A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2008. november 6.*

A C-405/07. P. sz. ügyben,

a **Holland Királyság** (képviselik: M. de Grave és C. Wissels, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

a Bíróság alapokmányának 56. cikke alapján 2007. augusztus 30-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: M. Patakia, A. Alcover San Pedro és H. van Vliet, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes az elsőfokú eljárásban,

* Az eljárás nyelve: holland.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen és C. Toader (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2008. július 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével a Holland Királyság az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-182/06. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2007. június 27-én hozott ítélete (EBHT 2007., II-1983. o.; a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben az Elsőfokú Bíróság elutasította a Holland Királyság által az EK-Szerződés 95. cikkének (5) bekezdése alapján bejelentett, dízelüzemű gépjárművek részecskekibocsátásának határértékeit meghatározó nemzeti rendelkezések tervezetéről szóló, 2006. május 3-i 2006/372/EK bizottsági határozat (HL L 142., 16. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítésére irányuló kérelmet.

Jogi háttér

2 A gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekről és a 70/220/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i 98/69/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 350., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 23. kötet, 126. o.) I. mellékletének 5.3.1.4. pontjában egyrészt a gépjárművek és pótkocsijaik típusjóváhagyására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1970. február 6-i 70/156/EGK tanácsi irányelv (HL L 42., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 1. kötet, 44. o.) II. mellékletének A. részében meghatározott M kategóriába (személygépkocsi) tartozó dízelüzemű gépjárművek esetében – azon gépjárművek kivételével, amelyeknek a legnagyobb tömege meghaladja a 2500 kg-ot –, másrészt az N_1 kategória I. osztályába (1305 kg legnagyobb megengedett tömegű haszongépjárművek) tartozó gépjárművek esetében a porkoncentráció határértékét 25 mg/km-ben határozza meg.

3 A 98/69 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„[…] a gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés tekintetében [helyesen: levegőszennyezésre hivatkozva] a tagállamok nem:

– tagadhatják meg az EK-típusjóváhagyást a 70/156/EGK irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján, vagy

– tagadhatják meg a nemzeti típusjóváhagyást, vagy

– tilthatják meg járművek nyilvántartásba vételét, értékesítését vagy forgalomba helyezését a 70/156/EGK irányelv 7. cikke alapján,

ha a járművek kielégítik az ezen irányelvvel módosított, [a gépjárművek külső gyújtású motorjainak kipufogógázai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1970. március 20-i] 70/220/EGK [tanácsi] irányelv [(HL L 76., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 1. kötet, 64. o.)] követelményeit."

4 A könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló, 2007. június 20-i 715/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 171., 1. o.) 2013. január 2-tól, többek között a 70/220 irányelv és a 98/69 irányelv helyébe fog lépni. E rendelet I. mellékletének 1. táblázatában rögzíti az Euro 5 kibocsátási határértéket, a részecskekoncentráció (PM) határértékének 5 mg/km-re történő csökkentésének előírásával, az e táblázatban szereplő valamennyi gépjármű-kategória és -osztály vonatkozásában. Az M és N_1 kategória I. osztályába tartozó gépjárműveket illetően a 715/2007 rendelet 10. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében ezen új határértéktől 2009. szeptember 1-jétől az új gépjárműtípusok esetében, illetve 2011. január 1-jétől az új gépjárművek esetében nem lehet eltérni.

5 A környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv (HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.) második és tizenkettedik preambulumbekezdése értelmében:

„[…] el kell kerülni, meg kell előzni vagy csökkenteni kell a káros légszennyező-anyagok koncentrációját mind a környezet egésze, mind pedig az emberi egészség védelme érdekében, és ezért határértékeket és/vagy küszöbértékeket kell meghatározni a környezeti légszennyezési szintekhez;

[…]

[…] mind a környezet egésze, mind pedig az emberi egészség védelme érdekében szükséges, hogy a tagállamok megfelelő intézkedéseket hajtsanak végre a határértékek túllépése esetén annak érdekében, hogy ezen értékek a meghatározott határidőn belül az előírt határértékek alá csökkenjenek.”

6 A 96/62 irányelvnek „A környezeti levegő minőségének javítása – Általános követelmények” című 7. cikke így rendelkezik:

„(1) A tagállamoknak megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására.

(2) Az ezen irányelv céljainak elérése érdekében tett intézkedések:

[…]

b) nem sérthetik meg a munkavállalók egészségének és biztonságának munkahelyi védelmére hozott közösségi jogszabályokat;

c) nem lehetnek jelentős mértékű negatív hatással más tagállamok környezetére.

(3) A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket, azokon a területeken, ahol fennáll a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében. Az egyes esetektől függően az ilyen tervek előírhatnak intézkedéseket az olyan tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek túllépéséhez.”

7 A 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése értelmében azokban az övezetekben és agglomerációkban, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a tűréshatár összege, a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtják. E rendelkezés értelmében az említett tervnek vagy programnak legalább az ezen irányelv IV. mellékletében felsorolt információkat kell tartalmaznia. Ezen információk között a hivatkozott V. melléklet 5. és 6. pontjában szerepelnek a szennyezés eredetére vonatkozó információk, többek között a szennyezésért felelős fő szennyező anyagot kibocsátó források listája, valamint a helyzetnek a nagymértékű szennyezésért felelős tényezőket – szállítás, a határon keresztüli szállítást is beleértve – részletező elemzése.

8 A 96/62 irányelv 8. cikkének (6) bekezdése előírja:

„Amikor egy szennyező anyag szintje túllépi vagy valószínűleg túl fogja lépni a tűréshatár értékével növelt határértéket vagy – az adott esettől függően – a riasztási küszöbértéket egy másik tagállamból származó jelentős szennyezést követően, az érintett tagállamoknak konzultálniuk kell egymással, azzal a céllal, hogy valamilyen megoldást keressenek. A Bizottság jelen lehet az ilyen konzultáción.”

9 A 96/62 irányelv 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében minden év vége után kilenc hónapos időtartamon belül a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a tűréshatárral megnövelt határértéket túllépő szintek előfordulásáról.

10 A 96/62 irányelv nem határozza meg a határértékeket, 4. cikkében azonban – I., illetve II. mellékletével összefüggésben – felsorolja azokat a levegőszennyező anyagokat, amelyek tekintetében e határértékeket meg kell állapítani, valamint azon tényezőket, amelyeket e megállapítás során figyelembe kell venni. Ezek között szerepel az a tényező, hogy a lakosság milyen mértékben van kitéve a hivatkozott szennyezőanyagoknak.

11 A finom részecskékre vonatkozó határértéket, különösen a PM_{10}-eket a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.) rögzíti. A PM_{10}-eket ezen irányelv 2. cikkének 11. pontja úgy határozza meg, mint az a pormennyiség [helyesen: részecske], amely 50%-os leválasztási hatásfokkal átmegy egy méretszelektív bemenőnyíláson 10 μm aerodinamikai átmérő esetén.

12 Az 1999/30 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a környezeti levegőben lévő PM_{10} koncentráció, amelyet a 7. cikkel összhangban értékeltek, az abban meghatározott időponttól kezdve ne haladja meg a III. melléklet I. szakaszában megállapított határértéket.

A III. melléklet I. szakaszában megállapított tűréshatárt a 96/62/EK irányelv 8. cikkével összhangban alkalmazzák.”

13 Az 1999/30 irányelv III. melléklete rögzíti a PM_{10} részecskékre a két egymást követő szakaszban alkalmazandó határértékeket és tűréshatárokat, mindkét szakasz tekintetében előírva azon időpontokat, amikor a határértéket be kell tartani. Így az első szakaszra vonatkozó határértékek és tűréshatárok 2005. január 1-jétől kötelezőek jogilag.

14 A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanács irányelv (HL L 152., 1. o.) a 31. cikkének értelmében 2010. június 11-től a 96/62 és az 1999/30 irányelvek helyébe lép. A 2008/50 irányelv 22. cikkének (2) bekezdése értelmében, amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a PM_{10} vonatkozásában a meghatározott határértékeket a helyszínre jellemző terjedési jellegzetességek, a kedvezőtlen időjárási viszonyok vagy az országhatárokon átterjedő jelleg miatt nem lehet teljesíteni, a tagállamok 2011. június 11-ig mentesülnek ezen határértékek alkalmazásának kötelezettsége alól, feltéve hogy bizonyos feltételeket teljesítenek.

A jogvita előzményei

15 2005. november 2-án kelt levélben a Holland Királyság értesítette a Bizottságot az EK 95. cikk (5) bekezdése alapján, hogy olyan rendeletet kíván elfogadni, amelynek célja, hogy 2007. január 1-jétől és a 98/69 irányelv rendelkezéseitől eltérve 5 mg/km-ben határozza meg a részecske-kibocsátás határértékét az M_1 kategória és az N_1 kategória I. osztályába tartozó új dízelüzemű gépjárművek esetében.

16 Kérelmének alátámasztására a Holland Királyság kifejtette, hogy a por koncentrációjának az 1999/30 irányelvben meghatározott határértékeit területének számos részén túllépték, és ennek következtében úgy ítélte meg, hogy nem tud eleget tenni ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek. Ezzel összefüggésben a Holland Királyság az ország nagy népsűrűségét és az infrastruktúra más tagállamokhoz képest magasabb szintű koncentrációját emelte ki, amely magasabb szintű egy négyzetkilométerre eső részecske-kibocsátást eredményez. A lakosok különösen az autóforgalom lakóövezetekhez való közvetlen közelségének köszönhetően nagymértékben ki vannak téve a légszennyezésnek. Továbbá, a szennyezés jelentős része a szomszédos tagállamokból származik, ezért az átlagos nemzeti porkoncentrációnak csak 15%-át lehet nemzeti környezetvédelmi normákkal befolyásolni.

17 A Holland Királyság azt állította, hogy a porkoncentráció csökkentésének érdekében elsőbbséget biztosít a közúti eredetű kibocsátás 70%-áért felelőssé tehető személygépkocsik és haszongépjárművek általi részecske-kibocsátás csökkentésének. A bejelentett eltérést tartalmazó intézkedés szerves részét képezi a többek között a kevésbé szennyező járművek és üzemanyagok támogatásán alapuló szabályozásnak. Ez az intézkedés konkrétan a dízelkoromban található részecskék mennyiségét csökkentő szűrő beszerelését írná elő a Holland Királyságban üzembe helyezett dízelmotoros gépjárművekbe.

18 A Holland Királyság ugyanis rámutatott, hogy a bejelentett rendeletet csak a területén üzembe helyezett gépjárművekre kellene alkalmazni, és ez semmiben nem változtatná meg sem az EK-típusjóváhagyási eljárást, sem a más tagállamokban ilyen jóváhagyást szerzett gépjárművek üzembe helyezési feltételeit. Azonban a holland rendőrség és az érintett járművek rendszeres ellenőrzésével megbízott szervek az említett rendelet hatálybalépését követően ellenőrizhetik, hogy a személygépkocsi vagy a könnyű haszongépjármű be tudja-e tartani az 5 mg/km-es új részecske-kibocsátási határértéket.

19 2005. november 23-i levelében a Bizottság visszaigazolta a Holland Királyság értesítésének átvételét, és tájékoztatta ez utóbbit, hogy az EK 95. cikk (6) bekezdése alapján az eltérés iránti kérelmekről való határozathozatalra rendelkezésére álló hat hónapos határidő 2005. november 5-én megkezdődött.

20 A 96/62 irányelv alapján a 2004-es évre vonatkozóan elkészített, a hollandiai levegőminőséget értékelő jelentést (a továbbiakban: 2004. évi értékelő jelentés) 2006. február 8-án közölték a Bizottsággal. Ezt a Bizottság 2006. február 10-én vette nyilvántartásba.

21 2006. március 10-i levelükben a holland hatóságok tájékoztatták a Bizottságot a Milieu-en Natuurplanbureau (holland környezetértékelési ügynökség, a továbbiakban: MNP) által 2006 márciusában készített „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" (A por problémájának terjedelmére vonatkozó új tájékoztatás, a továbbiakban: az MNP jelentése) című jelentés létezéséről.

22 A Bizottság a holland hatóságok által előterjesztett érvek megalapozottságának vizsgálata céljából tudományos és műszaki véleményt kért a Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (az alkalmazott tudományos kutatás hollandiai szervezete, a továbbiakban: TNO) által koordinált tanácsadói konzorciumtól. Ez a szervezet 2006. március 27-én nyújtotta be a jelentését a Bizottsághoz (a továbbiakban: a TNO jelentése).

23 A megtámadott határozatban a Bizottság 2006. május 3-án elutasította az értesítésben szereplő rendelettervezetet azzal az indokkal, hogy „a Holland Királyság nem

bizonyította a 98/69 irányelvre tekintettel sajátos probléma létezését", és egyébként „az értesítésben szereplő intézkedés nem állt arányban az elérni kívánt céllal".

Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás és a megtámadott ítélet

24 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2006. július 12-én benyújtott keresetlevelével a Holland Királyság a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló keresetet indított, és a kereset gyorsított eljárással történő elbírálását kérte.

25 A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság a keresetet gyorsított eljárásban elutasította. Nem fogadta el ugyanis a Holland Királyság által hivatkozott, a Bizottság azon értékelésén alapuló első két jogalapját, hogy Hollandiában nem létezik sajátos probléma.

26 A megtámadott ítélet 43–49. pontjában az Elsőfokú Bíróság elutasította azt a jogalapot, amelyben a Holland Királyság arra hivatkozott, hogy a Bizottság megsértette gondossági kötelezettségét és a határozatok indokolásának kötelezettségét, mivel a hollandiai környezeti levegő minősége tekintetében fennálló probléma sajátos jellegére vonatkozó értékelésében magyarázat nélkül figyelmen kívül hagyta a 2004. év vonatkozó adatait. A Bizottság e tekintetben elismerte, hogy a megtámadott határozat 41. pontjában tett állításával ellentétben az említett határozat elfogadása előtt a Holland Királyság valóban hivatalosan benyújtotta a 2004-re vonatkozó jelentését.

27 Az Elsőfokú Bíróság e tekintetben elsősorban a következőket állapította meg a megtámadott ítélet 44–46. pontjában:

„44 A [megtámadott] határozatban a hollandiai környezeti levegő minőségének sajátosságára vonatkozóan kifejtettekből mindazonáltal az következik, hogy a holland hatóságok által benyújtott legutolsó adatokat belefoglalták a TNO jelentésébe. A TNO e dokumentum 29. oldalán […] kifejti többek között:

»A Holland Királyság által a 2004-es túllépéssel kapcsolatban közölt előzetes adatok a 2003-ashoz képes eltérő helyzetet mutatnak. Valamennyi övezetben megállapítható, hogy a PM_{10} a tűréshatár megnövelt határértékeit legalább egy esetben túllépte.«

45 Ezenkívül a TNO a jelentésének 29. oldalán és a Bizottság a [megtámadott] határozat 41. pontjában megismétli az MNP […] jelentésének bizonyos […] megállapításait.

46 Végül, ahogyan az a [megtámadott] határozat 42. pontjából következik, szintén a holland kormány által továbbított és az MNP jelentésében található új információkra tekintettel nem fogadta el a Bizottság az 1999/30 irányelvben meghatározott porkoncentrációs határértékeknek a Holland Királyság általi tiszteletben tartására vonatkozó sajátos probléma létezésének bizonyítottságát.”

28 Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 47. és 48. pontjában úgy ítélte meg, hogy e körülmények között a Bizottságnak nem lehet felróni azt, hogy elmulasztotta megvizsgálni a holland kormány által részére továbbított friss adatokat, és azt sem, hogy elmulasztotta megjelölni ennek az állítólagos mulasztásnak az indokait.

29 Az Elsőfokú Bíróság ezután az annak bizonyítására irányuló jogalapot utasította el, hogy a Bizottság jogellenesen tagadta meg annak elismerését, hogy Hollandiában létezik sajátos probléma a környezeti levegő minőségének vonatkozásában.

30 Az első érvelést illetően, miszerint a Bizottság hibásan alkalmazta az EK 95. cikk (5) bekezdésében szereplő, a környezetvédelemi probléma sajátossági szempontját, amikor megkövetelte, a hivatkozott probléma kizárólag a Holland Királyságot érintse, az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 66–72. pontjában megállapította, hogy e kifogás ténybelileg nem megalapozott. E tekintetben az Elsőfokú Bíróság elsősorban azt hangsúlyozta, hogy a megtámadott határozat és a TNO jelentése is más tagállamok helyzetére vonatkozik, és ebből az összehasonlításból az következik, hogy a Holland Királyság nem került szembe a környezetvédelem olyan sajátos problémájával, amely eltérést tartalmazó intézkedés elfogadását igazolta volna.

31 A második, azon alapuló érvelés, hogy a Bizottság nem vette figyelembe, hogy a Holland Királyság nem képes kezelni a belvízi hajózásból és a tengeri szállításból származó részecske-kibocsátás problémáját, a megtámadott ítélet 78–84. pontjában elutasításra került. Az Elsőfokú Bíróság e tekintetben elsősorban azt állapította meg, hogy ez az érvelés ténybelileg nem megalapozott, mivel a Holland Királyság állításával

ellentétben a Bizottság az értesítésben szereplő intézkedés jóváhagyását nem tette függővé attól a feltételtől, hogy a határértékek túllépése nagyobb részben a dízelüzemű motorral felszerelt közúti járművek részecske-kibocsátásából származzon.

32 A harmadik érvelést illetően, miszerint a környezeti levegő minősége problémájának sajátossága a Holland Királyság számára a határokon átnyúló szennyezés elleni fellépés lehetetlenségéből is ered, az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 87–94. pontjában megállapította, hogy e lehetetlenség önmagában nem bizonyítja, hogy e tagállamnak a levegő minőségére vonatkozó sajátos problémája lenne.

33 Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 88. és 91. pontjában megállapította, hogy a földrajzilag olyan kis kiterjedésű országokban, mint Hollandia, a por legnagyobb része szinte meghatározásánál fogva külső eredetű. Az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy egyáltalán nem bizonyított, hogy a határokon átnyúló részecske-kibocsátás a hollandiai levegő minőségére olyan mértékben van hatással, hogy a részecske-kibocsátás korlátozásának problémája az Európai Közösség többi részétől eltér.

34 A megtámadott ítélet 92. pontjában ezenkívül megállapításra került, hogy az 1999/30 irányelvben megállapított normákra tekintettel kell megvizsgálni a probléma sajátosságát. Márpedig az 1999/30 irányelv III. melléklete kizárólag a porkoncentráció határértékeit állapítja meg, a jelenlévő por eredetének figyelembevétele nélkül.

35 Végül az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 105–116. pontjában elutasította a negyedik jogalapot, amely szerint a Bizottság jogellenesen tagadta a porkoncentráció a hollandiai környezeti levegőben a porkoncentráció vonatkozásában feltárt határértéktúllépések rendkívül súlyos jellegét.

36 A megtámadott ítélet 107. pontjában ez Elsőfokú Bíróság e tekintetben azt állapította meg, hogy az iratokból nem tűnik ki, hogy a határérték Hollandiában tapasztalt túllépése a többi tagállamban megállapított túllépéshez képest olyan kiélezett jellegű, hogy az sajátos problémának minősülhetne. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 109. pontjában elsősorban azt hangsúlyozta, hogy a 2004-es évre vonatkozóan a levegőminőség értékelésére vonatkozó nemzeti jelentések alapján elkészített jegyzékből az következik, hogy a Holland Királyság része annak az öt tagállamból álló csoportnak, amelynek ebben az évben valamennyi övezetében a napi határértékeknél magasabb porkoncentráció szintet jegyeztek fel.

37 Az Elsőfokú Bíróság ezenkívül a megtámadott ítélet 115. pontjában megállapította, hogy azonkívül, hogy azok nem szerepelnek az 1999/30 irányelv szempontjai között, nem bizonyították, hogy a népsűrűség, a közúti forgalom intenzitása Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedése e tagállam számára olyan problémának minősül, amely Hollandiát érzékelhetően egyedivé teszi a különösen a Benelux államok, az Egyesült Királyság középső része és Németország nyugati része által alkotott többi régióhoz képest.

38 Mivel az Elsőfokú Bíróság ennek következtében a megtámadott ítélet 117–120. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Holland Királyság nem bizonyította a területén jelentkező sajátos probléma létezését, amely az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdésében előírt együttes feltételek egyike, megállapította, hogy a Bizottságnak el kellett utasítania a bejelentett rendelettervezetet. Ebből következően a jogalapok logikáját követve a többi, e tagállam által hivatkozott jogalap tekintetében nem határozott, amely jogalapok a Bizottságnak egyrészt a bejelentett tervezet arányosságára, másrészt a nemzetközi jogi környezetre vonatkozó értékelését és indokolását kifogásolták.

A felek kérelmei

39 Fellebbezésében a Holland Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és az ügyet az egyéb jogalapokról való határozathozatal céljából utalja vissza az Elsőfokú Bírósághoz, továbbá

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

40 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen minősítse a fellebbezést elfogadhatatlannak,

– másodlagosan utasítsa azt el, és

– kötelezze a Holland Királyságot a költségek viselésére.

A fellebbezésről

41 Fellebbezésének alátámasztására a Holland Királyság két jogalapot terjeszt elő. Az első jogalapban a fellebbező előterjeszti, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte a gondossági kötelezettséget és az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettséget azzal, hogy akként határozott, hogy a Bizottság nem sértette meg e kötelezettségeket, amikor a 2004. évi értékelő jelentésben foglalt releváns információkat indokolás nélkül

figyelmen kívül hagyta a megtámadott határozatban. A második jogalapban a Holland Királyság arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság hibás jogi szempontokat alkalmazott a hollandiai környezeti levegő minősége sajátos problémája fennállásának értékelése során.

Az elfogadhatóságról

42 A Bizottság a fellebbezés elfogadhatatlanságára hivatkozik. Az első jogalapot illetően azt állítja, hogy a Holland Királyságnak szerinte nincs joga ahhoz, hogy a 2004. évi értékelő jelentés feltételezett figyelmen kívül hagyására hivatkozzon, tekintve, hogy e jelentés a 96/62 irányelvben előírt határidő eltelte után és három hónappal az eltérés engedélyezése iránti kérelem előterjesztését követően került benyújtásra. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy ténylegesen figyelembe vette a hivatkozott jelentést, és ez a ténymegállapítás nem képezheti fellebbezés tárgyát. A második jogalapot illetően a Bizottság azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság következtetései számos olyan adaton nyugszanak, amelyek nagyobb része nem vitatható, és e következtetések akkor is igazoltak, ha a Bíróság a Holland Királyság érvelését fogja követni.

43 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy annak a kérdése, hogy a Bizottságnak a jelen esetben figyelembe kellett-e vennie a 2004. évi értékelő jelentést annak feltételezett késedelmes benyújtása ellenére is, nem az elfogadhatóság, hanem az ügy érdemének kérdésébe tartozik, amint azt a főtanácsnok is megállapította indítványának 32–34. pontjában.

44 Továbbá, az azon alapuló érvelést illetően, miszerint a Holland Királyság első jogalapjában a ténybeli megállapításokat vitatja, elegendő arra rámutatni, hogy ez nem így van. A Holland Királyság ugyanis egyáltalán nem vitatja az Elsőfokú Bíróságnak e vonatkozásban tett megállapításait, amelyekből elsősorban az következik, hogy a 2004-re vonatkozó adatokat a TNO jelentése foglalta magában, és hogy a Bizottság e jelentésen kívül az MNP jelentését is figyelembe vette. Ezzel szemben a szóban forgó tagállam azokat a következtetéseket vitatja, amelyeket az Elsőfokú Bíróság e ténybeli megállapításokból vont le. Márpedig az a kérdés, hogy az Elsőfokú Bíróság joggal vonhatta-e le a hivatkozott tényekből azt a következtetést, hogy a Bizottság nem sértette meg sem a gondossági, sem az indokolási kötelezettségét, olyan jogkérdést képez, amely fellebbezés keretében a Bíróság felülvizsgálata alá tartozik (lásd a C-188/96. P. sz., Bizottság kontra V ügyben 1997. november 20-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-6561. o.] 24. pontját, valamint a C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P–C-208/02. P. és C-213/02. P. sz., Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5425. o.] 453. pontját).

45 Végül a Bizottságnak a második jogalappal szemben hivatkozott kifogását illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy az a tény, hogy a fellebbezés vagy valamely fellebbezési jogalap nem érint minden olyan indokot, amelyek alapján az Elsőfokú Bíróság állást foglalt egy kérdésről, nem vezet e jogalap elfogadhatatlanságához (lásd a C-458/98. P. sz., Industrie des poudres sphériques kontra Tanács ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-8147. o.] 67. pontját és a C-357/04. P. sz., Andolfi kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 23-án hozott végzés 24. pontját).

46 Ebből következően a fellebbezést elfogadhatónak kell minősíteni.

Az ügy érdeméről

A gondossági és az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség téves értelmezésén alapuló első jogalapról

– A felek érvei

47 A Holland Királyság ezen első jogalapot illetően hangsúlyozza, hogy a 2004. évi értékelő jelentés rendkívül fontos, mivel ezen év tekintetében ez bizonyítja, hogy a napi határértékek, még a tűréshatárral növelve is, Hollandia valamennyi övezetében és agglomerációjában túllépésre kerültek. Továbbá, az ezen évre vonatkozó adatokból a 2003. évitől eltérő helyzet tűnik ki, amint azt maga az Elsőfokú Bíróság is elismerte a megtámadott ítélet 44. pontjában a TNO jelentésére hivatkozva.

48 A Holland Királyság azt a következtetést vonja le a megtámadott ítéletből, hogy az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy elegendő, ha a Bizottság megelégszik azzal, hogy a tagállamok által közölt releváns adatokat kutatóintézetnek továbbítja, ugyanakkor egyfelől nem vizsgálja meg ezeket az adatokat a megtámadott határozatban, még azt a tényt is vitatva, hogy ezeket egyáltalán közölték vele, másfelől pedig nem foglalja a határozatába a kutatóintézet azon megállapítását, miszerint a szóban forgó adatok alapvetően más és sokkal problémásabb képét mutatják a szóban forgó tagállamban található helyzetnek. Ezzel az értelmezéssel az Elsőfokú Bíróság nem megfelelően alkalmazta a gondosságra és az indokolásra vonatkozó garanciákat, amelyek között

azon kötelezettségek is szerepelnek, hogy a Bizottságnak gondosan és pártatlanul kell megvizsgálnia valamennyi, az ügyben releváns adatot, és hogy határozatát kellően indokolnia kell.

49 E tagállam szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen tulajdonított nagy jelentőséget annak a ténynek, hogy a Bizottság az MNP jelentését vette figyelembe. E tekintetben rámutat, hogy a Bizottság ezen, számára a megtámadott határozat meghozatala előtt másfél hónappal megküldött jelentés segítségével alakította ki álláspontját, ugyanakkor erre vonatkozó indokolás nélkül egyáltalán nem vette figyelembe a számára a hivatkozott határozat elfogadása előtt három hónappal megküldött, 2004. évi értékelő jelentést, amelynek adatai azonban álláspontja vonatkozásában kedvezőtlenebbek voltak. A TNO jelentéséből egyébként egyértelműen kitűnik, hogy az MNP jelentésének megállapításai lényegében azonosak a 2004. évi értékelő jelentésbe foglalt, a határértékekre vonatkozó adatokkal kapcsolatos megállapításokkal.

50 A Bizottság – a jelen ítélet 42. pontjában hivatkozott azon alapuló érvelésen túl, hogy a 2004. évi értékelő jelentést feltételezetten késedelmesen nyújtották be – arra hivatkozik, hogy határozatába nem kell belefoglalnia az általa igénybe vett szakértői vélemények valamennyi elemét. A megtámadott ítélet egyes pontjaiból ugyanis szerinte az következik, hogy az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2004. évi értékelő jelentésből, valamint az MNP jelentéséből az következik, hogy 2003-hoz és az ezt megelőző állapotokhoz viszonyítva javult a levegő minősége Hollandiában.

– A Bíróság álláspontja

51 Az EK 95. cikk (5) bekezdésének értelmében a harmonizációs intézkedések elfogadását követően a tagállamok kötelesek a Bizottság jóváhagyását kérni valamennyi, általuk szükségesnek ítélt, eltérést tartalmazó nemzeti rendelkezés bevezetéséhez.

52 Az említett rendelkezés megköveteli, hogy az ilyen rendelkezéseket, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos új tudományos bizonyítékok alapján, az adott tagállam olyan sajátos problémája miatt hozzák meg, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, és hogy ezekről az előirányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesítsék a Bizottságot (lásd a C-512/99. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-845. o.] 80. pontját és a C-439/05. P. és C-454/05. P. sz., Land Oberösterreich és Ausztria kontra Bizottság egyesített ügyekben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-7141. o.] 57. pontját).

53 Mivel együttes feltételekről van szó, valamennyinek teljesülnie kell, ennek hiányában a Bizottságnak az eltérő nemzeti rendelkezéseket el kell utasítania (lásd a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 81. pontját és a fent hivatkozott Land Oberösterreich és Ausztria kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 58. pontját).

54 Annak értékelése tekintetében, hogy e feltételek valóban teljesültek – amihez adott esetben komplex műszaki értékelésekre lehet szükség – a Bizottság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.

55 E hatáskör gyakorlása azonban nem mentes a bírósági felülvizsgálat alól. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a közösségi bíróságnak nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószerűségét, megbízhatóságát és következetességét kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot, valamint hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket (lásd a C-525/04. P. sz., Spanyolország kontra Lenzing ügyben 2007. november 22-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-9947. o.] 57. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

56 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy ha valamely közösségi intézmény széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, akkor a közigazgatási eljárásban a közösségi jogrend által biztosított garanciák tiszteletben tartásának ellenőrzése alapvető fontosságú. A Bíróság így kifejtette, hogy e garanciák között szerepel az adott eset valamennyi lényegi elemének a hatáskörrel rendelkező intézmény által elvégzendő gondos és pártatlan vizsgálatára, valamint a határozatának megfelelő indokolására vonatkozó kötelezettség (lásd a C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját, valamint a C-258/90. és C-259/90. sz., Pesquerias De Bermeo és Naviera Laida kontra Bizottság egyesített ügyekben 1992. május 7-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2901. o.] 26. pontját, valamint a fent hivatkozott Spanyolország kontra Lenzing ügyben hozott ítélet 58. pontját).

57 A hivatkozott eljárási garanciák tiszteletben tartásának ellenőrzése különösen fontos az EK 95. cikk (5) bekezdése szerinti eljárás vonatkozásában, mivel erre nem alkalmazható a kontradiktórius eljárás elve (lásd a fent hivatkozott Land Oberösterreich és Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 44. pontját).

58 A jelen ügyben a Holland Királyság azt rója fel a Bizottságnak, hogy megsértette a gondossági és indokolási kötelezettségét, amikor a megtámadott határozatban bármiféle indok megjelölése nélkül nem vizsgálta meg a 2004. évi értékelő jelentésben szereplő adatokat.

59 A megtámadott határozat 41. pontja megállapítja, hogy „[a] 96/62/EK tanácsi irányelv szerinti éves jelentések azt mutatják, hogy 2003-ban Hollandiának más tagállamokhoz képest (mint Belgium, Ausztria, Görögország, a Cseh Köztársaság, Litvánia, Szlovénia vagy Szlovákia) nem voltak különösen jelentős gondjai a határértékek túllépése miatt. Minthogy Hollandia 2004-re még nem szolgáltatott hivatalos adatokat, így nem lehet a holland levegőminőségi helyzetet más tagállamok 2004-es helyzetével összehasonlítani”.

60 Márpedig az bizonyos, hogy a 2004. évvel kapcsolatos, az ugyanezen évre vonatkozó értékelő jelentésben foglalt hivatalos adatokat 2006. február 8-án valóban közölték a Bizottsággal, és ezeket február 10-én nyilvántartásba is vette, több hónappal a megtámadott határozat elfogadása előtt.

61 Az EK 174. cikk (3) bekezdésének első francia bekezdéséből az következik, hogy a Bizottságnak főszabály szerint a környezetvédelem területén hozandó határozataiban figyelembe kell vennie a rendelkezésre álló valamennyi új tudományos és műszaki adatot. E kötelezettség különösen fennáll az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti eljárásban, amelynek tekintetében az új adatok figyelembevétele magának az eljárásnak az alapját képezi.

62 A Bizottságnak tehát a jelen ügyben figyelembe kellett volna vennie a 2004. évi értékelő jelentésbe foglalt adatokat. E kötelezettséget az a tény sem enyhíti, hogy a Holland Királyság a hivatkozott jelentést a 96/62 irányelvben előírt határidő elteltét követően közölte a Bizottsággal, tekintve, hogy e határidők nem vonatkoznak az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti eljárásra. Az is bizonyos, hogy a Bizottságnak ténylegesen lehetősége volt a hivatkozott jelentés figyelembevételére a megtámadott határozat kidolgozása során, mivel a TNO és az MNP jelentéseit, amelyekre a Bizottság az említett határozatot alapozta, még később közölték vele.

63 Márpedig a Bizottságnak a megtámadott határozat 41. és 42. pontjában tett azon megállapításai, amelyekből az következik, hogy egy hollandiai sajátos probléma létezésének értékelését a 2003., és nem a 2004. évre vonatkozó éves jelentés alapján végezte, komoly kétségeket ébresztenek a tekintetben, hogy ez az intézmény figyelembe vette-e az ez utóbbi évre vonatkozó adatokat.

64 Amint arra az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 44. pontjában rámutat, igaz, hogy a TNO jelentése magában foglalja a Holland Királyság által előzetesen közölt, a 2004. évre vonatkozó adatokat, ám az is igaz, hogy a megtámadott határozat egyáltalán nem hivatkozik sem erre, sem a TNO-nak ezen adatokra vonatkozó megállapításaira.

65 A megtámadott ítélettel ellentétben a megtámadott határozat egyáltalán nem hivatkozik a TNO azon értékelésére, miszerint ezen, a 2004. évre vonatkozó előzetes adatok az előző évihez viszonyítva eltérő képet mutatnak, amennyiben Hollandia valamennyi övezetében megállapításra került, hogy a PM_{10} a tűréshatárral növelt határértékek közül legalább egyet meghaladott.

66 Ugyanakkor, különösen a TNO hivatkozott értékelésére tekintettel, a Bizottságnak ahhoz, hogy megfelelően eleget tegyen az adott eset valamennyi lényegi elemének vizsgálatára, valamint a határozatának megfelelő indokolására vonatkozó kötelezettségének, a megtámadott határozatban ki kellett volna fejtenie azokat az okokat, amelyek alapján – a 2004. évre vonatkozó adatok alapján, és a TNO által ezen adatok és az előző év adatai között feltárt különbség ellenére is – úgy ítélte meg, hogy a sajátos probléma létezése nem bizonyított.

67 A Bíróság ugyan elismerte, hogy a Bizottság az EK 95. cikk (5) bekezdése szerinti, eltérés iránti kérelem megalapozottságának vizsgálata során külső szakértők véleményét kérheti ki az ilyen kérelem alátámasztására szolgáló új tudományos bizonyítékokról (lásd a fent hivatkozott Land Oberösterreich és Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 32. pontját), azonban meg kell állapítani, hogy a szóban forgó értékelés elvégzésének elsődleges felelőssége a Bizottságra hárul, amelynek – adott esetben a szakértői vélemények alapján – kellőképpen figyelembe kell vennie valamennyi releváns adatot, és végleges határozatában ki kell fejtenie azokat a lényegi megfontolásokat, amelyek e határozat meghozatalára indították.

68 Ebből következik, hogy az a puszta tény, hogy a TNO jelentése magában foglalta a 2004. évre vonatkozó előzetes adatokat, nem igazolja azt a tényt, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban nem vizsgálta meg a hivatkozott évre vonatkozó adatokat, és ezt meg sem indokolta.

69 Ugyanez vonatkozik arra a tényre is, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban átvette az MNP jelentésének egyes megállapításait, és a hollandiai sajátos probléma létezését az e jelentésben szereplő új információk figyelembevételével értékelte.

70 Ily módon az MNP-nek a Bizottság által a megtámadott határozat 41. pontjában átvett megállapításai nem tartalmaznak semmiféle megállapítást azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a szóban forgó határozat elfogadásának időpontjában, különösen a 2004. évre vonatkozó adatok tekintetében létezett-e a környezeti levegő minőségének sajátos problémája Hollandiában.

71 E megállapítások ugyanis – amelyekből az következik, hogy egy új értékelés szerint a PM_{10} szintjei 10–15%-kal alacsonyabbak az előző helyzetekhez képest, és azon övezetek száma, ahol a határértékeket túllépték, a felére fog csökkenni 2010 folyamán 2005-höz viszonyítva, 2015 folyamán pedig 2010-hez viszonyítva – nem cáfolják meg a 2004. évre vonatkozó azon adatok valóságosságát, amelyek a határértékek túllépését bizonyítják Hollandia egész területén, és nem zárják ki, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában létezett sajátos probléma ebben a tagállamban.

72 A fentiekből következik, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a megtámadott határozat elfogadásával nem sértette meg sem a gondossági, sem pedig indokolási kötelezettségét.

73 Mivel a Bizottság annak értékelése tekintetében, hogy létezik-e Hollandiában a környezeti levegő minőségével kapcsolatos sajátos probléma, nem vette megfelelően figyelembe a releváns, és különösen a 2004. évre vonatkozó adatok összességét, ezen értékelés szükségképpen hibás, attól a kérdéstől függetlenül is, hogy a Bizottság ezenkívül ezen értékelésben alkalmazott-e hibás jogi szempontokat, amint azt a Holland Királyság állította.

74 E körülményekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság téves jogalkalmazás nélkül nem utasíthatta volna el mint megalapozatlant a Holland Királyság keresetét, arra a következtetésre jutva, hogy a Bizottság joggal állapította meg, hogy nem sajátos probléma a környezeti levegőben lévő porkoncentráció közösségi határértékei tiszteletben tartásának problémája.

75 Ebből következik, hogy a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni. A második jogalapot – amelyben a Holland Királyság azt rója fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy hibás jogi szempontokat alkalmazott a környezeti levegő minősége sajátos problémája létezésének értékelése során – nem kell megvizsgálni, mivel értékelésének eredményétől függetlenül nem alkalmas arra, hogy befolyásolja a fellebbezés kimenetelét.

76 A Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében, az Elsőfokú Bíróság határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti. A jelen ügyben ez a helyzet.

77 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a releváns tudományos bizonyítékok Bizottság által végzett nem teljes elemzése alkalmas arra, hogy nem csak a sajátos probléma létezésére vonatkozó értékelését tegye tévessé, hanem az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdése alkalmazása feltételeinek, és különösen a bejelentett intézkedés arányosságára vonatkozó feltétel értékelésének összességét is, mivel a rendelkezésre álló tudományos bizonyítékok teljesebb vizsgálata – jellegénél fogva – befolyással lehet az ilyen intézkedés arányosságának értékelésére.

78 E körülményekre tekintettel meg kell semmisíteni a megtámadott határozatot, hogy a Bizottság valamennyi releváns tudományos bizonyíték alapján újra tudja értékelni a bejelentett intézkedést annak megállapítása céljából, hogy ez megfelel-e az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdésében foglalt követelményeknek.

A költségekről

79 Az eljárási szabályzat 122. cikke értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

80 Ugyanezen eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében, amely az említett eljárási szabályzat 118. cikke alapján a fellebbezési eljárásra is alkalmazandó, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Holland Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a két eljárás költségeinek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-182/06. sz., Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 2007. június 27-én hozott ítéletét hatályon kívül helyezi.

2) A Holland Királyság által az EK-Szerződés 95. cikkének (5) bekezdése alapján bejelentett, dízelüzemű gépjárművek részecske-kibocsátásának határértékeit meghatározó nemzeti rendelkezések tervezetéről szóló, 2006. május 3-i 2006/372/EK bizottsági határozatot megsemmisíti.

3) Az Európai Közösségek Bizottságát kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások