РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

6 ноември 2008 година *

По дело C-405/07 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда, подадена на 30 август 2007 г.,

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-н M. de Grave и г-жа C. Wissels, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-жа M. Patakia и г-жа A. Alcover San Pedro, както и г-н H. van Vliet, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

* Език на производството: нидерландски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans, председател на състав, г-н K. Schiemann, г-н P. Kūris, г-н L. Bay Larsen и г-жа C. Toader (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 юли 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своята жалба Кралство Нидерландия иска от Съда да отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 27 юни 2007 г. по дело Нидерландия/Комисия (T-182/06, Сборник, стр. II-1983, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Първоинстанционният съд отхвърля искането за отмяна на Решение 2006/372/ЕО на Комисията от 3 май 2006 година относно проект на национални разпоредби, за който Кралство Нидерландия е отправило уведомление съгласно член 95, параграф 5 ЕО и който определя пределни стойности за емисии на прахови частици от превозните средства с дизелов двигател (ОВ L 142, стр. 16, наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

2 Директива 98/69/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 1998 година за мерките, които следва да се предприемат срещу замърсяването на въздуха от емисии от моторните превозни средства и за изменение на Директива 70/220/ЕИО на Съвета (ОВ L 350, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 25, стр. 239) определя в точка 5.3.1.4 от приложение I към нея пределно допустима стойност на концентрация на масата на праховите частици (ПЧ) от 25 mg/km за моторните превозни средства с дизелов двигател, от една страна, попадащи в категория M (леки автомобили), определени в раздел A от приложение II към Директива 70/156/ЕИО на Съвета от 6 февруари 1970 година за сближаването на законодателствата на държавите членки по отношение на типовото одобрение на моторни превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 42, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 41) — с изключение на превозни средства с максимална маса над 2 500 kg — а от друга страна, за превозните средства от категория N_1, клас I (товарни превозни средства с максимално разрешено тегло 1 305 kg).

3 Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 98/69:

„[…] държавите членки не могат:

— да отказват да издават типово одобрение на ЕО съгласно член 4, параграф 1 от Директива 70/156/ЕИО, или

— да отказват да издават национално типово одобрение, или

— да забраняват регистрацията, продажбата или пускането в експлоатация на превозни средства съгласно член 7 от Директива 70/156/ЕИО,

на основания, свързани със замърсяването на въздуха от емисии от моторните превозни средства, ако превозните средства съответстват на изискванията на Директива 70/220/ЕИО [на Съвета от 20 март 1970 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно мерките, които трябва да се приемат, за контрол върху замърсяването на въздуха от газовете на двигателите с принудително запалване, с които са оборудвани моторните превозни средства (ОВ L 76, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 63)], изменена с настоящата директива.“

4 Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 година за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства (ОВ L 171, стр. 1) ще замени по-конкретно Директива 70/220 и Директива 98/69, считано от 2 януари 2013 г. Той установява в таблица 1 от приложение I към него нормата за емисии Евро 5, като предвижда намаляване на пределно допустима стойност на концентрация на масата на праховите частици (ПЧ) на 5 mg/km за всички категории и класове моторни превозни средства, посочени в таблицата. Що се отнася до моторните превозни средства, попадащи в категориите M и N_1, клас I, тази нова пределно допустима стойност ще бъде обвързваща съгласно член 10, параграфи 2 и 3 от Регламент № 715/2007 от 1 септември 2009 г. за новите типове превозни средства и от 1 януари 2011 г. за новите превозни средства.

5 Съгласно второ и дванадесето съображение от Директива 96/62/ЕО на Съвета от 27 септември 1996 година относно оценката и управлението на качеството на околния въздух (ОВ L 296, стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 198):

„[…] за опазване на околната среда като цяло и на човешкото здраве концентрациите на вредни замърсители на въздуха следва да бъдат избягвани, предотвратявани или намалявани и да бъдат определени съответните пределно допустими стойности и/или алармени прагове относно нивата на замърсяване на околния въздух;

[…]

[…] за опазването на околната среда като цяло и на човешкото здраве е необходимо държавите членки да предприемат действия в случаите, в които пределно допустимите стойности са превишени, за да се постигне съответствие с тези стойности в определеното време“.

6 Член 7 от Директива 96/62, озаглавен „Подобряване на качеството на околния въздух — Основни изисквания“, предвижда:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за осигуряване на съответствие с пределно допустимите стойности.

2. Мерките, взети за постигане на целите на настоящата директива:

[…]

б) не противоречат на законодателството на Общността относно безопасността и опазването на здравето на работниците на работните места;

в) нямат значителни отрицателни последици върху околната среда на други държави членки.

3. В случаите, когато съществува риск от превишаване на пределно допустимите стойности и/или алармените прагове, държавите членки изготвят планове за действие, указващи мерките, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен план, с оглед намаляването на посочения риск и ограничаването на продължителността на подобни явления. Тези планове, според отделния случай, могат да предвиждат мерки за контрол, а при необходимост и спиране на определени дейности, включително движението на моторни превозни средства, които допринасят за превишаването на пределно допустимите стойности.“

7 По силата на член 8, параграф 3 от Директива 96/62 в зоните и агломерациите, в които нивата на един или повече замърсители превишават съответните пределно допустими стойности (плюс допустимото отклонение), държавите членки вземат мерки за осигуряване на подготовката или изпълнението на план или програма за постигане на пределно допустимата стойност в рамките на конкретен срок от време. Съгласно тази разпоредба споменатият план/споменатата програма включва най-малко информацията от списъка в приложение IV към директивата. Тази информация обхваща, в точки 5 и 6 от посоченото приложение, данни относно произхода на замърсяването, по-конкретно списъка на главните източници на емисии, отговорни за замърсяването, както и анализ на ситуацията, съдържащ подробности по-конкретно за факторите, довели до разликата, като транспорта, който включва и трансграничния транспорт.

8 Член 8, параграф 6 от Директива 96/62 гласи:

„Когато нивото на един замърсител превишава или има вероятност да превиши пределно допустимата стойност плюс допустимото отклонение или според случая след значително замърсяване, възникнало в друга държава членка, алармения праг, заинтересованите държави членки се консултират помежду си с оглед намиране на решение. Комисията може да взема участие в такива консултации.“

9 По силата на член 11, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 96/62 държавите членки информират Комисията за възникването на нива, превишаващи пределно допустимата стойност плюс допустимото отклонение, през деветмесечния период след края на всяка година.

10 Самата Директива 96/62 не определя пределно допустимите стойности, а посочва в член 4 от нея във връзка съответно с приложения I и II от нея замърсителите на въздуха, за които трябва да се определят такива стойности, както и факторите, които се вземат предвид при това определяне. Сред тези фактори е степента на експозиция на населението на тези замърсители.

11 Пределно допустимите стойности за финитe частици и по-конкретно $ПЧ_{10}$ са определени в Директива 1999/30/ЕО на Съвета от 22 април 1999 година относно пределно допустимите стойности за серен двуоксид, азотен двуоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 46). $ПЧ_{10}$ са дефинирани в член 2, точка 11 от тази директива като частици, които са в състояние да преминат през размерно-селективен сепаратор с 50-процентна ефективност на задържане и с критичен размер 10 μm аеродинамичен диаметър.

12 Член 5, параграф 1 от Директива 1999/30 предвижда:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че концентрациите на $ПЧ_{10}$ в околния въздух, оценени в съответствие с член 7, не превишават пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение III, считано от съответните дати, определени пак там.

Допустимите отклонения, определени в раздел I от приложение III, се прилагат в съответствие с член 8 от Директива 96/62/ЕО.“

13 Приложение III към Директива 1999/30 определя пределно допустимите стойности и допустими отклонения, приложими по отношение на $ПЧ_{10}$ за две последователни фази, като за всяка от тях посочва датата, към която пределно допустимата стойност трябва да бъде спазена. Така предвидените за първата фаза стойности и отклонения са правнообвързващи от 1 януари 2005 г.

14 По силата на член 31 от нея Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, стр. 1) ще замени по-конкретно Директива 96/62 и Директива 1999/30, считано от 11 юни 2010 г. Съгласно член 22, параграф 2 от Директива 2008/50, когато в определена зона или агломерация не може да се постигне съответствие с пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$ поради специфичните характеристики на дисперсия на мястото, неблагоприятни климатични условия или трансграничен пренос на емисии, държавата членка се освобождава от задължението да прилага тези пределно допустими стойности в срок до 11 юни 2011 г., ако са изпълнени определени условия.

Обстоятелства, предхождащи спора

15 С писмо от 2 ноември 2005 г. Кралство Нидерландия, съгласно член 95, параграф 5 ЕО, уведомява Комисията за своето намерение да приеме постановление, което с дерогация на разпоредбите на Директива 98/69 има за цел да предвиди от 1 януари 2007 г. пределно допустима стойност на емисиите от 5 mg/km за праховите частици от новите моторни превозни средства с дизелов двигател от категории M_1 и N_1, клас I.

16 В подкрепа на искането си Кралство Нидерландия уточнява, че пределно допустимите стойности на концентрация на прахови частици, определени в Директива 1999/30, са превишени в много части от неговата територия и че поради това не счита, че е в състояние да изпълни задълженията си по тази директива. То подчертава в този контекст значителната гъстота на населението на тази държава членка и по-концентрираната инфраструктура в сравнение с други държави членки, което водело до по-голяма стойност на емисиите на прахови частици на квадратен километър. Така живеещите там били силно изложени на замърсяване на въздуха, по-конкретно поради непосредствената близост на автомобилното движение и жилищните райони. Освен това значителна част от замърсяването произхождало от съседните държави членки, така че националните стандарти за защита на околната среда могли да окажат въздействие само върху 15 % от средната за страната стойност на концентрации на прахови частици.

17 За да намали концентрациите на прахови частици, Кралство Нидерландия твърди, че отдава предимство на намаляването на емисиите от прахови частици от леките автомобили и камиони, които причинявали 70 % от посочените емисии от пътищата. Така дерогационната мярка, за която е отправено уведомление, е неразделна част от регулаторен режим, свързан, наред с другото, с насърчаването на по-малко замърсяващите превозни средства и горива. Тя предполага по-конкретно поставянето на регистрираните в Кралство Нидерландия моторни превозни средства с дизелов двигател на филтър, който да намалява количеството прахови частици в саждите от дизела.

18 Всъщност се изтъква, че постановлението, за което е отправено уведомление, се прилагало само за регистрираните в Кралство Нидерландия моторни превозни средства и че това постановление с нищо не променяло нито процедурата за типово одобрение на ЕО, нито условията за регистрация на моторните превозни средства, получили това типово одобрение в други държави членки. В замяна на това полицията и нидерландските служби, на които е възложен периодичният контрол, могли след влизане в сила на постановлението да проверяват дали лекият автомобил или лекотоварният камион е в състояние да спазва новата пределно допустима стойност от 5 mg/km.

19 С писмо от 23 ноември 2005 г. Комисията потвърждава, че е получила уведомлението от Кралство Нидерландия, и го информира, че определеният в член 95, параграф 6 ЕО шестмесечен срок за произнасяне по исканията за дерогация започва да тече от 5 ноември 2005 г.

20 Докладът за оценка на качеството на въздуха в Нидерландия за 2004 г. (наричан по-нататък „докладът за оценка за 2004 г.“), изготвен в съответствие с Директива 96/62, е съобщен на Комисията на 8 февруари 2006 г. Той е регистриран от последната на 10 февруари.

21 С писмо от 10 март 2006 г. нидерландските власти уведомяват Комисията за съществуването на доклад, изготвен през март 2006 г. от Milieu- en Natuurplanbureau (Нидерландска агенция за оценка на околната среда (MNP), озаглавен „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek“ („Нови сведения за обхвата на проблемите, свързани с праховите частици“, наричан по-нататък „докладът на MNP“).

22 За да прецени основателността на доводите, изтъкнати от нидерландските власти, Комисията иска научно-техническото становище на консултантски консорциум, координиран от Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (Нидерландска организация за приложни научни изследвания (TNO). Тази организация представя доклада си на 27 март 2006 г. (наричан по-нататък „докладът на TNO“).

23 Със спорното решение от 3 май 2006 г. Комисията отхвърля проекта на постановление, за който е уведомена, с мотива че „Кралство Нидерландия не [е]

доказало наличието на специфичен проблем, свързан с Директива 98/69“, и че във всеки случай „мярката, за която е отправено уведомление, не [е] пропорционална на преследваните цели“.

Жалбата пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение

24 На 12 юли 2006 г. Кралство Нидерландия подава в секретариата на Първоинстанционния съд жалба за отмяна на спорното решение, придружена от искане за разглеждането ѝ по реда на бързото производство.

25 С обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля посочената жалба по реда на бързото производство. За да се произнесе в този смисъл, той не приема първите две правни основания, изтъкнати от Кралство Нидерландия и изведени от преценката на Комисията относно наличието на специфичен проблем в Нидерландия.

26 В точки 43—49 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд първо отхвърля правното основание, с което Кралство Нидерландия изтъква, че Комисията не е изпълнила своето задължение за полагане на дължимата грижа и задължението за мотивиране на решенията, тъй като при преценката си за спецификността на проблема с качеството на околния въздух в Нидерландия, без да се обоснове, не е взела предвид данните относно тази държава за 2004 г. В този контекст Комисията е признала, че противно на посоченото от нея в точка 41 от спорното решение, Кралство Нидерландия наистина е представило официално доклада си за оценка за 2004 г. преди приемането на посоченото решение.

27 В това отношение, в точки 44—46 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд установява по-конкретно следното:

„44 При все това от изложеното в [спорното решение] относно въпроса за специфичността на околния въздух в Нидерландия е видно, че последните представени от нидерландските власти данни са включени в доклада на TNO. В частност, на […] стр. 29 от този документ TNO уточнява, че:

„Представените от Кралство Нидерландия предварителни данни за случаите на превишаване през 2004 г. показват картина, различна от тази през 2003 г. Във всички зони е установено превишаване на $ПЧ_{10}$ на най-малко една от пределно допустимите стойности плюс допустимото отклонение.“

45 Освен това TNO, на стр. 29 от своя доклад, и Комисията, в точка 41 от [спорното решение], възпроизвеждат някои констатации от [доклада на MNP].

46 На последно място, както е видно от точка 42 от [спорното решение], а и предвид новата представена от нидерландското правителство информация и информацията, съдържаща се в доклада на MNP, Комисията не счита за установено наличието на специфичен проблем за Кралство Нидерландия при спазването на пределно допустимите стойности на концентрация на прахови частици, определени в Директива 1999/30.“

28 В точки 47 и 48 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че при тези обстоятелства Комисията не може да бъде упрекната, че не е разгледала последните данни, изпратени ѝ от нидерландското правителство, и че не е обосновала твърдения пропуск.

29 По-нататък Първоинстанционният съд не приема правното основание, с което се цели да се докаже, че Комисията погрешно отрекла наличието на специфичен проблем с качеството на околния въздух в Нидерландия.

30 Що се отнася до първия довод, според който Комисията приложила неправилно критерия за национална специфичност на проблема, предвиден в член 95, параграф 5 ЕО, като поставила изискването посоченият проблем да засяга изключително Кралство Нидерландия, в точки 66—72 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че това твърдение е фактически недоказано. В това отношение той подчертава по-конкретно, че в спорното решение, както в доклада на TNO, се прави съпоставка с положението в други държави членки и че от това сравнение следва, че Кралство Нидерландия не е изправено пред специфичен проблем за защита на околната среда, обосноваващ приемането на дерогационна мярка.

31 В точки 78—84 от обжалваното съдебно решение не е приет вторият довод, изведен от обстоятелството, че Комисията не взела предвид невъзможността на Кралство Нидерландия да се справи с проблема с емисиите на прахови частици, причинени от вътрешното и морското корабоплаване. В това отношение Първоинстанционният съд установява по-конкретно, че във всеки случай този довод е фактически недоказан, тъй като противно на това, което твърди Кралство

Нидерландия, Комисията не е обвързала възможността за даване на разрешение за мярката, за която се прави уведомление, с условието случаите на превишаване на пределно допустимите стойности да произтичат в по-голямата си част от емисиите на прахови частици от пътните превозни средства с дизелови двигатели.

32 Относно третия довод, според който специфичността на проблема с качеството на околния въздух се изразявала също в невъзможността на Кралство Нидерландия да се пребори с трансграничното замърсяване, в точки 87—94 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че тази невъзможност не дава основание да се счита за установено, че държавата членка е изправена пред специфичен проблем с качеството на околния въздух.

33 В точки 88 и 91 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд установява, че в страни с ограничени географски размери като Нидерландия голяма част от праховите частици почти по дефиниция е с външен произход. Той приема, че въпреки това по никакъв начин не е установено, че емисиите на трансгранични прахови частици влияят върху качеството на въздуха в Нидерландия до такава степен, че проблемът с ограничаването на емисиите на прахови частици там да се очертава по начин, различен от този в останалата част от Европейската общност.

34 По-нататък, в точка 92 от обжалваното съдебно решение е отбелязано, че специфичността на проблема трябва да се прецени спрямо стандартите, установени в Директива 1999/30. Впрочем приложение III към Директива 1999/30 установявало единствено пределно допустими стойности на концентрация на прахови частици, без да взема предвид произхода на праховите частици.

35 Накрая, в точки 105—116 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд не приема четвъртия довод, според който Комисията погрешно отричала особено сериозния характер на случаите на превишаване на пределно допустимите стойности на концентрация на прахови частици в околния въздух в Нидерландия.

36 В точка 107 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд приема в това отношение, че от доказателствата по преписката не следва, че в сравнение с други държави членки установените в Нидерландия случаи на превишаване представляват проблем, чиято острота може да представлява специфичен проблем. Така, в точка 109 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд отбелязва по-конкретно, че от списъка, изготвен въз основа на националните доклади за оценка на качеството на въздуха за 2004 г. е видно, че Нидерландия е част от група от пет държави членки, в които през същата година и във всички техни зони са регистрирани стойности на концентрация на прахови частици, по-високи от дневните пределно допустими стойности.

37 При това, в точка 115 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд приема, че освен че не са критерии, възприети от Директива 1999/30, не е установено, че гъстотата на населението, интензивността на движението в многобройни зони на Нидерландия и изграждането на жилищни сгради покрай пътната мрежа допринасят за тази държава членка да се установи проблем, отличаващ я съществено от други региони, по-конкретно тези на Бенелюкс, централната част на Обединеното кралство и западната част на Германия.

38 Ето защо, след като приема в точки 117—120 от обжалваното съдебно решение, че Кралство Нидерландия не е доказало наличието на специфичен проблем на своята територия, който представлява едно от условията, кумулативно изисквани от член 95, параграфи 5 и 6 ЕО, Първоинстанционният съд счита, че Комисията е била длъжна да отхвърли проекта за постановление, за който е отправено уведомление. Поради това по съображения за процесуална икономия Първоинстанционният съд не се произнася по останалите правни основания, които изтъква тази държава членка и с които се оспорват както преценката, така и мотивите на Комисията относно, от една страна, пропорционалността на проекта, за който е отправено уведомление, и от друга страна, международноправния контекст.

Искания на страните

39 Със своята жалба Кралство Нидерландия иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото на Първоинстанционния съд за произнасяне по останалите правни основания,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

40 Комисията иска от Съда:

— като главно искане, да обяви жалбата за недопустима,

— при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата,

— да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

По жалбата

41 В подкрепа на жалбата си Кралство Нидерландия изтъква две правни основания. На първо място то поддържа, че Първоинстанционният съд е тълкувал неправилно задължението за полагане на дължимата грижа и задължението за

мотивиране, посочено в член 253 ЕО, тъй като счел, че Комисията не е нарушила въпросните задължения, като без да се обоснове, не е разгледала в спорното решение съответните данни, съдържащи се в доклада за оценка за 2004 г. На второ място, Кралство Нидерландия поддържа, че Първоинстанционният съд е приложил неправилни правни критерии при преценката за наличието на специфичен проблем с качеството на околния въздух на територията на тази държава.

По допустимостта

42 Комисията повдига възражение за недопустимост на жалбата. Относно първото правно основание тя твърди, че Кралство Нидерландия нямало правото да се позовава на твърдението, че не бил взет предвид докладът за оценка за 2004 г., при положение че този доклад е представен след изтичане на определения в Директива 96/62 срок и три месеца след подаването на искането за дерогация. По-нататък, Комисията счита, че Първоинстанционният съд установил, че тя действително взела предвид посочения доклад и че тази фактическа констатация не можела да бъде предмет на жалбата. По отношение на второто правно основание Комисията поддържа, че изводите на Първоинстанционния съд се основавали на значителен брой доказателства, по голямата част от които не били оспорени и че изводите му оставали обосновани, дори Съдът да приеме доводите на Кралство Нидерландия.

43 В това отношение е уместно първо да се заключи, че както посочва генералният адвокат в точки 32—34 от заключението си, въпросът дали в случая Комисията е била длъжна да вземе предвид доклада за оценка за 2004 г., независимо от твърдението, че бил представен със закъснение, е въпрос не по допустимостта на жалбата, а по съществото на спора.

44 По-нататък, относно довода, изведен от обстоятелството, че с първото правно основание Кралство Нидерландия целяло оспорването на фактически констатации, достатъчно е да се отбележи, че случаят не е такъв. Всъщност Кралство Нидерландия изобщо не оспорва констатациите на Първоинстанционния съд в този контекст, от които е видно по-конкретно че данните за 2004 г. са включени в доклада на TNO и че наред с този доклад Комисията е взела предвид доклада на MNP. В замяна на това посочената държава членка оспорва изводите, направени от Първоинстанционния съд въз основа на тези фактически констатации. Въпросът дали Първоинстанционният съд е имал основание да направи извод от посочените факти, че не е налице неизпълнение от страна на Комисията нито на задължението ѝ за полагане на дължимата грижа, нито на задължението ѝ за мотивиране, представлява правен въпрос, който подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване (вж. Решение от 20 ноември 1997 г. по дело Комисия/V, C-188/96 P, Recueil, стр. I-6561, точка 24, както и Решение от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точка 453).

45 Накрая, що се отнася до възражението, повдигнато от Комисията срещу второто правно основание, е уместно да се напомни, че Съдът вече е постановил, че обстоятелството, че жалба или правно основание на жалбата не се отнасят до всички съображения, довели Първоинстанционния съд до произнасяне по определен въпрос, не води до недопустимост на това правно основание (вж. Решение от 3 октомври 2000 г. по дело Industrie des poudres sphériques/Съвет C-458/98 P, Recueil, стр. I-8147, точка 67 и Определение от 23 септември 2005 г. по дело Andolfi/Комисия, C-357/04 P, точка 24).

46 Следователно жалбата е допустима.

По съществото на спора

По първото правно основание, изведено от неправилното тълкуване на задължението за полагане на дължимата грижа и на задължението за мотивиране, посочено в член 253 ЕО

— Доводи на страните

47 В рамките на посоченото първо правно основание Кралство Нидерландия подчертава, че докладът за оценка за 2004 г. е от изключително значение, тъй като той показва, че за същата година дневните пределно допустими стойности, макар и плюс допустимото отклонение, са превишени във всички зони и агломерации в Нидерландия. Освен това данните за същата година показват картина, различна от тази през 2003 г., което приема и самият Първоинстанционен съд в точка 44 от обжалваното съдебно решение, като препраща към доклада на TNO.

48 Въз основа на обжалваното съдебно решение Кралство Нидерландия заключава, че според Първоинстанционния съд е достатъчно Комисията да се ограничи до това да изпрати съответните данни, предоставени от държавата членка, на извършваща проучвания организация, при положение че, от една страна, Комисията не разглежда тези данни в спорното решение, в което оспорва дори обстоятелството, че те са ѝ предоставени, и от друга страна, тя не възпроизвежда в решението си констатацията на извършващата проучвания организация, според която посочените данни показват напълно различна и по-критична картина за положението в разглежданата държава членка. С това тълкуване Първоинстанционният съд приложил неправилно гаранциите относно полагането на

дължимата грижа и мотивирането, сред които са по-конкретно задължението на Комисията да разгледа внимателно и безпристрастно всички материали, относими към случая и задължението да изложи пълни мотиви в решението си.

49 Накрая, според тази държава членка, Първоинстанционният съд неправилно отдал голямо значение на обстоятелството, че Комисията е взела предвид доклада на MNP. В това отношение държавата членка отбелязва, че макар и Комисията да обосновава становището си с този доклад, който впрочем ѝ е представен един месец и половина преди приемането на спорното решение, в замяна на това, без да изложи мотиви в това отношение, тя изобщо не взела предвид доклада за оценка за 2004 г., който от своя страна ѝ е представен три месеца преди посоченото приемане на решението и който обаче съдържа данни, които подкрепят в по-малка степен нейното становище. Освен това докладът на TNO показвал ясно, че констатациите от доклада на MNP с нищо не променяли констатациите по отношение на предело допустимите стойности, направени въз основа на данните от доклада за оценка за 2004 г.

50 Наред с довода, възпроизведен в точка 42 от настоящото съдебно решение и изведен от твърдението, че докладът за оценка за 2004 г. е представен със закъснение, Комисията твърди, че не е длъжна да включи в решенията си всички данни от поисканите от нея експертизи. Освен това от някои точки на обжалваното съдебно решение следва, че Първоинстанционният съд е приел, че видно от доклада за оценка за 2004 г. и от доклада на MNP, качеството на околния въздух в Нидерландия се е подобрило в сравнение с 2003 г. и с предходните хипотези.

— Съображения на Съда

51 Съгласно член 95, параграф 5 ЕО след приемането на мерки за хармонизиране държавите членки са длъжни да подложат на одобрение от страна на Комисията всички национални разпоредби за дерогация, които считат за необходими.

52 Посочената разпоредба изисква въвеждането на подобни разпоредби да бъде основано на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на съответната държава членка, възникнал след приемането на мярката за хармонизиране, и Комисията да бъде уведомена за предприетите мерки, както и за основанията за тяхното приемане (вж. Решение от 21 януари 2003 г. по дело Германия/Комисия, C-512/99, Recueil, стр. I-845, точка 80, както и Решение от 13 септември 2007 г. по дело Land Oberösterreich и Австрия/Комисия, C-439/05 P и C-454/05 P, Сборник, стр. I-7141, точка 57).

53 Тези условия имат кумулативен характер и следователно всички те трябва да бъдат изпълнени, за да не бъдат отхвърлени от Комисията националните разпоредби за дерогация (вж. Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 81 и Решение по дело Land Oberösterreich и Австрия/Комисия, посочено по-горе, точка 58).

54 Комисията разполага с широко право на преценка, за да прецени дали посочените условия действително са изпълнени, което при необходимост може да наложи да се извърши сложна техническа преценка.

55 Упражняването на това право обаче не е изключено от съдебен контрол. Всъщност според практиката на Съда общностният съд трябва не само да провери дали представените доказателства установяват действителното положение и дали същите са достоверни и съгласувани, но трябва също да провери дали тези доказателства включват всички релевантни данни, които трябва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, както и това дали те са от такъв характер, че да подкрепят изведените от тях заключения (вж. Решение от 22 ноември 2007 г. по дело Испания/Lenzing, C-525/04 P, Сборник, стр. I-9947, точка 57 и цитираната съдебна практика).

56 Освен това, следва да се напомни, че когато дадена общностна институция разполага с широко право на преценка, проверката на спазването на гаранциите, предоставени от общностния правен ред в административните процедури, е от основополагащо значение. Съдът е имал възможност да уточни, че сред тези гаранции попадат по-конкретно задължението за компетентната институция да разгледа внимателно и безпристрастно всички материали, относими към случая, и задължението да изложи пълни мотиви в решението си (вж. Решение от 21 ноември 1991 г. по дело Technische Universität München, C-269/90, Recueil, стр. I-5469, точка 14, Решение от 7 май 1992 г. по дело Pesquerias De Bermeo и Naviera Laida/Комисия, C-258/90 и C-259/90, Recueil, стр. I-2901, точка 26 и Решение по дело Испания/Lenzing, посочено по-горе, точка 58).

57 Контролът за спазването на посочените процедурни гаранции придобива още по-голямо значение в контекста на предвидената в член 95, параграф 5 ЕО процедура, при положение че принципът на състезателност не се прилага по отношение на нея (вж. Решение по дело Land Oberösterreich и Австрия/Комисия, посочено по-горе, точка 44).

58 В настоящия случай Кралство Нидерландия упреква Комисията, че не е изпълнила задължението си за полагане на дължимата грижа и задължението си за мотивиране, тъй като без да се обоснове, не е разгледала данните, съдържащи се в доклада за оценка за 2004 г.

59 В това отношение в точка 41 от спорното решение се установява, че „[г]одишните доклади, изготвени съгласно Директива 96/62/ЕО на Съвета, сочат, че пред 2003 г. Нидерландия не е имала особено съществени проблеми със случаите на превишаване в сравнение с други държави членки (като Белгия, Австрия, Гърция, Чешката република, Литва, Словения и Словакия). Тъй като Нидерландия все още не е представила официални данни за 2004 г., не е възможно да се съпостави нейното положение във връзка с качеството на въздуха с това на други държави членки за същата година“.

60 Безспорно е обаче, че официалните данни за 2004 г., съдържащи се в доклада за оценка за същата година, действително са представени на Комисията на 8 февруари 2006 г. и са регистрирани от нея на 10 февруари, тоест месеци преди приемането на спорното решение.

61 От член 174, параграф 3, първо тире ЕО следва, че Комисията е длъжна по принцип, в решенията си относно околната среда, да вземе предвид всички нови налични научни и технически данни. Това задължение е от особено значение за процедурата по член 95, параграфи 5 и 6 ЕО, в самата основа на която е вземането предвид на новите данни.

62 Следователно в настоящия случай Комисията е била длъжна да вземе предвид данните, съдържащи се в доклада за оценка за 2004 г. Това задължение не е отпаднало поради обстоятелството, че Кралство Нидерландия ѝ е представило посочения доклад след изтичане на предвидените в Директива 96/62 срокове, тъй като тези срокове не се отнасят до процедурата, предвидена в член 95, параграфи 5 и 6 ЕО. Безспорно е също, че Комисията все още е имала възможност да вземе предвид посочения доклад при изготвянето на спорното решение, при положение че докладите на TNO и на MNP, на които се основава в посоченото решение, са ѝ представени още по-късно.

63 Впрочем съдържащите се в точки 41 и 42 от спорното решение констатации на Комисията, от които е видно, че тя е извършила преценката си за наличието на специфичен проблем в Нидерландия въз основа на годишните доклади за 2003 г., а не за 2004 г., пораждат сериозни съмнения относно това дали тази институция е взела предвид данните за 2004 г.

64 Макар и да е вярно, както отбелязва Първоинстанционният съд в точка 44 от обжалваното съдебно решение, че докладът на TNO включва и представените от Кралство Нидерландия предварителни данни за 2004 г., все пак спорното решение изобщо не препраща към това обстоятелство, нито към констатациите на TNO относно тези данни.

65 Обратно на обжалваното съдебно решение, в спорното решение по-конкретно изобщо не се споменава преценката на TNO, според която тези предварителни данни за 2004 г. показват картина, различна от тази през предходната година, доколкото във всички зони в Нидерландия е установено превишаване на $ПЧ_{10}$ на най-малко една от пределно допустимите стойности плюс допустимото отклонение.

66 При все това, по-специално с оглед на посочената преценка на TNO, за да изпълни надлежно задължението си да разгледа всички относими към случая материали и да изложи пълни мотиви в решението си, Комисията е била длъжна да посочи в спорното решение всички причини, поради които смята — включително въз основа на базата данни за 2004 г. и независимо от посочените от TNO различия между тези данни и данните за предходната година — че не е било доказано наличието на специфичен проблем.

67 Всъщност, макар и Съдът да е признал, че в рамките на преценката ѝ за обоснованост на искане за дерогация на основание член 95, параграф 5 ЕО Комисията може да се обърне към външни експерти, за да получи мнението им по новите научни доказателства, представени в подкрепа на подобно искане (вж. Решение по дело Land Oberösterreich и Австрия/Комисия, посочено по-горе, точка 32), при все това се налага изводът, че Комисията носи поначало отговорността за извършване на посочената преценка и самата тя трябва, ако е необходимо въз основа на мнението на експерти, да вземе предвид надлежно всички относими данни и да изложи в окончателното си решение основните съображения за приемането му.

68 Следователно самият факт, че докладът на TNO включва предварителните данни за 2004 г., не може да оправдае обстоятелството, че в спорното решение Комисията нито е разгледала данните за същата година, нито е посочила причините за това.

69 Същото се отнася и за обстоятелството, че в спорното решение Комисията е възпроизвела някои констатации от доклада на MNP и е преценила наличието на специфичен проблем в Нидерландия, предвид съдържащите се в този доклад нови данни.

70 Така, констатациите на MNP, възпроизведени от Комисията в точка 41 от спорното решение, изобщо не съдържат твърдение по въпроса дали към момента на приемане на посоченото решение, и по-конкретно с оглед на данните за 2004 г., е съществувал специфичен проблем с качеството на околния въздух в Нидерландия.

71 Всъщност тези констатации, от които следва, че според нова оценка нивата на $ПЧ_{10}$ са с 10—15 % по-ниски спрямо предходните хипотези и броят на зоните, в които са превишени допустимите пределни стойности, ще намалее наполовина през 2010 г. в сравнение с 2005 г. и през 2015 г. в сравнение с 2010 г., не опровергават достоверността на данните за 2004 г., които доказват случаите на превишаване на пределно допустимите стойности на цялата територия на Нидерландия и не изключват наличието на специфичен проблем за тази държава членка към датата на приемане на спорното решение.

72 От изложеното по-горе следва, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че при приемането на спорното решение не е налице неизпълнение от страна на Комисията нито на задължението ѝ за полагане на дължимата грижа, нито на задължението ѝ за мотивиране.

73 Доколкото при преценката за наличието на специфичен проблем с качеството на околния въздух в Нидерландия Комисията не е взела предвид надлежно всички относими данни, и по-конкретно тези за 2004 г., тази преценка неизбежно е опорочена, при това независимо от въпроса дали при посочената преценка Комисията е приложила и неправилни правни критерии, според поддържаното от Кралство Нидерландия.

74 При тези условия Първоинстанционният съд не може, без да допусне грешка при прилагането на правото, да отхвърли жалбата на Кралство Нидерландия като неоснователна по съображението, че Комисията с основание е счела за неспецифичен проблема със съответствието с пределно допустимите общностни стойности на концентрация на прахови частици в околния въздух.

75 Следователно обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено. Тъй като при това положение второто правно основание, с което Кралство Нидерландия упреква Първоинстанционния съд, че е приложил неправилни правни критерии при преценката за наличието на специфичен проблем с качеството на околния въздух, не може да повлияе, независимо от резултата от проверката му, върху изхода на жалбата, това правно основание не следва да бъде разглеждано.

76 По силата на член 61, първа алинея от Статута на Съда последният може, при отмяна на решението на Първоинстанционния съд, сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Настоящият случай е такъв.

77 В това отношение следва да се посочи, че непълният анализ на относимите научни данни, направен от Комисията, може да опорочи не само преценката ѝ за наличието на специфичен проблем, но и цялостната ѝ преценка на условията за прилагане на член 95, параграф 5 и 6 ЕО, и по-конкретно преценката за пропорционалността на мярката, за която е отправено уведомление, при положение че по-подробната преценка на наличните научни данни може, по естеството си, да повлияе върху преценката за пропорционалността на подобна мярка.

78 При тези условия спорното решение следва да бъде отменено, за да може Комисията да прецени отново и въз основа на всички относими научни данни мярката, за която е отправено уведомление, и да установи дали последната отговаря на изискванията, предвидени в член 95, параграфи 5 и 6 ЕО.

По съдебните разноски

79 Съгласно член 122 от Процедурния правилник, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски.

80 По смисъла на член 69, параграф 2 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Кралство Нидерландия е направило искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските по производствата пред двете инстанции.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Отменя Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 27 юни 2007 г. по дело Нидерландия/Комисия (T-182/06).

2) Отменя Решение 2006/372/ЕО на Комисията от 3 май 2006 година относно проект на национални разпоредби, за който Кралство Нидерландия е отправило уведомление съгласно член 95, параграф 5 ЕО и който определя пределни стойности за емисии на прахови частици от превозните средства с дизелов двигател.

3) Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.

Подписи