WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 6 listopada 2008 r.*

W sprawie C-405/07 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 Statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 30 sierpnia 2007 r.,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. de Grave'a oraz C. Wissels, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której drugą stroną jest:

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Patakię i A. Alcover San Pedro oraz H. van Vlieta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen i C. Toader (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Królestwo Niderlandów wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie T–182/06 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz., s. II-1983 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2006/372/WE z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi (Dz.U. L 142, s. 16, zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

2 W pkt 5.3.1.4 załącznika I do dyrektywy 98/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do środków mających zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych i zmieniającej dyrektywę Rady 70/220/EWG (Dz.U. L 350, s. 1) została ustalona dopuszczalna wartość stężenia pyłu (PM), na poziomie 25 mg/km dla pojazdów wyposażonych w silniki wysokoprężne, należących — z jednej strony — do kategorii M (pojazdy osobowe), ujętych w części A załącznika II do dyrektywy Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. L 42, s. 1) — z wyjątkiem pojazdów o maksymalnej masie przekraczającej 2500 kg oraz — z drugiej strony — należących do kategorii N1 klasy I (pojazdy użytkowe o dopuszczalnym ciężarze całkowitym 1305 kg).

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/69:

„[…] żadne z państw członkowskich nie może, z przyczyn odnoszących się do zanieczyszczenia powietrza przez emisje pochodzące z pojazdów silnikowych:

— odmówić udzielenia homologacji WE zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 70/156/EWG, lub

— odmówić udzielenia homologacji krajowej, lub

— zabronić rejestrowania, sprzedaży czy dopuszczenia do ruchu pojazdów, zgodnie z art. 7 dyrektywy 70/156/EWG,

jeśli pojazdy te spełniają wymogi dyrektywy [Rady] 70/220/EWG [z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez spaliny z silników o zapłonie iskrowym pojazdów silnikowych (Dz.U. L 76, s. 1], zmienionej niniejszą dyrektywą".

4 Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. L 171, s. 1) zastąpi od dnia 2 stycznia 2013 r. między innymi dyrektywy 70/220 i 98/69. W tabeli 1 zawartej w załączniku I do tego rozporządzenia ustanowiono normę emisji „Euro 5" przewidującą obniżenie dopuszczalnej wartości stężenia pyłu (PM) do 5 mg/km dla wszystkich kategorii i klas pojazdów ujętych w tej tabeli. Jeśli chodzi o pojazdy należące do kategorii M i N1 klasy I, ta nowa dopuszczalna wartość będzie wiążąca — zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 715/2007 — od dnia 1 września 2009 r. dla nowych typów pojazdów i od dnia 1 stycznia 2011 r. dla nowych pojazdów.

5 Zgodnie z motywami drugim i dwunastym dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, s. 55):

„[…] w celu ochrony środowiska jako całości oraz zdrowia ludzkiego należy unikać, zapobiegać lub zmniejszać stężenia szkodliwych substancji zanieczyszczających powietrze, jak również ustanowić wartości dopuszczalne i/lub progi alarmowe określone dla zanieczyszczenia otaczającego powietrza;

[…]

[…] w celu ochrony środowiska jako całości oraz zdrowia ludzkiego konieczne jest podjęcie przez państwa członkowskie działań w przypadkach przekroczenia wartości dopuszczalnych, w celu przestrzegania tych wartości w określonym czasie".

6 Artykuł 7 dyrektywy 96/62 opatrzony tytułem „Poprawa jakości otaczającego powietrza — Wymagania ogólne" stanowi:

„1. Państwa Członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

2. Środki podjęte dla osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy:

[…]

b) nie pozostają w sprzeczności z przepisami wspólnotowymi dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy;

c) nie mają znacząco negatywnego wpływu na środowisko w innych państwach członkowskich.

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie".

7 Zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 w strefach i aglomeracjach, w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji, państwa członkowskie podejmują działania zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planu lub programu umożliwiającego osiągnięcie dopuszczalnych wartości w określonym czasie. Przepis ten przewiduje, iż wyżej wymieniony plan lub program powinien zawierać co najmniej informacje wymienione w załączniku IV do tej dyrektywy. Należą do nich wymienione w pkt 5 i 6 załącznika V informacje dotyczące pochodzenia zanieczyszczenia, a w szczególności wykaz głównych źródeł emisji odpowiedzialnych za zanieczyszczenie, jak również analiza sytuacji obejmująca szczegóły dotyczące między innymi czynników odpowiedzialnych za przekroczenie norm zanieczyszczenia, takich jak transport, w tym transport transgraniczny.

8 Artykuł 8 ust. 6 dyrektywy 96/62 stanowi:

„Gdy poziom zawartości zanieczyszczeń przewyższa lub stwarza prawdopodobieństwo przekroczenia wartości dopuszczalnej powiększonej o margines tolerancji lub, zależnie od okoliczności, progu alarmowego i jest to spowodowane znacznym zanieczyszczeniem pochodzącym z innego państwa członkowskiego, zainteresowane państwa członkowskie przeprowadzają wzajemne konsultacje w celu znalezienia rozwiązania. Komisja może być obecna podczas takich konsultacji".

9 Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 96/62 państwa członkowskie informują Komisję o przypadkach przekraczania wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji w okresie dziewięciu miesięcy po zakończeniu każdego roku.

10 W samej dyrektywie 96/62 nie określono dopuszczalnych wartości, niemniej jej art. 4 w związku z, odpowiednio, załącznikami I i II wskazuje zanieczyszczenia powietrza, dla których powinny zostać ustalone takie wartości i czynniki, które należy uwzględnić podczas ich ustalania. Jednym z nich jest stopień poddania ludności działaniu tych zanieczyszczeń.

11 W dyrektywie Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41) określono wartości dopuszczalne drobnych pyłów, a w szczególności pyłu PM_{10}. Pył PM_{10} został zdefiniowany w art. 2 pkt 11 tej dyrektywy jako pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 mikrometrów.

12 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 1999/30 przewiduje:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia pyłu PM_{10} w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku III sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku III sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE".

13 Załącznik III do dyrektywy 1999/30 ustala wartości dopuszczalne oraz marginesy tolerancji mające zastosowanie do pyłu PM_{10} w dwóch kolejnych fazach, określając dla każdej z nich termin, w którym ma być osiągnięta wartość dopuszczalna. Wartości i marginesy przewidziane dla pierwszej fazy są prawnie wiążące od dnia 1 stycznia 2005 r.

14 Na podstawie art. 31 dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1) zastąpi ona od dnia 11 czerwca 2010 r. między innymi dyrektywy 96/62 i 1999/30. Zgodnie z art. 22 ust. 2 dyrektywy 2008/50 w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM_{10} nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r., po spełnieniu określonych warunków.

Okoliczności powstania sporu

15 Pismem z dnia 2 listopada 2005 r. Królestwo Niderlandów, na podstawie art. 95 ust. 5 WE, poinformowało Komisję o zamiarze wydania dekretu zmierzającego, w drodze odstępstwa od przepisów dyrektywy 98/69, do wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2007 r. dopuszczalnej wartości emisji pyłu wynoszącej 5 mg/km dla nowych pojazdów z silnikiem wysokoprężnym należących do kategorii M1 oraz kategorii N1 klasy I.

16 Wnosząc o odstępstwo od dyrektywy, Królestwo Niderlandów motywowało, że dopuszczalne wartości stężenia pyłu określone dyrektywą 1999/30 zostały przekroczone w wielu częściach jego terytorium i że w związku z tym nie jest ono w stanie zrealizować swych zobowiązań wynikających z dyrektywy. Królestwo Niderlandów podkreśliło, że emisja pyłów stanowi poważny problem z powodu wysokiej gęstości zaludnienia kraju i wyższego niż w innych państwach członkowskich stopnia gęstości zabudowy, co skutkuje wyższą emisją pyłów na kilometr kwadratowy. Mieszkańcy są tym samym w znacznym stopniu narażeni na zanieczyszczenia powietrza, w szczególności w związku z faktem, iż obszary objęte ruchem samochodowym i obszary mieszkalne znajdują się w bezpośredniej bliskości. Ponadto znaczna część zanieczyszczeń pochodzi z sąsiednich państw członkowskich i stąd jedynie 15% średniego krajowego stężenia pyłów może podlegać regulacji krajowymi normami ochrony środowiska.

17 W celu zmniejszenia stężenia pyłów Królestwo Niderlandów stwierdziło, że nadaje najwyższy priorytet zmniejszeniu emisji pyłów wytwarzanych przez pojazdy osobowe i użytkowe, odpowiedzialne za 70% emisji pochodzących z ruchu drogowego. Notyfikowane przepisy stanowiące odstępstwo od dyrektywy są integralną częścią przepisów wykonawczych koncentrujących się między innymi na promocji pojazdów i paliw, które w mniejszym stopniu zanieczyszczają środowisko. Przepisy te oznaczały konkretnie wprowadzenie w pojazdach z silnikiem wysokoprężnym zarejestrowanych w Niderlandach filtrów zmniejszających stężenie pyłów obecnych w spalinach oleju napędowego.

18 Wyjaśniono, iż notyfikowany dekret miałby zastosowanie wyłącznie do pojazdów zarejestrowanych w Niderlandach i nie zmieniałby w żaden sposób procedur homologacji WE, ani warunków rejestracji pojazdów, które uzyskały homologację WE w innych państwach członkowskich. Niemniej jednak policja i niderlandzkie organy odpowiedzialne za przeprowadzanie okresowych kontroli pojazdów miałyby po wejściu w życie tego dekretu możliwość sprawdzania, czy pojazd osobowy lub lekki pojazd użytkowy nie przekracza w zakresie emisji nowej wartości dopuszczalnej wynoszącej 5 mg/km.

19 Pismem z dnia 23 listopada 2005 r. Komisja potwierdziła przyjęcie notyfikacji wystosowanej przez rząd niderlandzki i poinformowała go, że określony w art. 95 ust. 6 WE termin sześciu miesięcy na rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosków o przyznanie odstępstwa rozpoczął bieg w dniu 5 listopada 2005 r.

20 Sprawozdanie w przedmiocie oceny jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. (zwane dalej „sprawozdaniem za 2004 r.") sporządzone na podstawie dyrektywy 96/62 zostało przekazane do wiadomości Komisji w dniu 8 lutego 2006 r. Zostało ono zarejestrowane przez Komisję w dniu 10 lutego 2006 r.

21 Pismem z dnia 10 marca 2006 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję o istnieniu sprawozdania opracowanego w marcu 2006 r. przez Milieu- en Natuurplanbureau [niderlandzką agencję ds. oceny stanu środowiska (MNP)], zatytułowanego „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" (Nowe wskazówki w zakresie problematyki emisji pyłów), zwanego dalej „sprawozdaniem MNP".

22 Po dokonaniu oceny zasadności argumentów przedstawionych przez władze niderlandzkie Komisja zwróciła się do spółki konsultingowej koordynowanej przez Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek [niderlandzką organizację ds. stosowanych badań naukowych (NOT)] o przedstawienie opinii naukowej i technicznej. Organizacja ta przedstawiła Komisji sprawozdanie sporządzone w dniu 27 marca 2006 r (zwane dalej „sprawozdaniem NOT").

23 W dniu 3 maja 2006 r. Komisja odrzuciła w drodze spornej decyzji projekt dekretu będący przedmiotem notyfikacji z uwagi na fakt, że „Królestwu Niderlandów nie udało

się udowodnić istnienia specyficznego problemu w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE", oraz że w każdym razie „zgłoszony środek nie [był] proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonych celów".

Skarga wniesiona do Sądu i zaskarżony wyrok

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 lipca 2006 r. Królestwo Niderlandów wniosło skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, zwracając się jednocześnie do Sądu o rozpoznanie skargi w trybie przyspieszonym.

25 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę w trybie przyspieszonym. Dokonał tego poprzez oddalenie dwóch pierwszych zarzutów podnoszonych przez Królestwo Niderlandów dotyczących odniesienia się przez Komisję do istnienia w Niderlandach specyficznego problemu.

26 W pkt 43–49 zaskarżonego wyroku Sąd w pierwszej kolejności oddalił zarzut oparty na twierdzeniu Królestwa Niderlandów, iż Komisja nie wywiązała się z obowiązku należytej staranności i obowiązku uzasadnienia decyzji, nie uwzględniając — bez odpowiedniego uzasadnienia — podczas dokonywania oceny specyficznego charakteru problemu jakości powietrza w Niderlandach, danych w tym zakresie dotyczących 2004 r. Komisja przyznała, że wbrew jej twierdzeniom zawartym w pkt 41 spornej decyzji Królestwo Niderlandów rzeczywiście złożyło oficjalne sprawozdanie za 2004 r. przed datą wydania tej decyzji.

27 Sąd stwierdził w szczególności w tym zakresie w pkt 44–46 zaskarżonego wyroku:

„44 Niemniej z uzasadnienia [spornej decyzji] poświęconego specyfice jakości powietrza w Niderlandach wynika, że ostatnie dane dostarczone przez władze niderlandzkie zostały uwzględnione w sprawozdaniu NOT. W szczególności NOT wskazuje na […] s. 29 tego dokumentu, że:

»Wstępne dane przekazane przez Królestwo Niderlandów w zakresie przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia w 2004 r. przedstawiają inny obraz niż dane z 2003 r. Na wszystkich obszarach stwierdza się w odniesieniu do PM_{10} przekroczenie co najmniej jednej z wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji«.

45 Ponadto NOT na s. 29 sprawozdania i Komisja w motywie 41 [spornej decyzji] powtarzają pewne tezy [sprawozdania MNP].

46 Następnie jak wynika z motywu 42 [spornej decyzji], Komisja odmówiła uznania, że zostało udowodnione istnienie specyficznego problemu przestrzegania przez Królestwo Niderlandów dopuszczalnych wartości stężenia pyłu, ustanowionych dyrektywą 1999/30, również w świetle nowych informacji przekazanych przez rząd niderlandzki i zawartych w sprawozdaniu MNP”.

28 Sąd orzekł w pkt 47 i 48 zaskarżonego wyroku, iż w tych okolicznościach nie można uznać za zasadny zarzutu, że Komisja nie dokonała przed wydaniem decyzji analizy nowych danych przekazanych przez rząd niderlandzki i uchyliła się od wskazania powodów tego rzekomego zaniechania.

29 Sąd oddalił następnie zarzut, iż Komisja niesłusznie odmówiła uznania istnienia specyficznego charakteru problemu jakości powietrza w Niderlandach.

30 W odniesieniu do pierwszego argumentu dotyczącego błędnego zastosowania przez Komisję przewidzianego w art. 95 ust. 5 WE kryterium specyfiki krajowej problemu z uwagi na fakt, iż wymagała ona, by problem dotyczył wyłącznie Królestwa Niderlandów, Sąd stwierdził w pkt 66–72 zaskarżonego wyroku, iż zarzut ten nie znajduje oparcia w faktach. W tym zakresie Sąd podkreślił w szczególności, iż sporna decyzja, podobnie jak sprawozdanie NOT, odnosi się do sytuacji w innych państwach członkowskich i że z tego porównania wynika, iż Królestwo Niderlandów nie borykało się ze specyficznym problemem ochrony środowiska, który uzasadniałby przyjęcie przepisów stanowiących odstępstwo.

31 Drugi argument dotyczący tego, że Komisja nie uwzględniła braku możliwości przeciwdziałania przez Królestwo Niderlandów emisji pyłów wytwarzanych przez żeglugę śródlądową i morską został oddalony w pkt 78–84 zaskarżonego wyroku. Sąd orzekł w szczególności, że argument jest tak czy inaczej nietrafny, gdyż wbrew temu, co podnosi Królestwo Niderlandów, Komisja nie uzależniła zgody na notyfikowane

przepisu od warunku, by przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia pyłów w powietrzu wynikały w większości z emisji pyłów wytwarzanych przez pojazdy drogowe wyposażone w silnik wysokoprężny.

32 W odniesieniu do trzeciego argumentu, iż specyfika problemu jakości otaczającego powietrza wynika z niemożności przeciwdziałania przez Królestwo Niderlandów zanieczyszczeniom transgranicznym, Sąd orzekł w pkt 87–94 zaskarżonego wyroku, że owa niemożność nie dowodzi, że państwo to boryka się ze specyficznym problemem jakości powietrza.

33 Trybunał orzekł w pkt 88–91 zaskarżonego wyroku, że w państwach, które tak jak Niderlandy mają ograniczone rozmiary geograficzne, znaczna część pyłów ma niemalże z definicji charakter egzogeniczny. Niemniej jednak Sąd uznał, iż nie zostało w żaden sposób wykazane, że transgraniczne emisje pyłów wpływają na jakość powietrza w Niderlandach w tak dużym stopniu, że problem ograniczenia emisji pyłów przedstawia się tam w sposób odmienny od problemów występujących w pozostałej części Wspólnoty Europejskiej.

34 W pkt 92 zaskarżonego wyroku Sąd zwrócił również uwagę na fakt, że specyficzny charakter problemu należy rozważyć w świetle norm dyrektywy 1999/30. Załącznik III do dyrektywy 1999/30 ustala jedynie dopuszczalne wartości stężenia pyłów w powietrzu, nie uwzględniając ich pochodzenia.

35 Wreszcie w pkt 105–116 Sąd oddalił czwarty argument, że Komisja niesłusznie zaprzeczyła temu, jakoby przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia pyłów stwierdzone w powietrzu w Niderlandach miały szczególnie poważny charakter.

36 W pkt 107 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził w tym względzie, iż z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy nie wynika, aby przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia pyłów stwierdzone w Niderlandach miały w porównaniu z danymi z innych państw członkowskich charakter na tyle poważny, by stanowić specyficzny problem. W tym zakresie Sąd podniósł w pkt 109 zaskarżonego wyroku, że z listy ustalonej na podstawie krajowych sprawozdań w przedmiocie jakości powietrza za 2004 r. wynika, że Królestwo Niderlandów należy do grupy pięciu państw członkowskich, w których w 2004 r. odnotowano na całości obszaru poziomy stężenia pyłów wyższe od dopuszczalnych wartości dziennych.

37 Trybunał uznał ponadto w pkt 115 zaskarżonego wyroku, iż niezależnie od tego, że nie chodzi tu o kryteria ustanowione dyrektywą 1999/30, nie wykazano, że gęstość zaludnienia, intensywność ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenie obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych stwarzają w tym państwie członkowskim problem wyraźnie odróżniający je od innych regionów, w szczególności Beneluksu, środkowej części Zjednoczonego Królestwa i zachodnich Niemiec.

38 Sąd, stwierdziwszy w pkt 117–120 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Niderlandów nie zdołało wykazać istnienia specyficznego problemu na swym terytorium, będącego jedną z kumulatywnych przesłanek wskazanych w art. 95 ust. 5 i 6 WE, uznał, że Komisja była zobowiązana do odrzucenia notyfikowanego projektu dekretu. Z tego względu Sąd ograniczył zakres rozpatrywanych zarzutów i nie odniósł się do pozostałych zarzutów podniesionych przez to państwo członkowskie dotyczących zarówno dokonanej przez Komisję oceny, jak i jej uzasadnienia w odniesieniu z jednej strony do proporcjonalności notyfikowanego projektu, a z drugiej strony do międzynarodowego kontekstu prawnego.

Żądania stron

39 W odwołaniu Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby orzekł w przedmiocie pozostałych zarzutów podniesionych w skardze oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

40 Komisja wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego, uznanie odwołania za niedopuszczalne;

— tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi oraz

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

41 Królestwo Niderlandów podnosi dwa zarzuty na poparcie odwołania. W pierwszej kolejności twierdzi ono, że Sąd w sposób błędny zinterpretował obowiązek należytej staranności i obowiązek uzasadnienia, o którym mowa w art. 253 WE, orzekając, iż Komisja nie uchybiła tym obowiązkom poprzez nieuwzględnienie w spornej decyzji bez podania przyczyn istotnych danych zawartych w sprawozdaniu za 2004 r. W drugiej

kolejności Królestwo Niderlandów podnosi, że Sąd zastosował niewłaściwe kryteria prawne w toku ustalania istnienia specyficznego problemu jakości powietrza na terytorium tego państwa.

W przedmiocie dopuszczalności

42 Komisja podnosi niedopuszczalność odwołania. Odnośnie do zarzutu pierwszego zwraca ona uwagę, iż Królestwo Niderlandów utraciło prawo do powoływania się na rzekome nieuwzględnienie sprawozdania za rok 2004, gdyż sprawozdanie to zostało złożone po upływie terminu przewidzianego w dyrektywie 96/62 i trzy miesiące po złożeniu wniosku o przyznanie odstępstwa. Komisja jest ponadto zdania, że Sąd uznał, iż uwzględniła ona wspomniane sprawozdanie i że owo ustalenie dotyczące faktu nie powinno być przedmiotem odwołania. W zakresie zarzutu drugiego Komisja podnosi, że wnioski, do których doszedł Sąd, są oparte na szeregu elementów, spośród których większość nie została zakwestionowana i że wnioski te pozostaną właściwe, nawet jeśli Trybunał przychyli się do argumentów Królestwa Niderlandów.

43 W tym względzie należy przede wszystkim stwierdzić, iż kwestia, czy w niniejszym przypadku Komisja miała obowiązek uwzględnić sprawozdanie za 2004 r. mimo rzekomego przedstawienia tego sprawozdania po upływie terminu, nie mieści się — jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 32–34 opinii — w ramach problematyki dopuszczalności, lecz w ramach zasadności skargi.

44 Następnie jeżeli chodzi o argument, że Królestwo Niderlandów zmierza w ramach zarzutu pierwszego do podważenia ustaleń faktycznych, wystarczy stwierdzić, iż sytuacja taka nie ma miejsca. Królestwo Niderlandów nie kwestionuje bowiem w najmniejszym stopniu ustaleń dokonanych przez Sąd w tym zakresie, z których wynika przede wszystkim, iż dane za rok 2004 zostały włączone do sprawozdania NOT i że Komisja poza tym sprawozdaniem uwzględniła również sprawozdanie MNP. Owo państwo członkowskie kwestionuje natomiast wnioski, do których Sąd doszedł na podstawie owych ustaleń faktycznych. Tymczasem kwestia, czy Sąd mógł uznać na podstawie owych faktów, że Komisja nie naruszyła ani obowiązku należytej staranności, ani obowiązku uzasadnienia, stanowi kwestię prawną, która podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania (zob. wyroki z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie C-188/96 P Komisja przeciwko V, Rec. s. I-6561, pkt 24 oraz z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 453).

45 Wreszcie, jeśli chodzi o sprzeciw podniesiony przez Komisję wobec zarzutu drugiego, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że fakt, iż odwołanie albo zarzut w nim zawarty nie dotyczą wszystkich powodów, które skłoniły Trybunał do zajęcia określonego stanowiska w danej kwestii, nie skutkuje niedopuszczalnością tego zarzutu (zob. wyrok z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-458/98 P Industrie des poudres sphériques przeciwko Radzie, Rec. s. I-8147, pkt 67 i postanowienie z dnia 23 września 2005 r. w sprawie C-357/04 P Andolfi przeciwko Komisji, pkt 24).

46 W związku z powyższym odwołanie należy uznać za dopuszczalne.

Co do istoty

W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na błędnej interpretacji obowiązku należytej staranności i obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w art. 253 WE

— Argumentacja stron

47 W ramach zarzutu pierwszego Królestwo Niderlandów podkreśla, że sprawozdanie za rok 2004 jest niezwykle istotne, ponieważ dowodzi ono, iż w roku 2004 dopuszczalne wartości dzienne, nawet powiększone o margines tolerancji, zostały przekroczone we wszystkich strefach i aglomeracjach Niderlandów. Co więcej, dane z tego roku dają obraz rzeczywistości odmiennej od tej z 2003 r., co stwierdził sam Sąd w pkt 44 zaskarżonego wyroku, odsyłając do sprawozdania NOT.

48 Królestwo Niderlandów wywodzi z zaskarżonego wyroku, że Sąd uważa za wystarczające przekazanie przez Komisję ośrodkowi badawczemu odpowiednich danych przedstawionych przez państwo członkowskie, podczas gdy z jednej strony Komisja nie dokonuje analizy tych danych w spornej decyzji, a nawet kwestionuje fakt, iż zostały jej one przekazane, a z drugiej strony nie wspomina ona w swej decyzji o konkluzji tego ośrodka, iż wspomniane dane przedstawiają skrajnie odmienny i bardziej problematyczny obraz sytuacji, mającej miejsce w państwie członkowskim, o którym mowa. Dokonując tego rodzaju interpretacji, Sąd w sposób niewłaściwy zastosował gwarancje w zakresie należytej staranności i uzasadnienia, do których

należy w szczególności obowiązek zbadania przez Komisję w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku i uzasadnienia w wystarczający sposób swojej decyzji.

49 Wreszcie w opinii tego państwa członkowskiego Sąd niesłusznie przywiązuje nadmierną wagę do faktu uwzględnienia przez Komisję sprawozdania MNP. Zauważa ono w tym względzie, że Komisja podbudowała wprawdzie swoje stanowisko tym sprawozdaniem, które zostało jej zresztą przekazane na półtora miesiąca przed wydaniem spornej decyzji, ale bez jakiegokolwiek uzasadnienia nie uwzględniła sprawozdania za 2004 r., które zostało jej przekazane trzy miesiące przed wydaniem tej decyzji i które zawierało dane mniej korzystne z punktu widzenia uzasadnienia stanowiska Komisji. Ponadto sprawozdanie NOT wykazywało w sposób jednoznaczny, że ustalenia zawarte w sprawozdaniu MNP nie różnią się od ustaleń w zakresie wartości dopuszczalnych zawartych w sprawozdaniu za 2004 r.

50 Komisja — poza przedstawieniem argumentu wspomnianego w pkt 42 niniejszego wyroku dotyczącego rzekomego przedstawienia sprawozdania za 2004 r. po upływie terminu — podnosi, iż nie jest zobowiązana ujmować w swych decyzjach wszystkich aspektów ekspertyz, z których korzysta. Ponadto pewne fragmenty zaskarżonego wyroku wskazują, że Sąd uznał, iż ze sprawozdania za 2004 r. oraz sprawozdania MNP wynika, że jakość powietrza w Niderlandach poprawiła się w porównaniu z rokiem 2003 i z wcześniejszymi przewidywaniami.

— Ocena Trybunału

51 Zgodnie z art. 95 ust. 5 WE po przyjęciu środków harmonizujących państwa członkowskie są zobowiązane przedłożyć Komisji w celu ich zatwierdzenia wszelkie przepisy krajowe przewidujące odstępstwa od tych środków, które uważają za niezbędne.

52 Powyższe postanowienie wymaga, by wprowadzenie takich przepisów było uzasadnione nowymi dowodami naukowymi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy i było konieczne ze względu na specyficzny problem danego państwa członkowskiego, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, oraz by projektowane środki, jak również powody ich wprowadzenia, zostały notyfikowane Komisji (zob. wyroki z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-512/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-845, pkt 80 oraz z dnia 13 września 2007 r. w sprawach połączonych C-439/05 P i C-454/05 P Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, Rec. s. I-7141, pkt 57).

53 Przesłanki te są kumulatywne, a zatem wszystkie powinny być spełnione pod rygorem odrzucenia przez Komisję przepisów krajowych stanowiących odstępstwo (zob. ww. wyroki w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 81 oraz w sprawach połączonych Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, pkt 58).

54 Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania w zakresie oceny, czy wspomniane przesłanki rzeczywiście zostały spełnione, co może w konkretnym przypadku wymagać ustaleń technicznych o wysokim stopniu złożoności.

55 Korzystanie z owego zakresu uznania jest jednak poddane kontroli sądowej. Zgodnie bowiem z orzecznictwem wspólnotowym sąd wspólnotowy powinien dokonać weryfikacji nie tylko materialnej dokładności przytoczonego materiału dowodowego, jego ścisłości i spójności, ale także kontroli tego, czy materiał ten stanowi zbiór istotnych danych, który należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie (zob. wyrok z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Rec. s. I-9947, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Należy ponadto przypomnieć, że w przypadku gdy instytucji wspólnotowej przysługuje szeroki zakres uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania pewnych gwarancji proceduralnych zapewnionych we wspólnotowym porządku prawnym w odniesieniu do postępowania administracyjnego. Trybunał sprecyzował, że wśród tych gwarancji znajduje się obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku oraz obowiązek uzasadnienia w wystarczający sposób swojej decyzji (zob. wyroki z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14 i z dnia 7 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-258/90 i C-259/90 Pesquerias De Bermeo i Naviera Laida przeciwko Komisji, Rec. s. I-2901, pkt 26 oraz ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Lenzing, pkt 58).

57 Kontrola przestrzegania wspomnianych gwarancji proceduralnych ma szczególne znaczenie w ramach postępowania przewidzianego w art. 95 ust. 5 WE, jako że nie ma do niego zastosowania zasada kontradyktoryjności (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, pkt 44).

58 W niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów zarzuca Komisji niewywiązanie się z obowiązku staranności i obowiązku uzasadnienia, gdyż nie uwzględniła ona w spornej decyzji, bez wskazania powodów, danych zawartych w sprawozdaniu za 2004 r.

59 W tym zakresie pkt 41 spornej decyzji stanowi, że „[r]aporty roczne [sporządzone] na mocy dyrektywy Rady 96/62/WE wskazują, że w Niderlandach nie odnotowano problemów związanych ze szczególnym przekroczeniem norm w 2003 r. w porównaniu z innymi państwami członkowskimi (takimi jak Belgia, Austria, Grecja, Republika Czeska, Litwa, Słowenia i Słowacja). Ponieważ Niderlandy nie przedstawiły jeszcze oficjalnych danych za 2004 r., nie jest możliwe porównanie sytuacji związanej z jakością powietrza w Niderlandach z sytuacją innych państw członkowskich w 2004 r.”.

60 Wiadomo natomiast, że oficjalne dane dotyczące 2004 r., zawarte w sprawozdaniu w przedmiocie oceny jakości powietrza za ten rok, rzeczywiście zostały przekazane Komisji w dniu 8 lutego 2006 r. i zarejestrowane przez nią w dniu 10 lutego 2006 r., a więc kilka miesięcy przed wydaniem spornej decyzji.

61 Jak wynika z art. 174 ust. 3 tiret pierwsze WE przy podejmowaniu decyzji w dziedzinie środowiska naturalnego Komisja jest co do zasady zobowiązana uwzględnić wszelkie dostępne nowe dane naukowe i techniczne. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w przypadku postępowania przewidzianego w art. 95 ust. 5 WE i art. 95 ust. 6 WE, dla którego wzięcie pod uwagę nowych danych stanowi wręcz podstawę.

62 Komisja była więc w niniejszej sprawie zobowiązana uwzględnić dane zawarte w sprawozdaniu za 2004 r. Przekazanie jej sprawozdania rocznego przez Królestwo Niderlandów po upływie terminów przewidzianych w dyrektywie 96/62 pozostaje bez wpływu na istnienie tego obowiązku, ponieważ terminy te nie mają żadnego związku z postępowaniem przewidzianym w art. 95 ust. 5 i 6 WE. Nie ulega również wątpliwości, że Komisja rzeczywiście miała możliwość uwzględnienia tego sprawozdania w toku opracowywania spornej decyzji, jako że sprawozdania NOT i MNP, na których Komisja oparła tę decyzję, zostały jej przekazane jeszcze później.

63 Tymczasem ustalenia Komisji zawarte w pkt 41 i 42 spornej decyzji, z których wynika, iż rozpatrywała ona kwestię istnienia specyficznego problemu w Niderlandach na podstawie sprawozdań rocznych dotyczących nie 2004, lecz 2003 r., budzą poważne wątpliwości co do kwestii uwzględnienia przez tę instytucję danych dotyczących roku 2004.

64 Choć prawdą jest — jak zauważył Sąd w pkt 44 zaskarżonego wyroku — że w sprawozdaniu NOT zawarto także przekazane przez Królestwo Niderlandów wstępne dane dotyczące 2004 r., sporna decyzja w żadnym miejscu nie odnosi się jednak do tego faktu ani do ustaleń NOT w zakresie tych danych.

65 W odróżnieniu od zaskarżonego wyroku sporna decyzja nie zawiera w szczególności żadnej wzmianki na temat oceny dokonanej przez NOT, że wstępne dane dotyczące 2004 r. przedstawiają inny obraz niż dane z roku poprzedzającego, jako że w odniesieniu do PM_{10} we wszystkich strefach Niderlandów stwierdzono przekroczenie co najmniej jednej z wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji.

66 Tymczasem, zwłaszcza w świetle wspomnianej oceny NOT, w celu wywiązania się w sposób właściwy zarówno z obowiązku starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku, jak i z obowiązku uzasadnienia w wystarczający sposób swojej decyzji, Komisja była zobowiązana przedstawić w spornej decyzji powody, dla których uznała, że również na podstawie danych dotyczących 2004 r. i mimo różnic, których istnienie podniósł NOT, pomiędzy tymi danymi i danymi z roku poprzedzającego, istnienie specyficznego problemu nie zostało wykazane.

67 Bowiem nawet biorąc pod uwagę fakt, że Trybunał orzekł, iż w ramach oceny zasadności wniosku o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 95 ust. 5 WE Komisja może zwrócić się do ekspertów zewnętrznych w celu zasięgnięcia ich opinii w kwestii nowych dowodów naukowych przedstawionych na poparcie takiego wniosku (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, pkt 32), należy jednak stwierdzić, że za dokonanie takiej oceny odpowiada w pierwszej kolejności Komisja, która — jeśli to konieczne, po zasięgnięciu opinii ekspertów — powinna w należyty sposób uwzględnić wszelkie istotne okoliczności i przedstawić w ostatecznej decyzji zasadnicze powody, które skłoniły ją do jej wydania.

68 W związku z tym sam fakt, iż w sprawozdaniu NOT zawarto wstępne dane dotyczące 2004 r. nie stanowi usprawiedliwienia dla nieuwzględnienia tych danych przez Komisję w spornej decyzji i niewskazania powodów, dla których tego nie uczyniła.

69 To samo dotyczy kwestii zawarcia przez Komisję w spornej decyzji niektórych ustaleń pochodzących ze sprawozdania MNP i dokonania oceny istnienia specyficznego problemu w Niderlandach na podstawie nowych informacji zawartych w tym sprawozdaniu.

70 Ustalenia MNP ujęte przez Komisję w pkt 41 spornej decyzji nie obejmują bowiem żadnych twierdzeń dotyczących kwestii istnienia w chwili wydania decyzji, a zwłaszcza w świetle danych dotyczących 2004 r., specyficznego problemu jakości powietrza w Niderlandach.

71 Ustalenia te — z których wynika, że według nowej oceny poziomy PM_{10} są o 10–15% niższe niż zakładano pierwotnie, a liczba stref, w których wartości dopuszczalne są przekroczone, będzie mniejsza o połowę w roku 2010 w porównaniu z 2005 r. oraz w roku 2015 w porównaniu z 2010 r. — nie podają bowiem w wątpliwość prawdziwości danych dotyczących 2004 r., które świadczą o tym, iż wartości dopuszczalne zostały przekroczone na całym terytorium Niderlandów i na podstawie których nie można wykluczyć, że w chwili wydania spornej decyzji istniał specyficzny problem w tym państwie członkowskim.

72 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że wydając sporną decyzję, Komisja nie naruszyła ciążących na niej obowiązków należytej staranności i uzasadnienia.

73 W związku z faktem, iż Komisja, dokonując oceny istnienia specyficznego problemu jakości otaczającego powietrza w Niderlandach, nie uwzględniła w należyty sposób całości istotnych danych, a w szczególności danych dotyczących 2004 r., ocena ta jest niechybnie dotknięta błędem, i to niezależnie od tego, czy — zgodnie z twierdzeniem Królestwa Niderlandów — dokonując tej oceny, Komisja zastosowała ponadto niewłaściwe kryteria prawne.

74 W tych okolicznościach Sąd nie mógł, nie naruszając prawa, oddalić skargi wniesionej przez Królestwo Niderlandów jako bezzasadnej, orzekając, że Komisja słusznie uznała brak istnienia specyficznego problemu przestrzegania dopuszczalnych wspólnotowych wartości stężenia pyłów w otaczającym powietrzu.

75 W związku z powyższym należy uchylić zaskarżony wyrok. Zważywszy, iż zarzut drugi, w którym Królestwo Niderlandów zarzuca Sądowi zastosowanie niewłaściwych kryteriów prawnych w ramach oceny istnienia specyficznego problemu jakości powietrza, nie może wpłynąć — niezależnie od tego, jak zostałby on oceniony — na wynik postępowania odwoławczego, należy odstąpić od jego rozpatrzenia.

76 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości Trybunał, uchylając orzeczenie Sądu, może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Sytuacja taka ma miejsce w niniejszej sprawie.

77 A zatem należy uznać, że dokonanie przez Komisję niepełnej analizy istotnych elementów naukowych może wpłynąć nie tylko na jej ocenę istnienia specyficznego problemu, lecz również na całość oceny przesłanek zastosowania art. 95 ust. 5 i 6 WE, a zwłaszcza na ocenę proporcjonalności notyfikowanego środka, z uwagi na fakt, iż pełniejsza ocena dostępnych elementów naukowych może z samej swej natury wpłynąć na ocenę proporcjonalności takiego środka.

78 W tych okolicznościach należy stwierdzić nieważność spornej decyzji i tym samym umożliwić Komisji dokonanie ponownej oceny notyfikowanego środka na podstawie wszelkich istotnych elementów naukowych w celu ustalenia, czy odpowiada on wymogom określonym w art. 95 ust. 5 i 6 WE.

W przedmiocie kosztów

79 Zgodnie z art. 122 regulaminu Trybunału, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach.

80 Zgodnie z art. 69 § 2 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 wspomnianego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Królestwa Niderlandów należy obciążyć ją kosztami postępowania w dwóch instancjach.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie T-182/06 Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji zostaje uchylony.

2) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji 2006/372/WE z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi.

3) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy