen för åsidosättande av omsorgsplikten och motiveringsskyldigheten när den utan förklaring underlåtit att i det omtvistade beslutet bedöma uppgifterna i utvärderingsrapporten för år 2004.

59 I detta avseende konstateras följande i punkt 41 i det omtvistade beslutet: ”Årsrapporterna enligt rådets direktiv 96/62/EG ger vid handen att Nederländerna inte hade några särskilt allvarliga problem med överskridna gränsvärden 2003 jämfört med andra medlemsstater (såsom Belgien, Österrike, Grekland, Tjeckien, Litauen, Slovenien och Slovakien). Eftersom Nederländerna ännu inte lämnat några officiella uppgifter för 2004 kan luftkvaliteten i Nederländerna inte jämföras med de andra medlemsstaternas för 2004.”

60 Det är emellertid utrett att de officiella uppgifterna för år 2004 i utvärderingsrapporten för år 2004 faktiskt sändes till kommissionen den 8 februari 2006 och registrerades av denna den 10 februari samma år, det vill säga flera månader innan det omtvistade beslutet fattades.

61 Det följer av artikel 174.3 första strecksatsen EG att kommissionen, när den fattar sina miljöpolitiska beslut, i princip ska beakta samtliga nya tillgängliga vetenskapliga och tekniska data. Denna skyldighet gäller särskilt för förfarandet enligt artikel 95.5 EG och 95.6 EG, där beaktandet av nya uppgifter är grundläggande.

62 Kommissionen var i förevarande fall alltså skyldig att beakta uppgifterna i utvärderingsrapporten för år 2004. Denna skyldighet har i synnerhet inte påverkats av att Konungariket Nederländerna sänt den ovannämnda rapporten till kommissionen efter utgången av de frister som föreskrivs i direktiv 96/62, eftersom dessa frister inte har något samband med förfarandet enligt artikel 95.5 EG och 95.6 EG. Det är likaså utrett att kommissionen mycket väl hade kunnat beakta denna rapport vid utarbetandet av det omtvistade beslutet, eftersom TNO-rapporten och MNP-rapporten, på vilka kommissionen stöder sig i det omtvistade beslutet, lämnades in till kommissionen ännu senare.

63 Kommissionens konstateranden i punkterna 41 och 42 i det omtvistade beslutet, av vilka framgår att kommissionen baserat sin bedömning av huruvida Nederländerna har ett specifikt problem på årsrapporter för år 2003 och inte för år 2004, ger emellertid upphov till allvarliga tvivel om huruvida denna institution har beaktat uppgifterna för detta senare år.

64 Även om det är riktigt, såsom förstainstansrätten påpekade i punkt 44 i den överklagade domen, att TNO-rapporten också omfattar de preliminära uppgifter som Konungariket Nederländerna ingett med avseende på år 2004, är det inte desto mindre så att det omtvistade beslutet varken nämner denna omständighet eller TNO:s konstateranden beträffande dessa uppgifter.

65 I motsats till den överklagade domen innehåller det omtvistade beslutet inga uppgifter omkring TNO:s bedömning, att dessa preliminära uppgifter för år 2004 ger en annan bild än för föregående år, då det konstateras att PM10 överskridits i samtliga zoner i Nederländerna med åtminstone ett av gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen.

66 Med särskild hänsyn till TNO:s bedömning var kommissionen emellertid, för att på ett adekvat sätt uppfylla sin skyldighet att både pröva alla omständigheter som var relevanta i det aktuella fallet och i tillräcklig mån motivera sitt beslut, skyldig att i det omtvistade beslutet redovisa skälen till varför den, även på grundval av uppgifterna för år 2004 och trots de skillnader som TNO påpekat mellan dessa uppgifter och de för det föregående året, ansåg att det inte visats att ett specifikt problem förelåg.

67 Domstolen har slagit fast att kommissionen, inom ramen för sin bedömning av huruvida en begäran om undantag i enlighet med artikel 95.5 EG är välgrundad, kan anlita utomstående experter för att inhämta deras synpunkter på de nya vetenskapliga bevis som lagts fram till stöd för en sådan begäran (se domen i de ovannämnda förenade målen Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen, punkt 32). Det ska emellertid konstateras att ansvaret för att göra denna bedömning i första hand åvilar kommissionen, som vid behov på grundval av exportutlåtandena själv vederbörligen måste beakta samtliga relevanta uppgifter och i sitt slutliga beslut redovisa de huvudsakliga överväganden som legat till grund för detsamma.

68 Av detta följer att den enda omständigheten att TNO-rapporten innehåller de preliminära uppgifterna för år 2004 inte kan motivera att kommissionen i det omtvistade beslutet varken har bedömt uppgifterna beträffande detta år eller angett skälen till varför den underlät att göra det.

69 Samma sak gäller den omständigheten att kommissionen i det omtvistade beslutet upprepat vissa konstateranden från MNP-rapporten och bedömt förekomsten av ett specifikt problem i Nederländerna mot bakgrund av den nya informationen i denna rapport.

70 MNP:s konstateranden, som kommissionen upprepat i punkt 41 i det omtvistade beslutet, innehåller alltså inga fastställanden avseende frågan om huruvida Nederländerna, vid den tidpunkt då detta beslut fattades och i synnerhet med hänsyn till uppgifterna för år 2004, hade ett specifikt problem med luftkvaliteten.

71 Dessa konstateranden – av vilka det framgår att en ny bedömning ger vid handen att nivåerna PM10 är 10–15 procent lägre än enligt tidigare beräkningar och att antalet zoner där gränsvärdena överskridits kommer att halveras under år 2010 jämfört med år 2005 och under år 2015 jämfört med år 2010 – innebär nämligen inte ett ifrågasättande av tillförlitligheten i uppgifterna för år 2004, vilka visar på överskridanden av gränsvärdena för hela Nederländerna. De innebär inte heller att det vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet fattades inte fanns ett specifikt problem i denna medlemsstat.

72 Av det ovanstående följer att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen, genom att fatta det omtvistade beslutet, varken åsidosatt sin omsorgsplikt eller sin motiveringsskyldighet.

73 Eftersom kommissionen, vid sin bedömning av huruvida Nederländerna hade ett specifikt problem med luftkvaliteten, inte vederbörligen beaktade samtliga relevanta uppgifter, och i synnerhet uppgifterna för år 2004, har den med nödvändighet gjort fel i samband med denna bedömning, och detta oberoende av om kommissionen i samband därmed dessutom tillämpade fel rättsliga kriterier, såsom Konungariket Nederländerna har gjort gällande.

74 Under dessa omständigheter kunde förstainstansrätten inte utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning ogilla Konungariket Nederländernas talan genom att slå fast att kommissionen haft fog för att finna att problemet med att iaktta gemenskapsgränsvärdena för koncentration av partiklar i luften inte var specifikt.

75 Härav följer att den överklagade domen ska upphävas. Eftersom prövningen av den andra grunden, genom vilken Konungariket Nederländerna anfört att förstainstansrätten tillämpade fel rättsliga kriterier i samband med bedömningen av huruvida det föreligger ett specifikt problem med luftkvaliteten, således inte kan påverka utgången av överklagandet, oavsett resultatet av denna bedömning, avstår domstolen av processekonomiska skäl från att göra denna prövning.

76 Enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga kan domstolen själv, för det fall att förstainstansrättens avgörande ska upphävas, slutligt avgöra ärendet om detta är färdigt för avgörande. Så är fallet i förevarande mål.

77 I detta avseende konstaterar domstolen att kommissionens ofullständiga utvärdering av de relevanta vetenskapliga uppgifterna kan få negativa konsekvenser inte enbart för kommissionens bedömning av huruvida det finns ett specifikt problem, utan för helhetsbedömningen av villkoren för tillämpningen av artikel 95.5 EG och 95.6 EG, och i synnerhet bedömningen av huruvida den anmälda åtgärden är proportionerlig, eftersom en mer fullständig bedömning av de befintliga vetenskapliga uppgifterna av naturliga skäl kan påverka bedömningen av huruvida en sådan åtgärd är proportionerlig.

78 Mot denna bakgrund ska det omtvistade beslutet ogiltigförklaras så att kommissionen på nytt och på grundval av samtliga relevanta vetenskapliga uppgifter kan bedöma den anmälda åtgärden för att avgöra huruvida den uppfyller villkoren i artikel 95.5 EG och 95.6 EG.

Rättegångskostnader

79 Enligt artikel 122 i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet är välgrundat, besluta om rättegångskostnaderna när slutlig dom avkunnas.

80 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 däri ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Nederländerna har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska kommissionen ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 27 juni 2007 i mål T-182/06, Konungariket Nederländerna mot kommissionen, upphävs.

2) Kommissionens beslut 2006/372/EG av den 3 maj 2006 om utkast till nationella bestämmelser om gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieseldrivna fordon, anmälda av Konungariket Nederländerna enligt artikel 95.5 EG, ogiltigförklaras.

3) Europeiska gemenskapernas kommission ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter