SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 6. novembra 2008 *

V zadevi C-405/07 P,

katere predmet je pritožba na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložena 30. avgusta 2007,

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopata M. de Grave in C. Wissels, zastopnika,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo M. Patakia, A. Alcover San Pedro in H. van Vliet, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka na prvi stopnji,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, K. Schiemann, P. Kūris in L. Bay Larsen, sodniki, ter C. Toader (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. julija 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Nizozemska s pritožbo zahteva razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 27. junija 2007 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-182/06, ZOdl., str. II-1983, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo ničnostno tožbo zoper odločbo Komisije 2006/372/ES z dne 3. maja 2006 o osnutku nacionalnih določb v zvezi z določitvijo mejnih vrednosti emisij trdnih delcev vozil na dizelski pogon, glede katerega je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(5) ES poslala uradno obvestilo (UL L 142, str. 16, v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

2 Direktiva 98/69/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 1998 o ukrepih proti onesnaževanju zraka z emisijami iz motornih vozil in o spremembah Direktive Sveta 70/220/EGS (UL L 350, str. 1) v točki 5.3.1.4 priloge I določa mejne vrednosti masnih koncentracij trdnih delcev (PM) 25 mg/km za vozila na dizelski pogon, ki spadajo, prvič, v kategorijo M (osebna vozila), opredeljena v prilogi II, del A, k Direktivi Sveta 70/156/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil (UL L 42, str. 1) – razen za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 2 500 kg – in, drugič, v kategorijo N1, razred I (gospodarska vozila z največjo dovoljeno maso 1 305 kg).

3 Člen 2(1) Direktive 98/69 določa:

„[…] nobena država članica zaradi razlogov v zvezi z onesnaževanjem zraka z emisijami iz motornih vozil ne sme:

– zavrniti podelitve ES-homologacije skladno s členom 4(1) Direktive 70/156/EGS ali

– zavrniti podelitve nacionalne homologacije ali

– prepovedati registracije, prodaje ali začetka uporabe vozil skladno s členom 7 Direktive 70/156/EGS,

če vozila izpolnjujejo zahteve Direktive Sveta 70/220/EGS (z dne 20. marca 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o ukrepih proti onesnaževanju zraka s plini iz motornih vozil z motorjem na prisilni vžig (UL L 76, p. 1)), kakor je bila spremenjena s to direktivo."

4 Uredba (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL L 171, str. 1) bo 2. januarja 2013 nadomestila med drugim direktivi 70/220 in 98/69. V tabeli 1 njene priloge I je določeno, da se za merilo emisij Euro 5 predvideva znižanje mejne vrednosti masne koncentracije trdnih delcev (PM) na 5 mg/km za vse kategorije in razrede, zapisane v tej tabeli. V skladu s členom 10(2) in (3) Uredbe 715/2007 bo za vozila iz razreda M in N1, razred I, ta nova mejna vrednost zavezujoča od 1. septembra 2009 za nove tipe vozil in od 1. januarja 2011 za nova vozila.

5 V drugi in dvanajsti uvodni izjavi Direktive Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka (UL L 296, str. 55) je zapisano:

„ker se je za varovanje okolja kot celote in zdravja ljudi treba koncentracijam škodljivih onesneževal zraka izogniti, jih preprečiti ali zmanjšati ter določiti mejne vrednosti in/ali alarmne vrednosti za raven onesnaženosti zunanjega zraka;

[…]

ker morajo države članice za varovanje okolja kot celote in zdravje ljudi, če so mejne vrednosti presežene, ukrepati tako, da dosežejo te vrednosti v določenem času.“

6 Člen 7 Direktive 96/62 z naslovom „Izboljšanje kakovosti zunanjega zraka – Splošne zahteve“ določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z mejnimi vrednostmi.

2. Ukrepi, sprejeti za doseganje ciljev te direktive:

[…]

b) niso v nasprotju z zakonodajo Skupnosti o zagotavljanju varnosti zdravja delavcev pri delu;

c) nimajo pomembnih negativnih učinkov na okolje drugih držav članic.

3. Države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. Ti načrti lahko, odvisno od posameznega primera, predvidevajo tudi ukrepe za nadzor, in če je potrebno, začasno ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti."

7 V skladu s členom 8(3) Direktive 96/62 države članice za območja in strnjena naselja, kjer se z ravnmi enega ali več onesnaževal preseže vsota mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja, sprejmejo ukrepe in tako zagotovijo, da se pripravi ali izvaja načrt ali program, s katerim se v določenem roku doseže mejna vrednost. V skladu s to določbo ta načrt vsebuje vsaj podatke, naštete v prilogi IV te direktive. Med njimi so v točkah 5 in 6 navedene priloge podatki o izvoru onesnaževanja in analiza stanja, v katero so vključene podrobnosti zlasti o tistih dejavnikih, ki povzročajo čezmerno onesnaženost, kot so prenos, pri čemer zadnji dejavnik vključuje čezmejni prenos.

8 Člen 8(6) Direktive 96/62 določa:

„Kadar raven onesnaževala preseže ali bi lahko presegla vsoto mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja oziroma alarmno vrednost zaradi pomembnega onesnaževanja iz druge države članice, se morajo prizadete države članice med seboj posvetovati, da najdejo rešitev. Pri teh posvetovanjih je lahko navzoča Komisija."

9 V skladu s členom 11(1)(a)(i) Direktive 96/62 države članice v devetih mesecih po koncu vsakega leta obvestijo Komisijo o pojavu ravni onesnaženosti, ki presega vsoto mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja.

10 V direktivi 96/62 niso določene mejne vrednosti, ampak so v njenem členu 4, brano skupaj s prilogo I in II, navedena onesnaževala zraka, za katera morajo biti takšne mejne vrednosti določene, ter dejavniki, ki se jih upošteva pri tem določanju. Med temi dejavniki je stopnja izpostavljenosti prebivalstva tem onesnaževalom.

11 Mejne vrednosti finih delcev, in sicer zlasti PM_{10}, so določene v Direktivi Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL L 163, str. 41). PM_{10} so opredeljeni v členu 2, točka 11, te direktive kot trdni delci, ki preidejo skozi dovod s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamičnim premerom nad 10 μm.

12 Člen 5(1) Direktive 1999/30 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije PM_{10} v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge III od datumov, ki so tam določeni.

Sprejemljiva preseganja iz oddelka I Priloge III se uporabljajo v skladu s členom 8 Direktive 96/62/ES.“

13 V prilogi III Direktive 1999/30 so določene mejne vrednosti in sprejemljiva preseganja, ki veljajo za trdne delce PM_{10} v dveh zaporednih stopnjah, v katerih je za vsako izmed njiju določen datum, do katerega je treba spoštovati mejno vrednost. Tako so vrednosti in preseganja, določena na prvi stopnji, pravno zavezujoči od 1. januarja 2005.

14 Direktiva 2008/50 ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL L 152, str. 1) bo na podlagi njenega člena 31 in od 11. junija 2010 nadomestila med drugim direktivi 96/62 in 1999/30. Člen 22(2) Direktive 2008/50 določa, da je, kadar se zaradi disperzijskih značilnosti določenega mesta, neugodnih podnebnih pogojev ali deleža onesnaževal, ki se prenašajo prek meja, na določenem območju ali v aglomeraciji ne da doseči skladnosti z mejnimi vrednostmi za PM_{10}, država članica oproščena obveznosti uporabe navedenih mejnih vrednosti do 11. junija 2011, če so izpolnjeni določeni pogoji.

Dejansko stanje

15 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 2. novembra 2005 poslala Komisiji na podlagi člena 95(5) ES uradno obvestilo, da bo sprejela odlok, ki za nova vozila na dizelski pogon kategorij M_1 in N_1, razred I, s 1. januarjem 2007 in z odstopanjem od določb Direktive 98/69 določa mejno vrednost emisij trdnih delcev 5 mg/km.

16 Kraljevina Nizozemska je v podporo svojemu predlogu pojasnila, da so bile mejne vrednosti koncentracij trdnih delcev, določene v Direktivi 1999/30, na več delih njenega ozemlja presežene in zaradi tega meni, da ne more izpolnjevati obveznosti, naložene v tej direktivi. V tem smislu je poudarila veliko gostoto prebivalstva v tej državi članici in višjo koncentracijo infrastrukture kot v drugih državah članicah, kar naj bi povzročilo večjo obremenitev z emisijami trdnih delcev na kvadratni kilometer. Stanovalci naj bi bili tako zelo izpostavljeni onesnaženju iz zraka, in sicer zlasti ker je avtomobilski promet zelo blizu stanovanjskim območjem. Poleg tega naj bi onesnaženost in njen precejšen delež izvirala v sosednjih državah članicah, tako da nacionalna pravila za varstvo okolja lahko vplivajo le na 15 odstotkov nacionalnega povprečja koncentracij trdnih delcev.

17 Kraljevina Nizozemska je za znižanje koncentracij trdnih delcev dala prednost zmanjšanju emisij delcev iz osebnih vozil in gospodarskih vozil, ki naj bi prispevala 70 odstotkov navedenih emisij iz cestnega prometa. Tako naj bi bil ukrep iz uradnega obvestila, ki pomeni odstopanje, sestavni del zakonodajnega okvira, ki med drugim temelji na spodbujanju vozil in goriv, ki manj onesnažujejo okolje. Konkretno naj bi imel ta ukrep za posledico, da bi se v vozila na dizelski pogon, registrirana v Kraljevini Nizozemski, namestil filter za zmanjšanje količine trdnih delcev, ki so prisotni v sajah pri izgorevanju dizelskega goriva.

18 Razloženo je sicer bilo, da naj bi odlok iz uradnega obvestila veljal le za vozila, registrirana na Nizozemskem, in naj ne bi v ničemer spreminjal postopka za pridobitev ES-homologacije in pogojev za registracijo vozil, ki so pridobili to homologacijo v drugih državah članicah. Vendar pa bi lahko nizozemska policija in nizozemski organi za redni nadzor po začetku veljavnosti navedenega odloka preverjali, ali je mogoče, da se z osebnim ali lažjim gospodarskim vozilom spoštuje novo mejno vrednost emisij trdnih delcev 5 mg/km.

19 Komisija je z dopisom z dne 23. novembra 2005 obvestila Kraljevino Nizozemsko, da je prejela uradno obvestilo in da je šestmesečni rok, določen v skladu s členom 95(6), za odločanje o predlogu, ki pomeni odstopanje, začel teči 5. novembra 2005.

20 Poročilo o oceni kakovosti zraka na Nizozemskem za leto 2004, izdelano na podlagi Direktive 96/62 (v nadaljevanju: poročilo o oceni za 2004), je bilo Komisiji posredovano 8. februarja 2006. Ta ga je evidentirala 10. februarja 2006.

21 Nizozemski organi so z dopisom z dne 10. marca 2006 obvestili Komisijo o tem, da je Milieu- en Natuurplanbureau (nizozemska agencija za ocenjevanje okolja (MNP)) marca 2006 izdelala poročilo z naslovom „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek“ (Novi podatki v zvezi z razširjenostjo problema trdnih delcev, v nadaljevanju: poročilo MNP).

22 Da bi Komisija odločila o utemeljenosti trditev, ki so jih predložili nizozemski organi, je za znanstveni in tehnični nasvet zaprosila skupino svetovalcev pod okriljem Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (nizozemska organizacija za aplikativne znanstvene raziskave (TNO)). Ta skupina je predložila poročilo 27. marca 2006 (v nadaljevanju: poročilo TNO).

23 Komisija je s sporno odločbo 3. maja 2006 zavrnila osnutek odloka iz uradnega obvestila, ker „Kraljevina Nizozemska ni dokaz[ala] obstoja specifičnega problema v zvezi z Direktivo 98/69/ES“ in v vsakem primeru „ker priglašeni ukrep [iz uradnega obvestila] ni [bil] sorazmeren z zastavljenimi cilji.“

Tožba pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba

24 Kraljevina Nizozemska je 12. julija 2006 pri Sodišču prve stopnje vložila ničnostno tožbo zoper sporno odločbo skupaj s predlogom za obravnavanje po hitrem postopku.

25 Sodišče prve stopnje je z izpodbijano sodbo v hitrem postopku zavrnilo navedeno tožbo. To je storilo s tem, da je zavrnilo prvi in drugi tožbeni razlog Kraljevine Nizozemske glede presoje Komisije o obstoju specifičnega problema na Nizozemskem.

26 Sodišče prve stopnje je najprej v točkah od 43 do 49 izpodbijane sodbe zavrnilo tožbeni razlog, s katerim je Kraljevina Nizozemska navajala, da je Komisija, s tem da pri presoji o specifičnosti problema kakovosti zunanjega zraka na Nizozemskem ni upoštevala, ne da bi to razložila, podatkov za zunanji zrak za leto 2004, kršila svojo dolžnost skrbnosti in obveznost obrazložitve v odločbah. Komisija je v teh okoliščinah priznala, v nasprotju s tem, kar je trdila v točki 41 sporne odločbe, da je Kraljevina Nizozemska dejansko uradno predložila poročilo o oceni za 2004 pred sprejetjem navedene odločbe.

27 V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje zlasti ugotovilo:

„44 Vendar iz izseka [sporne odločbe] v zvezi z vprašanjem specifičnosti kvalitete zunanjega zraka na Nizozemskem izhaja, da so bili zadnji podatki nizozemskih organov vključeni v poročilo organizacije TNO. Ta tako na […] strani 29 tega dokumenta navaja zlasti:

‚Uvodni podatki, ki jih je posredovala Kraljevina Nizozemska v zvezi s prekoračitvijo v letu 2004, prikazujejo drugačno sliko, kot je tista iz leta 2003. V vseh conah je bila ugotovljena prekoračitev PM_{10} najmanj za eno [pri eni] od mejnih vrednosti, povečani za sprejemljivo preseganje.‘

45 Poleg tega organizacija TNO na strani 29 svojega poročila in Komisija v točki 41 [sporne odločbe] povzemata nekatere ugotovitve iz [poročila MNP].

46 Nazadnje, kot izhaja iz točke 42 [sporne odločbe], je Komisija tudi ob upoštevanju novih podatkov, ki jih je posredovala nizozemska vlada in so zajeti v poročilu agencije MNP, zavrnila priznanje obstoja specifičnega problema glede spoštovanja mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, ki jih je določila Direktiva 1999/30, s strani Kraljevine Nizozemske.“

28 Sodišče prve stopnje je v točkah 47 in 48 izpodbijane sodbe menilo, da Komisiji v teh okoliščinah ni mogoče očitati, da ni preučila novih podatkov, ki ji jih je nizozemska vlada poslala, in da ni za to domnevno neupoštevanje navedla razlogov.

29 Sodišče prve stopnje je nato zavrnilo tožbeni razlog, da naj bi Komisija neutemeljeno zanikala obstoj specifičnega problema kakovosti zunanjega zraka na Nizozemskem.

30 Kar zadeva prvo trditev, da naj bi Komisija napačno uporabila merilo nacionalne specifičnosti problema – merilo iz člena 95(5) ES, s katerim se zahteva, da problem, na katerega se sklicuje, vpliva izključno na Kraljevino Nizozemsko – je Sodišče prve stopnje v točkah od 66 do 72 izpodbijane sodbe presodilo, da primanjkuje dejstev za ta očitek. V zvezi s tem je med drugim poudarilo, da se tako v sporni odločbi kot v poročilu TNO sklicuje na položaj v drugih državah članicah in da iz te primerjave izhaja, da se Kraljevina Nizozemska ne sooča s specifičnim problemom varstva okolja, ki naj bi utemeljeval sprejetje ukrepa, ki pomeni odstopanje.

31 V točkah od 78 do 84 izpodbijane sodbe je bila zavrnjena druga trditev, in sicer da naj Komisija ne bi upoštevala nemoči Kraljevine Nizozemske pri reševanju problema emisij trdnih delcev, ki nastanejo zaradi plovbe po celinskih plovnih poteh in pomorskega prometa. Sodišče prve stopnje je v zvezi s tem zlasti ugotovilo, da ta trditev v vsakem primeru nima dejanske podlage, kajti Komisija – v nasprotju s tem, kar zatrjuje

Kraljevina Nizozemska – ni določila za pogoj, da bi odobrila ukrep iz uradnega obvestila, da v večini primerov nastajajo preseganja mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku zaradi emisij trdnih delcev iz cestnih vozil na dizelski pogon.

32 Kar zadeva tretjo trditev, da naj bi specifičnost problema kakovosti zunanjega zraka obstajala tudi zato, ker Kraljevina Nizozemska ni imela možnosti za boj proti čezmejnemu onesnaževanju, je Sodišče prve stopnje v točkah od 87 do 94 izpodbijane sodbe menilo, da okoliščina, da te možnosti ni, ne dopušča ugotovitve, da se ta država članica sooča s specifičnim problemom kakovosti zraka.

33 Sodišče prve stopnje je v točkah 88 in 91 izpodbijane sodbe ugotovilo, da v geografsko manjši državi, kot je Nizozemska, skoraj vedno večji delež trdnih delcev izhaja iz zunanjih virov. Menilo je, da nikakor ni bilo dokazano, da čezmejne emisije trdnih delcev toliko vplivajo na kakovost zraka na Nizozemskem, da bi se problem omejevanja emisij trdnih delcev tu pojavljal v drugačnem obsegu, kot se pojavlja v drugih delih Skupnosti.

34 Poleg tega je Sodišče prve stopnje v točki 92 izpodbijane sodbe opozorilo, da je treba specifičnost problema presoditi glede na pravila, določena z Direktivo 1999/30. Priloga III k Direktivi 1999/30 pa določa samo mejne vrednosti koncentracij trdnih delcev, pri čemer se ne upošteva izvor prisotnih trdnih delcev.

35 Sodišče prve stopnje je nazadnje v točkah od 105 do 116 zavrnilo četrto trditev, da naj bi Komisija neutemeljeno zanikala, da so preseganja mejnih vrednosti trdnih delcev, izmerjena v zunanjem zraku na Nizozemskem, posebno resna.

36 Sodišče prve stopnje je v točki 107 izpodbijane sodbe v zvezi s tem trdilo, da iz spisa ne izhaja, da bi bila preseganja mejnih vrednosti koncentracije trdnih delcev, izmerjena na Nizozemskem, v primerjavi z vrednostmi drugih držav članic očitno takšna, da bi to predstavljalo specifičen problem. Sodišče prve stopnje je tako v točki 109 izpodbijane sodbe poudarilo, da se lahko s seznama, določenega na podlagi nacionalnih ocenjevalnih poročil o kakovosti zraka za leto 2004, sklepa, da je Kraljevina Nizozemska v skupini petih držav članic, v katerih je bila za to leto in v vseh njihovih območjih ugotovljena obremenitev s trdnimi delci, ki je višja od dnevnih mejnih vrednosti.

37 Nadalje je Sodišče prve stopnje v točki 115 razsodilo, da ni dokazano, da gostota prebivalstva, intenzivnost cestnega prometa na več območjih na Nizozemskem in lokacija naselij vzdolž prometnih poti – poleg tega, da to niso merila iz Direktive 1999/30 – prispevajo k temu, da je za to državo članico to problem, zaradi katerega bi se zelo razlikovala od drugih regij Evropske unije, in sicer zlasti od tistih v Beneluksu, osrednjega dela Združenega kraljestva in zahodnega dela Nemčije.

38 Potem ko je Sodišče prve stopnje v točkah od 117 do 120 izpodbijane sodbe presodilo, da Kraljevina Nizozemska ni uspela dokazati obstoja specifičnega problema na njenem ozemlju, ki je eden izmed kumulativnih pogojev iz člena 95(5) in (6) ES, je razsodilo, da je Komisija morala zavrniti osnutek odloka iz uradnega obvestila. Na temelju tega dejstva je ravnalo v skladu z ekonomičnostjo postopka in ni razsodilo o drugih tožbenih razlogih te države članice, ki je izpodbijala tako presojo kot obrazložitev Komisije, v delu, ki se nanaša na, prvič, sorazmernost osnutka iz uradnega obvestila in, drugič, mednarodni pravni okvir.

Predlogi strank

39 Kraljevina Nizozemska s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo in vrne zadevo Sodišču prve stopnje v odločanje o drugih tožbenih razlogih in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

40 Komisija predlaga Sodišču, naj:

– razglasi pritožbo za nedopustno;

– podredno, jo zavrne in

– Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov.

Pritožba

41 Kraljevina Nizozemska v podporo svoji pritožbi izpostavlja dva razloga. Trdi, prvič, da je Sodišče prve stopnje nepravilno razlagalo dolžnost skrbnosti in obveznost

obrazložitve, določene v členu 253 ES, ko je presodilo, da Komisija, s tem da v sporni odločbi ni preučila upoštevnih podatkov – ne da bi za to navedla razloge – zajetih v poročilu o oceni za 2004, ni kršila zadevnih obveznosti. Kraljevina Nizozemska trdi, drugič, da je Sodišče prve stopnje pri presoji obstoja specifičnega problema kakovosti zunanjega zraka na njenem ozemlju uporabilo nepravilna pravna merila.

Dopustnost

42 Komisija se sklicuje na nedopustnost pritožbe. Glede prvega pritožbenega razloga navaja, da naj Kraljevina Nizozemska ne bi imela pravice sklicevanja na domnevni neobstoj upoštevanja poročila o oceni za 2004, ker je bilo to poročilo predloženo po izteku roka, ki ga določa Direktiva 96/62, in tri mesece po vložitvi predloga, ki pomeni odstopanje. Poleg tega Komisija meni, da naj bi Sodišče prve stopnje ugotovilo, da je dejansko upoštevala navedeno poročilo, in da ta dejanska ugotovitev ne more biti predmet pritožbe. Komisija glede drugega pritožbenega razloga trdi, da sklepi Sodišča prve stopnje temeljijo na več pomembnih podatkih, katerih večina ni bila izpodbijana, in da naj bi bili ti sklepi še vedno utemeljeni, četudi bi Sodišče sprejelo trditve Kraljevine Nizozemske.

43 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da vprašanje v obravnavanem primeru – ali je bila Komisija zavezana upoštevati poročilo o oceni za 2004 kljub njegovi domnevni prepozni predložitvi – spada, kot to ugotavlja generalna pravobranilka v točkah od 32 do 34 sklepnih predlogov, v okvir utemeljenosti pritožbe in ne dopustnosti.

44 Nato glede trditve, da naj bi Kraljevina Nizozemska s prvim pritožbenim razlogom poskušala postaviti pod vprašaj dejanske ugotovitve, zadošča opozorilo, da ni tako. Kraljevina Nizozemska namreč nikakor ne izpodbija ugotovitev, do katerih je v teh okoliščinah prišlo Sodišče prve stopnje in iz katerih izhaja zlasti, da so bili podatki za leto 2004 vključeni v poročilo TNO in da je Komisija poleg tega poročila upoštevala tudi poročilo MNP. Navedena država članica pa izpodbija sklepe, do katerih je Sodišče prve stopnje prišlo na podlagi teh dejanskih ugotovitev. Vprašanje, ali je Sodišče prve stopnje lahko iz navedenih dejstev utemeljeno sklepalo, da je Komisija opravila svojo dolžnost skrbnosti in svojo obveznost obrazložitve, je pravno vprašanje, podvrženo nadzoru Sodišča v okviru pritožbe (glej sodbi z dne 20. novembra 1997 v zadevi Komisija proti V, C-188/96 P, Recueil, str. I-6561, točka 24, in z dne 28. junija 2005 v zadevi Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02-P in C-213/02 P, ZOdl., str. I-5425, točka 453).

45 Nazadnje, glede ugovora Komisije zoper drugi pritožbeni razlog je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da dejstvo, da pritožba ali pritožbeni razlog ne zadeva vseh razlogov, na podlagi katerih je Sodišče prve stopnje sprejelo stališča glede vprašanja, ne pomeni nedopustnosti tega pritožbenega razloga (glej sodbo z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Industrie des poudres sphériques proti Svetu, C-458/98 P, Recueil, str. I-8147, točka 67, in sklep z dne 23. septembra 2005 v zadevi Andolfi proti Komisiji, C-357/04 P, točka 24).

46 Sledi, da je treba pritožbo razglasiti za dopustno.

Utemeljenost

Prvi pritožbeni razlog: nepravilna razlaga dolžnosti skrbnosti in obveznosti obrazložitve, določene v členu 253 ES

– Trditve strank

47 Kraljevina Nizozemska v okviru prvega pritožbenega razloga poudarja, da je poročilo o oceni za 2004 izredno pomembno, saj je v njem za to leto prikazano, da so bile dnevne mejne vrednosti – celo skupaj s sprejemljivim preseganjem – presežene na vseh območjih in strnjenih naseljih na Nizozemskem. Poleg tega naj bi podatki iz tega leta prikazali sliko, ki se razlikuje od tiste iz leta 2003, kar naj bi Sodišče prve stopnje priznalo v točki 44 izpodbijane sodbe s sklicevanjem na poročilo TNO.

48 Kraljevina Nizozemska na podlagi izpodbijane sodbe sklepa, da zadostuje, da se Komisija omeji na to, da posreduje upoštevne podatke, ki jih je sporočila država članica, raziskovalni ustanovi, medtem ko Komisija, prvič, ne preuči teh podatkov v sporni odločbi, in, drugič, v sporni odločbi ne prevzame ugotovitev raziskovalne ustanove, in sicer, da navedeni podatki prikazujejo bistveno drugačno sliko in veliko težavnejši položaj zadevne države članice. Sodišče prve stopnje naj bi zato s takšno razlago nepravilno uporabilo jamstva s področja skrbnosti in obrazložitve, med katerimi naj bi

bili zlasti obveznost Komisije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne dokaze v zadevi, in obveznost, da njena odločba vsebuje zadostno obrazložitev.

49 Ta država članica poudarja, da je Sodišče prve stopnje nazadnje neutemeljeno za zelo pomembno štelo to, da je Komisija upoštevala poročilo MNP. V zvezi s tem opozarja, da je Komisija podprla svoje stališče s tem poročilom, ki ji je bilo sicer posredovano mesec in pol pred sprejetjem sporne odločbe, po drugi strani pa naj ne bi v ničemer – brez obrazložitve v tem pogledu – upoštevala poročila o oceni za 2004, ki ji je bilo po njenem mnenju posredovano tri mesece pred navedenim sprejetjem, vendar pa naj bi podatki v tem poročilu v manjši meri podpirali njeno stališče. Poleg tega naj bi poročilo TNO jasno prikazovalo, da ugotovitve v poročilu MNP v ničemer ne spreminjajo ugotovitev, ki glede mejnih vrednosti izhajajo iz poročila o oceni za 2004.

50 Komisija – poleg trditve, omenjene v točki 42 te sodbe, da naj bi bilo poročilo o oceni za 2004 domnevno predloženo prepozno – navaja, da naj ne bi bila zavezana popolnoma vključiti v njene odločbe vse dele ekspertiz, ki jih je naročila. Poleg tega naj bi iz določenih točk izpodbijane sodbe izhajalo, da je Sodišče prve stopnje odločilo, da tako iz poročila o oceni za 2004 kot poročila MNP izhaja, da se je na Nizozemskem glede na leto 2003 in predhodne ocene izboljšala kakovost zraka.

– Presoja Sodišča

51 V skladu s členom 95(5) ES morajo države članice po sprejetju usklajevalnih ukrepov Komisiji v odobritev predložiti vse nacionalne določbe, ki pomenijo odstopanje, za katere menijo, da so potrebne.

52 Navedena določba zahteva, da uvedba takšnih določb temelji na novih znanstvenih spoznanjih o varstvu okolja ali delovnega okolja zaradi problema, ki je specifičen za to državo članico in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa, in da mora biti Komisija uradno obveščena tako o načrtovanih določbah kot tudi o razlogih za njihovo uvedbo (glej sodbi z dne 21. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-512/99, Recueil, str. I-845, točka 80, in z dne 13. septembra 2007 v zadevi Land Oberösterreich in Avstrija proti Komisiji, C-439/05 P in C-454/05 P, ZOdl., str. I-7141, točka 57).

53 Ti pogoji so kumulativni in morajo biti torej vsi izpolnjeni, sicer Komisija zavrne nacionalne določbe, ki pomenijo odstopanje (glej zgoraj navedeni sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 81, in Land Oberösterreich in Avstrija proti Komisiji, točka 58).

54 Komisija ima pri presoji, ali so ti pogoji dejansko izpolnjeni – kar lahko, glede na okoliščine primera, zahteva zapleteno tehnično oceno – široko diskrecijo.

55 Vendar se izvrševanje te diskrecije ne izogne sodnemu nadzoru. V skladu s sodno prakso Sodišča mora namreč Sodišče Skupnosti preveriti ne le skladnost navedenih dokazov glede na dejstva, zanesljivost in doslednost dokazov, ampak tudi preizkusiti ali ti dokazi vsebujejo vse upoštevne podatke, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletene situacije, in ali lahko podprejo iz njih izvedene sklepe (glej sodbo z dne 22. novembra 2007 v zadevi Španija proti Lenzing, C-525/04 P, ZOdl., str. I-9947, točka 57 in navedena sodna praksa).

56 Poleg tega je treba opozoriti, da je nadzor nad spoštovanjem jamstev, ki jih v upravnih postopkih dodeljuje pravni red Skupnosti, ko ima institucija Skupnosti široko diskrecijo, temeljnega pomena. Sodišče je že imelo priložnost pojasniti, da so med temi jamstvi zlasti obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preveri vse upoštevne vidike posameznega primera in obveznost, da svojo odločitev v zadostni meri obrazloži (glej sodbe z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14; z dne 7. maja 1992 v zadevi Pesquerias De Bermeo in Naviera Laida proti Komisiji, C-258/90 in C-259/90, Recueil, str. I-2901, točka 26, in zgoraj navedeno Španija proti Lenzing, točka 58).

57 Nadzor nad spoštovanjem navedenih postopkovnih jamstev je še toliko pomembnejši v okoliščinah postopka, določenega v členu 95(5) ES, ker se načelo kontradiktornosti v njem ne uporablja (glej zgoraj navedeno sodbo Land Oberösterreich in Avstrija proti Komisiji, točka 44).

58 Kraljevina Nizozemska v obravnavanem primeru očita Komisiji, da je, s tem da v sporni odločbi ni preučila podatkov – ne da bi za to navedla razloge – zajetih v poročilu o oceni za 2004, kršila svojo dolžnost skrbnosti in obveznost obrazložitve.

59 V sporni odločbi v točki 41 je ugotovljeno, da „letna poročila v okviru Direktive Sveta 96/62/ES navajajo, da leta 2003 Nizozemska ni imela posebnih težav s preseganjem vrednosti v primerjavi z drugimi državami članicami (kot na primer Belgijo, Avstrijo, Grčijo, Češko, Litvo, Slovenijo in Slovaško). Ker Nizozemska še ni predložila uradnih podatkov za leto 2004, ni mogoče primerjati stanja kakovosti zraka na Nizozemskem s stanjem v drugih državah članicah leta 2004.“

60 Ni pa sporno, da so bili uradni podatki za leto 2004, ki so bili zajeti v poročilu o oceni za to leto, dejansko posredovani Komisiji 8. februarja 2006 in da jih je ta evidentirala 10. februarja 2006, torej več mesecev pred sprejetjem sporne odločbe.

61 Iz člena 174(3), prva alinea, ES izhaja, da je Komisija v svojih odločbah na področju okolja načeloma zavezana upoštevati vse nove razpoložljive znanstvene in tehnične podatke. Ta obveznost velja zlasti v postopku iz člena 95(5) in (6) ES, v katerem upoštevanje novih podatkov predstavlja temelj.

62 Komisija je bila zato v obravnavanem primeru zavezana upoštevati podatke, zajete v poročilu o oceni za 2004. Ta obveznost ne preneha zaradi dejstva, da ji je Kraljevina Nizozemska posredovala navedeno poročilo zunaj rokov, določenih v Direktivi 96/62, saj nimajo ti roki nobene povezave s postopkom iz člena 95(5) in (6) ES. Ravno tako ni sporno, da je Komisija dejansko še lahko upoštevala navedeno poročilo pri pripravi sporne odločbe glede na to, da sta ji bili poročili TNO in MNP posredovani še pozneje.

63 Ugotovitve Komisije v točkah 41 in 42 sporne odločbe, iz katerih izhaja, da je ta opravila presojo o obstoju specifičnega problema na Nizozemskem na podlagi letnih poročil, ki se nanašajo na leto 2003 in ne na leto 2004, porajajo resne dvome o tem, ali je ta institucija upoštevala podatke za to zadnje leto.

64 Čeprav je res, kot je to pripomnilo Sodišče prve stopnje v točki 44 izpodbijane sodbe, da so v poročilo TNO vključeni tudi uvodni podatki, ki jih je posredovala Kraljevina Nizozemska za leto 2004, pa vseeno velja, da se v izpodbijani odločbi nikjer ne sklicuje na to dejstvo ali na ugotovitve TNO v zvezi s temi podatki.

65 V nasprotju z izpodbijano sodbo se v sporni odločbi zlasti nikjer ne omenja ugotovitve TNO, da ti uvodni podatki za leto 2004 prikazujejo drugačno sliko, kot je tista iz predhodnega leta, saj je na vseh območjih na Nizozemskem, in sicer najmanj pri eni od mejnih vrednosti, povečanih za sprejemljivo preseganje, ugotovljeno preseganje PM_{10}.

66 Vendar je bila Komisija zlasti glede na navedeno ugotovitev TNO – da bi ustrezno opravila svojo obveznost tako glede preučitve vseh upoštevnih vidikov posameznega primera kot tudi obrazložitve svoje odločitve v zadostni meri – zavezana v sporni odločbi razložiti, zakaj je menila, da obstoj specifičnega problema tudi na podlagi podatkov za leto 2004 in kljub razlikam med temi podatki in podatki, ki jih je prikazal TNO, ni bil dokazan.

67 Čeprav je Sodišče priznalo, da Komisija v okviru presoje utemeljenosti predloga, ki pomeni odstopanje, lahko pritegne zunanje strokovnjake, da bi podali svoje mnenje o novih znanstvenih spoznanjih, predloženih v podporo takšnemu predlogu (glej zgoraj navedeno sodbo Land Oberösterreich in Avstrija proti Komisiji, točka 32), pa je treba ugotoviti, da ima glavno odgovornost pri opravljanju te presoje Komisija, ki mora, glede na okoliščine primera na podlagi mnenj strokovnjakov, ustrezno upoštevati vse upoštevne vidike in v končni odločbi izpostaviti vse bistvene preudarke, ki so jo vodili do sprejetja te odločbe.

68 Iz tega izhaja, da okoliščina, da so bili v poročilo TNO vključeni uvodni podatki za leto 2004, ne more utemeljiti tega, da Komisija v sporni odločbi ni preučila podatkov za to leto in ni navedla razlogov za to neupoštevanje.

69 Enako velja za okoliščino, da je Komisija v sporni odločbi zapisala določene ugotovitve iz poročila MNP in ob upoštevanju novih podatkov, ki so bili vanj vključeni, odločala o obstoju specifičnega problema na Nizozemskem.

70 Ugotovitve MNP, ki jih je Komisija prevzela v točki 41 sporne odločbe, torej ne vsebujejo nikakršne trditve v zvezi z vprašanjem, ali je ob sprejetju navedene odločbe in zlasti ob upoštevanju podatkov za leto 2004 obstajal specifični problem kakovosti zunanjega zraka na Nizozemskem.

71 S temi ugotovitvami – iz katerih izhaja, da je raven PM_{10} v novi oceni nižja od 10 do 15 odstotkov glede na predhodne ocene in da bo število območij, kjer so mejne vrednosti presežene, za polovico manjše v letu 2010 glede na leto 2005 in v letu 2015 glede na leto 2010 – se namreč ne postavlja pod vprašaj verodostojnosti podatkov za leto 2004, ki prikazujejo preseganja mejnih vrednosti na vsem nizozemskem ozemlju, in se ne izključuje tega, da je ob sprejetju sporne odločbe obstajal specifični problem v tej državi članici.

72 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Sodišče prve stopnje, s tem da je razsodilo, da Komisija s sprejetjem sporne odločbe ni kršila svoje dolžnosti skrbnosti in obveznosti obrazložitve, napačno uporabilo pravo.

73 Ker Komisija pri presoji specifičnega problema kakovosti zunanjega zraka na Nizozemskem ni ustrezno upoštevala vseh upoštevnih podatkov in zlasti tistih za leto 2004, je ta presoja nujno napačna, in to neodvisno od vprašanja, ali naj bi Komisija pri navedeni presoji poleg tega uporabila nepravilna pravna merila, kot je to zatrjevala Kraljevina Nizozemska.

74 V teh okoliščinah Sodišče prve stopnje ni moglo z ugotovitvijo – da je Komisija utemeljeno štela problem spoštovanja mejnih vrednosti Skupnosti za koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku za nespecifičnega – zavrniti tožbe Kraljevine Nizozemske kot neutemeljene, ne da bi napačno uporabilo pravo.

75 Iz tega sledi, da je treba izpodbijano sodbo razveljaviti. Ker obravnava drugega pritožbenega razloga, s katerim Kraljevina Nizozemska očita Sodišču prve stopnje, da je pri presoji obstoja specifičnega problema kakovosti zunanjega zraka na njenem ozemlju uporabilo nepravilna pravna merila, ne more, ne glede na izid presoje Sodišča prve stopnje, vplivati na odločitev o pritožbi, se preizkusa iz razlogov ekonomičnosti postopka ne opravi.

76 Na podlagi člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča, lahko to, ko razveljavi odločitev Sodišča prve stopnje, samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. Tako je v obravnavani zadevi.

77 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je lahko zaradi nepopolne analize upoštevnih znanstvenih podatkov, ki jo je opravila Komisija, napačna ne le presoja o obstoju specifičnega problema, ampak tudi njena presoja pogojev za uporabo iz člena 95(5) in (6) ES, še zlasti tista o sorazmernosti ukrepa iz uradnega obvestila, saj lahko popolnejša presoja razpoložljivih znanstvenih podatkov vpliva na presojo o sorazmernosti takšnega ukrepa.

78 V teh okoliščinah je treba sporno odločbo razglasiti za ničnо, da bi lahko Komisija znova in na podlagi vseh upoštevnih znanstvenih podatkov ugotovila ali ukrep iz uradnega obvestila izpolnjuje zahteve iz člena 95(5) in (6) ES.

Stroški

79 Člen 122 Poslovnika določa, da če je pritožba utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči o sporu, odloči tudi o stroških.

80 Na podlagi člena 69(2) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi njegovega člena 118, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Kraljevina Nizozemska je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi pritožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov obeh postopkov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 27. junija 2007 v zadevi Kraljevina Nizozemska proti Komisiji (T-182/06) se razveljavi.**

2. **Odločba Komisije 2006/372/ES z dne 3. maja 2006 o osnutku nacionalnih določb v zvezi z določitvijo mejnih vrednosti emisij trdnih delcev vozil na dizelski pogon, glede katerega je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(5) ES poslala uradno obvestilo, se razglasi za nično.**

3. **Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi