SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (peti razširjeni senat)

z dne 8. novembra 2007 *

V zadevi T-234/04,

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopajo H. Sevenster, J. van Bakel in M. de Grave, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopa J. Molde, zastopnik,

intervenientka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata F. Simonetti in M. van Beek, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije 2004/1/ES z dne 16. decembra 2003 o nacionalnih določbah glede uporabe kloriranih parafinov s kratkimi verigami, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(4) ES poslala uradno obvestilo (UL 2004, L 1, str. 20), v delu, v katerem Komisija s to odločbo meni, da je njena odobritev na podlagi člena 95(6) ES potrebna za ohranitev nizozemske ureditve glede uporab kloriranih parafinov s kratkimi verigami, ki niso navedene v Direktivi 2002/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o dvajseti spremembi Direktive Sveta 76/769/EGS o omejitvah pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (klorirani parafini s kratkimi verigami) (UL L 177, str. 21),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (peti razširjeni senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik, E. Martins Ribeiro, sodnica, F. Dehousse in D. Šváby, sodnika, in K. Jürimäe, sodnica,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. septembra 2006

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

Mednarodne določbe

1 Evropska skupnost in določene države članice so bile podpisnice Konvencije o preprečevanju onesnaževanja morij iz virov na kopnem, podpisane v Parizu 4. junija 1974 (v nadaljevanju: Pariška konvencija). V okviru te konvencije je pariška komisija sprejela sklep 95/1 (v nadaljevanju: sklep 95/1 PARCOM), ki določa postopno opuščanje uporabe kloriranih parafinov s kratkimi verigami (v nadaljevanju: KPKV). Evropska skupnost ni podpisnica sklepa 95/1 PARCOM.

2 Pariška konvencija je bila nadomeščena s Konvencijo o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika, ki je bila v imenu Skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 98/249/ES z dne 7. oktobra 1997 o sklenitvi Konvencije o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika (UL 1998, L 104, str. 1) (v nadaljevanju: Konvencija OSPAR), pariško komisijo pa je nasledila nova komisija (v nadaljevanju: komisija OSPAR).

Skupnostne določbe

3 Člen 95(4) in (6) ES določa:

„4. Če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ali določbe, ki zadevajo varstvo okolja ali delovnega okolja, o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

[…]

6. Komisija v šestih mesecih po uradnih obvestilih iz odstavk[a] 4 […] odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

Če Komisija v tem roku ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavk[a] 4 […] odobrene.

Če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ni nevarnosti za zdravje ljudi, lahko Komisija zadevno državo članico uradno obvesti, da se rok iz tega odstavka lahko podaljša za nadaljnje obdobje največ šestih mesecev.“

4 Direktiva Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (UL L 262, str. 201) vsebuje določbe, ki omejujejo trženje in uporabo nekaterih nevarnih snovi in pripravkov.

5 V skladu s členom 1(1) Direktive 76/769 se ta uporablja za nevarne snovi in pripravke s seznama v prilogi k tej direktivi. Člen 2 te direktive natančneje določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se nevarne snovi in pripravki s seznama v prilogi lahko dajejo v promet ali uporabljajo samo pod pogoji, navedenimi v prilogi.

6 Direktiva 76/769 je bila večkrat spremenjena, zlasti zato, da bi se k prilogi dodale nove nevarne snovi in pripravki in da bi se zaradi varovanja zdravja ljudi ali okolja omejilo trženje ali uporaba nevarnih snovi in pripravkov.

7 Z Direktivo 2002/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o dvajseti spremembi Direktive Sveta 76/769/EGS o omejitvah pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (klorirani parafini s kratkimi verigami) (UL L 177, str. 21, v nadaljevanju: Direktiva KPKV) je bila k prilogi k Direktivi 76/769 dodana točka 42, v kateri so določena pravila trženja in uporabe KPKV.

8 V skladu s točko 42.1 priloge k Direktivi 76/769, kot je bila spremenjena z Direktivo KPKV, se KPKV „[…] ne sme dajati v promet za uporabo kot snovi ali sestavine drugih snovi ali pripravkov v koncentraciji, višji od 1 %:

— v kovinarstvu,

— za mastitev usnja“.

9 Na podlagi točke 42.2 zgoraj navedene priloge bo Komisija „[…] v sodelovanju z državami članicami in Komisijo OSPAR pred 1. januarjem 2003 ponovno pregledala vse ostale uporabe KPKV ob upoštevanju vseh ustreznih novih znanstvenih spoznanj o tveganjih, ki jih predstavljajo KPKV, za zdravje in okolje. Evropski parlament bo obveščen o izidu tega pregleda“.

10 Člen 2(1) Direktive KPKV določa, da države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 6. julija 2003, o čemer takoj obvestijo Komisijo in te ukrepe začnejo uporabljati najpozneje 6. januarja 2004.

Nacionalne določbe

11 Kraljevina Nizozemska je, zato da bi izpolnila svoje mednarodne obveznosti na podlagi Pariške konvencije in sklepa 95/1 PARCOM, 3. novembra 1999 sprejela

Besluit houdende regels inzake het beperken van het gebruik van kortketenige gechloreerde paraffines (Besluit gechloreerde paraffines WMS) (odlok o prepovedi nekaterih vrst uporabe KPKV (zakon o kemičnih snoveh), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1999, str. 478, v nadaljevanju: odlok). V skladu s členom 4 je odlok začel veljati 31. decembra 1999.

12 V skladu s členom 1 odloka se ta uporablja za klorirane alkane z verigo od vključno 10 do 13 atomov ogljika in stopnjo kloriranja vsaj 48 % teže.

13 Člen 2(1) odloka določa, da je KPKV iz člena 1 prepovedano uporabljati:

a) kot plastifikatorje v barvah, premazih in tesnilnih masah;

b) v tekočinah za obdelavo kovin;

c) kot zaviralce gorenja v gumi, plastiki in tekstilih.

14 Na podlagi člena 2(2) odloka je KPKV kljub temu mogoče uporabljati do 31. decembra 2004 v tesnilnih masah za nasipe in jezove ali kot zaviralce gorenja v tekočih trakovih, ki se uporabljajo izključno v rudarski industriji.

Dejansko stanje

15 Po sprejetju Direktive KPKV je nizozemska vlada Komisiji z dopisom z dne 17. januarja 2003 sporočila, da meni, da je doseg usklajevanja z Direktivo KPKV omejen na uporabe KPKV, ki so izrecno prepovedane s točko 42.1 priloge k Direktivi 76/769, kot je bila spremenjena z Direktivo KPKV. Druge uporabe kot uporabe, ki izhajajo iz sklepa 95/1 PARCOM, naj zato ne bi spadale na področje usklajevanja z Direktivo KPKV, tako da naj bi jih države članice lahko dovoljevale ali prepovedovale, ne da bi morale ravnati v skladu s postopkom iz člena 95(4) in (6) ES.

16 Nizozemska vlada se je v dopisu z dne 17. januarja 2003 prav tako sklicevala na člen 95(4) ES, „v kolikor je to primerno in pravno potrebno“, s tem da je v skladu z navedeno določbo navedla razloge za ohranitev prepovedi iz sklepa 95/1 PARCOM v nacionalni zakonodaji. Z istim dopisom je na koncu izrazila „upanje, da bo Komisija naslednjič upoštevala stališče [Kraljevine] Nizozemske pri oblikovanju svojega stališča glede prostora, s katerim ta razpolaga za [ohranitev svoje] nacionalne ureditve, in da bo sprejela ugodno odločitev o njeni zahtevi na podlagi člena 95(4) ES“.

17 Komisija je z dopisom z dne 25. marca 2003 Kraljevino Nizozemsko obvestila, da je prejela njeno uradno obvestilo na podlagi člena 95(4) ES in da je šestmesečni rok za njen preizkus začel teči 22. januarja 2003, dan po prejemu uradnega obvestila. Komisija je z istim dopisom prav tako navedla, da bo kopija obvestila poslana državam članicam, da podajo svoja morebitna stališča, in da bo sporočilo o tem objavljeno v Uradnem listu.

18 Komisija je z odločbo 2003/549/ES z dne 17. julija 2003 o podaljšanju roka iz člena 95(6) [ES] glede nacionalnih določb o uporabi KPKV, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(4) ES poslala uradno obvestilo (UL L 187, str. 27), ugotovila, da je zahteva za odobritev nacionalnih določb o uporabi KPKV, o kateri je Kraljevina Nizozemska 21. januarja 2003 poslala uradno obvestilo, dopustna in da je, glede na kompleksnost vprašanja in pomanjkanje dokazov o nevarnosti za zdravje ljudi, rok iz člena 95(6), prvi pododstavek, ES upravičeno podaljšati, in sicer do 20. decembra 2003.

19 Člen 1 odločbe 2003/549/ES določa:

„V skladu s členom 95(6), tretji pododstavek, Pogodbe se rok iz prvega pododstavka in odstavka istega člena, glede odobritve ali zavrnitve nacionalnih določb o KPKV, o katerih je [Kraljevina] Nizozemska 21. januarja 2003 na podlagi člena 95(4) ES poslala uradno obvestilo, podaljša do 20. decembra 2003.“

20 Komisija je z odločbo 2004/1/ES z dne 16. decembra 2003 glede nacionalnih določb o uporabi KPKV, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(4) ES poslala uradno obvestilo (UL 2004, L 1, str. 20, v nadaljevanju: izpodbijana odločba) začasno odobrila delno ohranitev zadevnih nacionalnih določb.

21 Komisija je v izpodbijani odločbi najprej navedla, da je z odločbo 2003/549 ugotovila, da je zahteva Kraljevine Nizozemske dopustna, in je glede te točke napotila na to odločbo, s tem da je kljub temu opozorila na razloge za nezdružljivost določb, o katerih je bila obveščena, z zahtevami iz Direktive KPKV. Glede utemeljenosti

zahteve, ki jo je Kraljevina Nizozemska vložila na podlagi člena 95(4) ES, in s katero je zahtevala odobritev ohranitve nacionalnih določb, ki so v nasprotju z Direktivo KPKV, pa je Komisija menila, da se nekatere med njimi lahko začasno ohranijo (do 31. decembra 2006), toda da zaradi razlogov varstva okolja druge niso upravičene in torej ne morejo biti ohranjene.

22 V členih od 1 do 3 izpodbijane odločbe je določeno:

„Člen 1

Nacionalne določbe o KPKV, o katerih je [Kraljevina] Nizozemska Komisiji 21. januarja 2003 na podlagi člena 95(4) [ES] poslala uradno obvestilo, se odobrijo, v kolikor se nanašajo na uporabo KPKV kot sestavin drugih snovi ali pripravkov v koncentraciji, nižji od 1 %:

— kot plastifikatorjev v barvah, premazih in tesnilnih masah,

— kot zaviralcev gorenja v gumi ali tekstilih.

Člen 2

Ta odločba se uporablja do 31. decembra 2006.

Člen 3

Ta odločba je naslovljena na Kraljevino Nizozemsko.“

Postopek

23 Kraljevina Nizozemska je tožbo, ki je bila vpisana pod opravilno številko C-103/04, v tajništvu Sodišča vložila 26. februarja 2004.

24 Komisija je z ločeno vlogo, ki jo je na podlagi člena 91(1) Poslovnika Sodišča vložila v sodnem tajništvu Sodišča 14. maja 2004, vložila ugovor nedopustnosti.

25 Sodišče je s sklepom z dne 8. junija 2004 zadevo C-103/04, v skladu z določbami člena 2 sklepa 2004/407/ES, Euratom z dne 26. aprila 2004 o spremembi členov 51 in 54 Protokola o Statutu Sodišča Evropskih skupnosti (UL L 132, str. 5), odstopilo Sodišču prve stopnje, kjer je bila vpisana pod opravilno številko T-234/04.

26 Kraljevina Danska je v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 24. septembra 2004 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo Kraljevini Nizozemski. Predsednik petega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 15. novembra 2004 to intervencijo dopustil.

27 Kraljevina Nizozemska je v tajništvu Sodišča prve stopnje vložila svoja stališča o ugovoru nedopustnosti, ki ga je podala Komisija.

28 Sodišče prve stopnje je 6. junija 2006, po opredelitvi strank, to zadevo predložilo v odločanje petemu razširjenemu senatu Sodišča prve stopnje.

29 Ob uporabi člena 114(3) Poslovnika je bil na podlagi predloga Komisije, naj se odloči o nedopustnosti, sprožen ustni postopek.

30 Sodišče prve stopnje je v okviru ukrepov procesnega vodstva stranke pozvalo, naj pisno odgovorijo na določena vprašanja. Stranke so odgovorile v postavljenem roku.

31 Stranke so bile na obravnavi 7. septembra 2006 zaslišane in so odgovarjale na vprašanja, ki jim jih je zastavilo Sodišče prve stopnje.

Predlogi strank

32 Kraljevina Nizozemska s tožbo predlaga Sodišču prve stopnje, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično v delu, v katerem Komisija meni, da je njena odobritev na podlagi člena 95(6) ES potrebna za ohranitev nizozemske ureditve glede uporab KPKV, ki niso navedene v Direktivi KPKV;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

33 V ugovoru nedopustnosti Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno;

— Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov.

34 V svojih stališčih v zvezi z ugovorom nedopustnosti Kraljevina Nizozemska Sodišču prve stopnje predlaga, naj predloge Komisije zavrne, glede na to, da Sodišče prve stopnje o dopustnosti odloča pred preizkusom utemeljenosti.

Pravo

35 Na podlagi člena 114(1) Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje na predlog ene od strank odloči o ugovoru nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po temelju. V skladu z odstavkom 3 istega člena se predlog obravnava ustno, razen če Sodišče prve stopnje ne odloči drugače.

36 V skladu s členom 113 Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje kadar koli po uradni dolžnosti in po opredelitvi strank preizkusi, ali so izpolnjene procesne predpostavke javnega reda, in odloči o tem v skladu s pogoji iz člena 114(3) in (4) tega poslovnika.

Trditve strank

37 Komisija najprej zatrjuje, da je v odgovor na uradno obvestilo z dne 17. januarja 2003 Kraljevini Nizozemski z dopisom z dne 25. marca 2003 sporočila, da je prejela navedeno uradno obvestilo in da je rok za preizkus začel teči 22. januarja 2003, dan po prejemu uradnega obvestila. Komisija meni, da iz tega jasno izhaja, da je menila, da nacionalne določbe, o katerih je bila uradno obveščena, spadajo na področje uporabe Direktive KPKV, glede na to, da naj v nasprotnem primeru ne bi bilo postopka, ki je sledil.

38 Drugič, Komisija v nasprotju z navedbami Kraljevine Nizozemske trdi, da iz dopisa z dne 17. januarja 2003 v nobenem primeru ne izhaja, da je Kraljevina Nizozemska Komisiji predložila dve posebni in različni zahtevi, s katerima sta se zahtevala dva neodvisna odgovora. Če bi namreč bilo res, da naj bi nizozemska vlada v naslovu 5, imenovanem „Predlogi“, dopisa z dne 17. januarja 2003 od Komisije zahtevala, naj v najkrajšem možnem roku odloči o diskrecijski pravici, ki jo ima v zvezi z ohranitvijo svoje nacionalne ureditve, naj bi s tem prav tako zahtevala, naj sprejme ugodno odločbo glede zahteve, ki jo je vložila na podlagi člena 95(4) ES. Komisija tako meni, da je glede na formulacijo in predložitev dopisa z dne 17. januarja 2003 logično ugotovila, da je ne glede na mnenje Kraljevine Nizozemske glede obsega uskladitve, ki ga uvaja Direktiva KPKV, Kraljevina Nizozemska poslala uradno obvestilo v smislu člena 95(4) ES.

39 Tretjič, Komisija trdi, da je s tem, da je, kot je to običajno, preverila dopustnost uradnega obvestila, z odločbo 2003/549 tudi implicitno odgovorila na vprašanje glede dosega Direktive KPKV. Svoje mnenje o tem naj bi namreč jasno izrazila v uvodnih izjavah od 32 do 39 navedene odločbe in naj bi ugotovila, da je treba zahtevo Kraljevine Nizozemske šteti za dopustno. V uvodni izjavi 34 odločbe 2003/549 naj bi zlasti

navedla, da je Direktivo KPKV treba razlagati kot ukrep za uskladitev vseh znanih uporab KPKV in naj bi tako državam članicam preprečevala, da bi sprejele ali ohranile nacionalne omejitve uporabe KPKV, ki naj bi bile širše od omejitev, opredeljenih v tej direktivi.

40 V nasprotju s tem, kar Kraljevina Nizozemska trdi v svoji tožbi, naj se torej odločba 2003/549 ne bi omejevala zgolj na podaljšanje roka iz člena 95(6) ES, kar naj bi potrjevalo dejstvo, da naj se Komisija v izpodbijani odločbi ne bi več ukvarjala z obsegom uskladitve, ki jo uvaja Direktiva KPKV. Glede takega vprašanja naj torej izpodbijana odločba ne bi bila potrditvena in naj v nobenem primeru ne bi imela samostojnih pravnih učinkov, ki bi lahko bili predmet ničnostne tožbe v smislu člena 230 ES.

41 Če se Kraljevina Nizozemska ni strinjala z analizo Komisije glede presoje dopustnosti svojega uradnega obvestila z dne 17. januarja 2003, bi morala izpodbijati odločbo 2003/549. Ker Kraljevina Nizozemska v tem smislu ni ukrepala v roku, ki je določen v členu 230 ES, naj sedaj ne bi več mogla izpodbijati stališča Komisije glede dopustnosti iz navedene odločbe s tem, da izkoristi obstoječa pravna sredstva zoper poznejšo odločbo Komisije. To naj bi povzročilo neutemeljeno podaljšanje roka iz člena 230 ES.

42 Kraljevina Nizozemska najprej trdi, da naj bi izpodbijana odločba bila več kot zgolj potrditev odločbe 2003/549, ki naj bi se nanašala zgolj na podaljšanje roka. Stališče Komisije, v skladu s katerim naj bi bila odobritev na podlagi člena 95(6) ES potrebna, naj bi namreč po eni strani povzročilo, da bi nacionalni ukrepi lahko bili ohranjeni zgolj začasno, po drugi strani pa, da bi prepoved KPKV, kot je določena z nizozemsko

ureditvijo, imela bolj omejen obseg od predvidenega. Izpodbijana odločba naj bi torej bistveno spremenila njen pravni položaj s tem, da naj bi sčasoma omejila obseg njenega manevrskega prostora glede ohranitve njenih nacionalnih določb.

43 Drugič, nizozemska vlada opozarja, da je v stikih s Komisijo vedno navajala, da meni, da naj uporabe KPKV, ki niso navedene v Direktivi KPKV, ne bi spadale na področje uporabe te direktive in da jih zato lahko ohrani v svoji nacionalni ureditvi, ne da bi uporabila postopek iz člena 95(4) ES. Zato zatrjuje, da je od Komisije v prvi vrsti zahtevala, naj se izreče o potrebi po uradnem obvestilu na podlagi člena 95(4) ES, kar naj bi izhajalo iz dejstva, da je v dopisu z dne 17. januarja 2003 najprej razložila, zakaj uradno obvestilo na podlagi člena 95(4) ES v obravnavanem primeru ni potrebno, in s tem, da je izrazila upanje, da bo Komisija v najkrajšem možnem roku odločila o manevrskem prostoru, ki ga ima v zvezi z ohranitvijo nacionalne ureditve, ter nato zahtevala, naj Komisija zavzame stališče glede potrebe po takem uradnem obvestilu, ki naj bi bilo poslano zgolj „v kolikor bi to bilo primerno in pravno potrebno“. Zgolj podredno, in sicer „v primeru, da [bi] Komisija menila, da uporabe, ki jih sklep 95/1 PARCOM prepoveduje, Direktiva z dne 25. junija 2002 pa ne, spadajo na področje uporabe te direktive“, pa je Komisiji predlagala, naj odobri ohranitev zadevnih nacionalnih ukrepov.

44 Tretjič, nizozemska vlada, s tem da priznava, da je bila dopustnost uradnega obvestila preizkušena v uvodnih izjavah od 32 do 39 odločbe 2003/549, poudarja, da se izrek te odločbe nanaša zgolj na podaljšanje roka iz člena 95(6) ES, tako da tožba zoper to odločbo ne bi bila dopustna. Zoper stališča, izražena v obrazložitvi akta, naj bi bilo mogoče vložiti ničnostno tožbo zgolj, če pomenijo potrebno podporo izreku tega akta (sklep Sodišča z dne 28. januarja 2004 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-164/02, Recueil, str. I-1177, točka 21), kar pa v obravnavanem primeru ne drži.

45 Četrtič, nobenega dvoma naj ne bi bilo, da je odločba 2003/549 vmesna odločba v primerjavi z izpodbijano odločbo. V skladu s sodno prakso naj bi bilo akte ali odločbe, sprejete v večstopenjskem postopku, zlasti ob koncu internega postopka, mogoče izpodbijati le, če gre za ukrepe, ki na koncu tega postopka dokončno določajo stališče organa, in če ne gre za vmesne ukrepe, katerih namen bi bil priprava končne odločbe (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 18. maja 1994 v zadevi BEUC in NCC proti Komisiji, T-37/92, Recueil, str. II-285, točka 27, in z dne 22. maja 1996 v zadevi AITEC proti Komisiji, T-277/94, Recueil, str. II-351, točka 51, ter sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 5. decembra 2001 v zadevi Commerzbank proti Komisiji, T-219/01 R, Recueil, str. II-3501, točka 33).

46 Kraljevina Nizozemska poleg tega zatrjuje, da, pod predpostavko, da je odločba 2003/549 lahko predmet tožbe, dejstvo, da je ni izpodbijala, ne more biti ovira za dopustnost tožbe zoper izpodbijano odločbo. V zvezi s tem se opira na sodno prakso, v skladu s katero naj zaradi dejstva, da odločitev o sprožitvi formalnega postopka preizkusa glede državnih pomoči ni bila izpodbijana, tožba zoper končno odločbo ne more biti nedopustna (sodbe Sodišča prve stopnje z dne 31. marca 1998 v zadevi Preussag Stahl proti Komisiji, T-129/96, Recueil, str. II-609, točka 31; z dne 12. maja 1999 v združenih zadeviah Moccia Irme in drugi proti Komisiji, od T-164/96 do T-167/96, T-122/97 in T-130/97, Recueil, str. II-1477, točka 65, in z dne 27. novembra 2003 v zadevi Regione Siciliana proti Komisiji, T-190/00, Recueil, str. II-5015, točka 47).

Presoja Sodišča prve stopnje

47 V skladu z ustaljeno sodno prakso so ukrepi, ki imajo zavezujoče pravne učinke, tako da posegajo v interese tožečih strank, akti ali odločbe, ki so lahko predmet ničnostne tožbe v smislu člena 230 ES (sodbi Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 9, in z dne 22. junija 2000 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-147/96, Recueil, str. I-4723, točka 25, zgoraj v točki 44

naveden sklep Nizozemska proti Komisiji, točka 18, in sklep Sodišča prve stopnje z dne 30. marca 2006 v zadevi Korkmaz in drugi proti Komisiji, T-2/04, ZOdl., str. II-32, točka 33).

48 Vendar pa dopis institucije Skupnosti, poslan naslovniku v odgovor na njegovo zahtevo, ne zadošča, da bi ta dopis kvalificirali kot odločbo v smislu člena 230 ES, zoper katero je mogoča ničnostna tožba (v tem smislu glej sklep Sodišča z dne 27. januarja 1993 v zadevi Miethke proti Parlamentu, C-25/92, Recueil, str. I-473, točka 10, zgoraj v točki 45 navedeno sodbo Sodišča prve stopnje AITEC proti Komisiji, točka 50, in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 10. aprila 2003 v združenih zadeviah Alessandrini in drugi proti Komisiji, T-93/00 in T-46/01, Recueil, str. II-1635, točka 60, ter sklep Sodišča prve stopnje z dne 13. julija 2004 v zadevi Comunidad Autónoma de Andalucía proti Komisiji, T-29/03, ZOdl., str. II-2923, točka 29). Poleg tega je jasno, da zgolj pisno izraženo mnenje institucije ne pomeni odločbe, zoper katero bi bilo mogoče vložiti ničnostno tožbo, saj ne more imeti pravnih učinkov, kar tudi ni njen namen (sodba Sodišča z dne 5. oktobra 1999 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-308/95, Recueil, str. I-6513, točka 27).

49 V obravnavanem primeru je nizozemska vlada z dopisom z dne 17. januarja 2003 Komisiji poslala dve zahtevi. Po eni strani je zahtevala, naj Komisija zavzame stališče o vprašanju obsega področja uporabe Direktive KPKV, s tem da je zatrjevala, da naj uporabe, ki so prepovedane s sklepom 95/1 PARCOM, z Direktivo KPKV pa niso bile izrecno prepovedane, ne bi spadale na področje uskladitve, ki jo slednja uvaja, tako da so lahko z nacionalno zakonodajo odobrene ali prepovedane, ne da bi bila v zvezi s tem potrebna odločitev Komisije. Po drugi strani pa je, če bi Komisija menila, da nacionalne določbe, o katerih je bila uradno obveščena, spadajo na področje uporabe Direktive KPKV, zahtevala, naj se Komisija izreče o njihovi ohranitvi v skladu s postopkom iz člena 95(4) in (6) ES. To, da je Kraljevina Nizozemska z istim dopisom zahtevala, naj se Komisija izreče o potrebi po odobritvi na podlagi člena 95(6) ES,

kar sicer izpodbija, ter uradno zahtevala tako odobritev, je – kot je razložila nizozemska vlada – posledica dejstva, da se je približeval rok za prenos Direktive KPKV in je želela pravočasno izpolniti obveznosti iz te direktive.

50 Treba je dodati, da je, kot izhaja iz dopisov z dne 25. junija 2001, poslanih Komisiji in Svetu, nizozemska vlada v postopku sprejetja Direktive KPKV izrazila zaskrbljenost glede dejstva, da je predlog Direktive nudil nižjo stopnjo zaščite kot sklep 95/1 PARCOM, in je odprla vprašanje smotrnosti sprejetja usklajevalnega ukrepa Skupnosti, ki naj bi jo kot pogodbenico h Konvenciji OSPAR oviral pri izpolnjevanju njenih mednarodnih obveznosti. To stališče je bilo potrjeno ob sprejetju Direktive KPKV, saj je nizozemska delegacija glasovala proti in je v izjavi o glasovanju z dne 24. aprila 2002 navedla, da v primeru izvajanja direktive glede KPKV Kraljevina Nizozemska ne bi mogla izpolniti svojih mednarodnih obveznosti na podlagi Pariške konvencije in sklepa 95/1 PARCOM. Vprašanje spoštovanja teh obveznosti je prav tako izpostavljeno v točki 6 naslova 5 dopisa z dne 17. januarja 2003.

51 Kraljevina Nizozemska, s tem da predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe zgolj v delu, v katerem je Komisija menila, da je za ohranitev zadevnih nacionalnih odločb potrebno njeno dovoljenje na podlagi člena 95(6) ES, izpodbija stališče Komisije glede prve zahteve, kot je bila opredeljena v dopisu z dne 17. januarja 2003, in sicer stališče glede obsega uskladitve, ki jo uvaja Direktiva KPKV. Povedano drugače, presoja Komisije glede utemeljenosti razlogov, ki jih je za ohranitev veljavnosti nacionalnih določb, o katerih je bilo poslano uradno obvestilo, navedla Kraljevina Nizozemska, ni predmet spora, saj se ta nanaša zgolj na razlago Komisije glede obsega uskladitve, ki jo uvaja Direktiva KPKV.

52 Zato je treba ugotoviti, ali je stališče Komisije, ki ga Kraljevina Nizozemska izpodbija, če meni, da je za ohranitev veljavnosti nacionalnih določb, o katerih je bilo poslano uradno obvestilo, potrebna odobritev v smislu člena 95(6) ES, akt, ki ga je mogoče izpodbijati.

53 Najprej je treba opozoriti na izraze in smisel postopka iz člena 95(4) in (6) ES.

54 Prvič, člen 95(4) ES določa, da če po sprejetju usklajevalnega ukrepa Skupnosti država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ES ali določbe, ki zadevajo varstvo okolja ali delovnega okolja, o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

55 Iz besedila te določbe torej izhaja, da se država članica odloči, ali bo poslala obvestilo ter tako sprožila postopek iz člena 95(4) in (6) ES, kar pomeni, da predhodno ugotovi, ali zadevne nacionalne določbe potrebujejo dovoljenje Komisije, da bi bile lahko ohranjene v veljavi. Dejstvo, da na podlagi tega postopka zadevna država članica lahko dobi dovoljenje, da ohrani nacionalne določbe, ki so nezdružljive z usklajevalnim ukrepom, poleg tega potrjujejo razlogi iz člena 95(4) ES, ki jih mora država članica predložiti v oporo svojemu predlogu.

56 Drugič, to razlago potrjuje sodna praksa, saj je Sodišče že razsodilo, da postopka iz člena 95(4) in (6) ES ne sproži organ Skupnosti, temveč država članica, saj se odločba organa Skupnosti sprejme le kot odgovor na to pobudo. S svojo zahtevo ima ta država vse možnosti, da se izjavi glede odločitve, katere sprejetje zahteva, kot izrecno izhaja iz člena 95(4) ES, po katerem mora država navesti razloge za ohranitev spornih nacionalnih ukrepov (sodba Sodišča z dne 20. marca 2003 v zadevi Danska proti Komisiji, C-3/00, Recueil, str. I-2643, točki 47 in 48; v tem smislu glej tudi sodbo Sodišča z dne 15. septembra 2005 v združenih zadeviah Cindu Chemicals in drugi, C-281/03 in C-282/03, ZOdl., str. I-8069, točka 47).

57 Sodišče je poleg tega pojasnilo, da se, potem ko država članica Komisijo obvesti o nacionalnih določbah, ki odstopajo od usklajevalnih ukrepov, postopek nadaljuje s fazo, med katero Komisija presodi gradivo iz spisa, namenjeno temu, da se preveri, ali so zahtevani pogoji izpolnjeni, in se konča s končno odločbo, s katero se te nacionalne določbe odobrijo ali prepovejo. Komisija mora v ta namen preizkusiti, ali so razlogi, ki jih je navedla država članica, utemeljeni (sodba Sodišča z dne 21. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-512/99, Recueil, str. I-845, točka 44). Uradno obvestilo o nacionalnih določbah, ki odstopajo od usklajevalnih ukrepov, torej predpostavlja, da gre za določbe, ki so drugačne od določb iz usklajevalne direktive, kar zaradi njihove nezdružljivosti z usklajevalnim ukrepom Skupnosti pomeni, da mora zadevna država članica ugotoviti, ali jih je treba odobriti zaradi izjemnih okoliščin.

58 Tretjič, treba je poudariti, da so, kot izhaja iz sodne prakse, nacionalne določbe, navedene v členu 95(4) ES, določbe, ki so obstajale pred usklajevalnim ukrepom Skupnosti in ki jih je torej zakonodajalec Skupnosti poznal, toda pri usklajevanju ni hotel ali ni želel, da vplivajo nanj. Zaradi tega se je štelo kot sprejemljivo, da lahko država članica predlaga podaljšanje veljavnosti svojih predpisov, pod pogojem, da so ti predpisi upravičeni zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ES ali v zvezi z varstvom okolja ali delovnega okolja (v točki 57 zgoraj navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točka 41, in v točki 56 zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 58).

59 Okoliščina, da je smisel člena 95(4) ES v tem, da je zakonodajalec Skupnosti poznal različne nacionalne zakonodaje, ki so obstajale pred sprejetjem usklajevalnega ukrepa, torej kaže na to, da se je že razpravljalo o različnih stopnjah varstva in razlogih za to ter da so bili ti razlogi upoštevani ob sprejetju takega ukrepa. Vsaka država članica načeloma torej razpolaga, glede na to, da je sodelovala v postopku sprejemanja takega ukrepa, z vsemi elementi za ugotovitev, ali je treba sprožiti postopke iz člena 95(4) in (6) ES, zlasti pa z elementi, ki ji omogočajo, da ugotovi nezdružljivost nacionalnih določb s sprejetim usklajevalnim ukrepom.

60 Iz izrazov, cilja in splošne sistematike člena 95(4) in (6) ES torej izhaja, da sprožitev postopka iz tega člena predpostavlja, da država članica sama presodi morebitno nezdružljivost nacionalnih določb z usklajevalnim ukrepom Skupnosti in, če oceni, da je to potrebno, Komisijo uradno obvesti o teh določbah zato, da bi dobila dovoljenje, da jih ohrani v veljavi. Poleg tega iz zgoraj navedenega izhaja, da mora Komisija v okviru postopka iz člena 95(4) in (6) ES preizkusiti utemeljenost razlogov, ki jih je zadevna država članica navedla glede ohranitve zadevnih nacionalnih ukrepov. Komisija je na podlagi člena 95(6) ES namreč pristojna za odločanje zgolj v obsegu, da po takem preizkusu ugotovi, ali je treba zahtevo za dovoljenje odobriti ali zavrniti.

61 Sledi, da člen 95(4) ES ni podlaga za to, da država članica od Komisije zahteva, naj sprejme odločitev o obsegu uskladitve, ki jo uvaja direktiva Skupnosti, in/ali o združljivosti nacionalne ureditve s tako direktivo. Ker v skladu z isto določbo o tem, ali poslati uradno obvestilo zaradi pridobitve dovoljenja za odstopanje zaradi izjemnih okoliščin, odloča zgolj zadevna država članica in ker poleg tega Komisija na podlagi nobene določbe Direktive KPKV ni pristojna za odločanje o njeni razlagi, je stališče tega organa glede področja uporabe zadevnega ukrepa Skupnosti zgolj mnenje, ki ne zavezuje pristojnih nacionalnih organov (v tem smislu glej sodbi Sodišča z dne 27. marca 1980 v zadevi Sucrimex et Westzucker proti Komisiji, 133/79, Recueil, str. 1299, točke od 16 do 18, in z dne 27. septembra 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, 114/86, Recueil, str. 5289, točka 13; v tem smislu glej sklepa Sodišča z dne 17. maja 1989 v zadevi Italija proti Komisiji, 151/88, Recueil, str. 1255, točka 22, in z dne 13. junija 1991 v zadevi Sunzest proti Komisiji, C-50/90, Recueil, str. I-2917, točke od 12 do 14).

62 V takih okoliščinah razlaga zadevne direktive s strani Komisije ne more imeti pravnih učinkov, temveč zgolj njena uporaba v dani situaciji (sodba Sodišča prve stopnje z dne 16. julija 1998, v zadevi Regione Toscana proti Komisiji, T-81/97, Recueil, str. II-2889, točka 23, in v točki 48 zgoraj navedena sodba Sodišča prve stopnje Alessandrini in drugi proti Komisiji, točka 61). Iz zgoraj navedenega torej izhaja, da uporaba Direktive KPKV, vključno glede potrebe po pridobitvi dovoljenja za odstopanje zaradi

izjemnih okoliščin za ohranitev nacionalne ureditve, ne izvira iz razlage Komisije, temveč iz odgovornosti zadevne države članice, ki lahko sama sproži postopek obveščanja iz člena 95 ES, če oceni, da je to potrebno. Povedano drugače, če države članice nič ne ovira pri tem, da od Komisije zahteva mnenje glede razlage usklajevalnega ukrepa Skupnosti, tako mnenje naslovnika v nobenem primeru ne zavezuje, in sicer ga ne zavezuje, da bi Komisijo obvestil o nacionalnih določbah zaradi pridobitve odobritve zaradi izjemnih okoliščin, ali da bi te določbe razveljavil ali spremenil.

63 Morebitna obveznost države članice, da razveljavi ali spremeni svoje nacionalne določbe, izhaja neposredno iz Direktive KPKV in ne iz razlage Komisije glede obsega usklajevanja, ki ga uvaja ta direktiva, kar pomeni, da taka razlaga nima nobenih pravnih učinkov. To potrjuje dejstvo, da potem, ko je bilo poslano uradno obvestilo v smislu člena 95 ES, v skladu z v tem primeru uporabljivo sodno prakso, zadevna država članica lahko uporabi svoje nacionalne določbe šele potem, ko je Komisija te določbe odobrila, tako da države članice medtem niso izvzete iz ravnanja v skladu z določbami usklajevalne direktive (v tem smislu glej sodbo Sodišča z dne 1. junija 1999 v zadevi Kortas, C-319/97, Recueil, str. I-3143, točki 28 in 38).

64 Drugič, ne glede na dejstvo, da je Kraljevina Nizozemska vložila posebno zahtevo, da bi dobila uradni odgovor glede obsega področja uporabe Direktive KPKV, je treba preveriti, ali je treba stališče Komisije v zvezi s tem, v kolikor je vsebovano v okviru preizkusa dopustnosti uradnega obvestila, ki ga je poslala zadevna država članica, šteti kot sestavni del postopka, v katerem Komisija odobri ali zavrne zahtevo za ohranitev nacionalnih določb, o katerih je bila obveščena, in ali zato predstavlja akt, ki ga je mogoče izpodbijati.

65 Kot izhaja iz prakse Komisije na tem področju, odločbe, sprejete na podlagi postopka iz člena 95(4) in (6) ES, v okviru preizkusa dopustnosti nakazujejo na točke, v katerih

nacionalne določbe, o katerih je bilo poslano uradno obvestilo, odstopajo od usklajevalnega ukrepa Skupnosti. Tako nakazovanje, ki v nobenem primeru ne izhaja iz analize, s katero Komisija razglasi nezdružljivost nacionalnih določb z zadevnim ukrepom Skupnosti, zgolj opozarja na točke, v katerih se, v skladu z uradnim obvestilom države članice, te določbe razlikujejo od določb iz usklajevalne direktive.

66 Vendar pa ne bi bilo izključeno, da bi se Komisija v okviru preizkusa dopustnosti na lastno pobudo ali, kot v obravnavanem primeru, na pobudo zadevne države članice izrekla o razlagi področja uporabe zadevne usklajevalne direktive. Predhodna presoja dopustnosti uradnega obvestila, ki lahko v nekaterih primerih vključuje mnenje o obsegu uskladitve, ki jo uvaja zadevna direktiva, Komisiji omogoča, da preveri, ali so izpolnjeni pogoji za sprejetje odločbe na podlagi člena 95(6) ES, in se tako tudi izogne odvečnemu in nepotrebnemu preizkusu utemeljitev države članice za ohranitev nacionalne ureditve, o kateri jo je uradno obvestila.

67 Komisija lahko torej na podlagi take presoje ugotovi, da država članica ne potrebuje nobenega dovoljenja, da bi ohranila določbe, o katerih jo je uradno obvestila, ravno zato, ker te ne spadajo na področje uporabe usklajevalne direktive. Dejstvo, da Komisija pod tako predpostavko zahtevo za dovoljenje zaradi izjemnih okoliščin razglasi za nedopustno (v tem smislu glej odločbo Komisije 2002/65/ES z dne 25. januarja 2002, glede nacionalnih določb v zvezi s HIV testi, o katerih je Združeno kraljestvo na podlagi člena 95(4) ES poslalo uradno obvestilo, glede Direktive 98/79/ES o *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkih (UL L 25, str. 47)), potrjuje, da ne glede na zahtevo države članice v tem smislu, začne predhodni preizkus, da bi ugotovila, ali so izpolnjeni pogoji za sprejetje odločbe na podlagi člena 95(6) ES.

68 Ko se torej Komisija v okviru preizkusa dopustnosti obvestila omejuje na to, da opozori na obseg uskladitve, ki ga uvaja zadevna direktiva, in da potrdi presojo države članice, ki je slednjo privedla do tega, da je Komisijo obvestila o zadevnih nacionalnih določbah, kot v obravnavanem primeru glede druge zahteve nizozemske vlade, je treba ugotoviti, da rezultat takega preizkusa ne more spremeniti pravnega položaja zadevne države članice, glede na to, da se je postopek iz člena 95(4) in (6) ES začel na podlagi obvestila in ne na podlagi mnenja Komisije glede razlage zadevne usklajevalne direktive. V okviru tega postopka tako mnenje namreč pomeni zgolj preizkus utemeljitev, ki jih je podala ta država članica glede morebitne ohranitve nacionalnih določb, o katerih je uradno obvestila Komisijo.

69 Glede na to, da je v obravnavanem primeru Komisija, s tem da je preizkusila utemeljenost razlogov, ki jih je podala Kraljevina Nizozemska, da bi ugotovila, ali so izpolnjeni pogoji za dovoljenje zaradi izjemnih okoliščin, in s tem da je odločila tej državi članici dati zahtevano dovoljenje, ne glede na to, ali je to dovoljenje delno in začasno, izvrševala svojo pristojnost za odločanje, ki jo ima na podlagi člena 95(6) ES, je treba ugotoviti, da stališče Komisije, ki ga ta država članica izpodbija, ni spremenilo pravnega položaja te države članice in torej ne more biti predmet ničnostne tožbe.

70 Prav tako ni mogoče sprejeti, da ima država članica vse možnosti, da Komisijo obvesti o nacionalnih določbah na podlagi člena 95(4) ES ter potem izpodbija končno odločbo zgolj, če je z njo zahtevana odobritev bodisi v celoti bodisi delno zavrnjena, s tem da zatrjuje, da presoja Komisije ni bila potrebna in da slednja torej ne bi smela presojati določb, o katerih je bila uradno obveščena, na podlagi postopka iz člena 95(4) in (6) ES. S tem bi bila namreč državi članici priznana možnost, da na podlagi uradnega obvestila od Komisije pridobi izjavo o združljivosti njenih določb z usklajevalnim ukrepom Skupnosti, kar pa ni predmet tega postopka.

71 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je tožba, s katero se predlaga razglasitev ničnosti sporne odločbe Komisije glede razlage obsega uskladitve, ki ga uvaja Direktiva KPKV, nedopustna.

Stroški

72 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Kraljevina Nizozemska s svojim zahtevkom ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov, ki jih je ta priglasila.

73 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika, države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Iz tega sledi, da Kraljevina Danska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (peti razširjeni senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrže kot nedopustna.

2. Kraljevina Nizozemska nosi svoje stroške ter stroške, ki jih je priglasila Komisija.

3. Kraljevina Danska nosi svoje stroške.

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 8. novembra 2007.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon M. Vilaras