FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT af 17. juli 2008 [1]

I — Indledning

1. Fællesskabsretten regulerer grænseværdierne for dieseldrevne køretøjers partikelemission. Imidlertid påtænker Kongeriget Nederlandene kun at tillade køretøjer, som opfylder strengere grænseværdier. Foranstaltningen skal bidrage til at sænke partikelkoncentrationen i luften, eftersom de fællesskabsretlige grænseværdier for partikelemission overskrides i flere dele af landet.

2. Kongeriget Nederlandene gav derfor i medfør af EF-traktatens artikel 95, stk. 5, Kommissionen meddelelse om, at det havde til hensigt at vedtage et dekret om undtagelse fra bestemmelserne om grænseværdier for partikelemission. Kommissionen forkastede imidlertid det anmeldte dekretforslag ved den anfægtede beslutning [2]. Retten gav derefter ikke Kongeriget Nederlandene medhold i den sag, det anlagde mod Kommissionen om annullation af dennes beslutning [3].

3. Med den foreliggende appel har Kongeriget Nederlandene foreholdt Kommissionen, at den har undladt at efterprøve en rettidigt fremlagt rapport indeholdende nye oplysninger om luftforureningen i Kongeriget Nederlandene. Ifølge den nederlandske regering har Retten, idet den forkastede det nederlandske anbringende, fejlfortolket Kommissionens forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligt. Endvidere har den nederlandske regering gjort gældende, at Rettens prøvelse af, hvorvidt der foreligger et for Kongeriget Nederlandene specifikt problem, jf. artikel 95, stk. 5, EF, er behæftet med en retlig fejl.

II — Retsforskrifter

4. Retten har i præmis 1-9 i sin afgørelse gjort rede for de relevante retsforskrifter således:

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Kommissionens beslutning 2006/372/EF af 3.5.2006 om udkast til nationale bestemmelser om grænseværdier for dieseldrevne køretøjers partikelemission, som Kongeriget Nederlandene har givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, EUT L 142, s. 16.

3 — Dom af 27.6.2007, sag T-182/06, Sml. II, s. 1983.

»1 Artikel 95, stk. 4-6, EF bestemmer:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4, og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.«

2 Det bestemmes i artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), at medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling for forurenende stoffer i luften, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse

planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.

3 I henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 96/62 oplyser medlemsstaterne inden ni måneder efter udløbet af hvert år Kommissionen om forekomsten af forureningsniveauer over grænseværdien plus margen for overskridelse.

4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/69/EF af 13. oktober 1998 om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af emissioner fra motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/220/EØF (EFT L 350, s. 1) trådte i kraft den 28. december 1998 på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

5 Denne retsakt underkaster dieseldrevne køretøjer, der henhører dels under klasse M (personbiler) som defineret i bilag II, punkt A, til Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1970 I, s. 82) — undtaget køretøjer med en totalmasse over 2 500 kg — dels under klasse N[1], gruppe I (erhvervskøretøjer med en tilladt totalvægt på 1 305 kg), en grænseværdi for partikelmassen (PM) på 25mg/km.

6 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 98/69 bestemmer:

»[…] medlemsstaterne [kan] […] ikke af grunde, der vedrører luftforurenende emissioner fra motorkøretøjer,

— nægte EF-typegodkendelse i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 70/156/EØF, eller

— nægte national typegodkendelse, eller

— forbyde registrering, salg eller ibrugtagning af køretøjer i henhold til artikel 7 i direktiv 70/156/EØF,

hvis køretøjerne opfylder forskrifterne i direktiv 70/220/EØF, som ændret ved nærværende direktiv.«

7 Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41), sammenholdt med direktiv 96/62, fastsætter grænseværdier, som bl.a. finder anvendelse på koncentrationerne af partiklerne »PM_{10} « i luften og har været retligt bindende siden den 1. januar 2005.

8 Med henblik på anvendelsen af direktiv 1999/30 defineres PM_{10} -partiklerne som følger:

»11) »PM_{10} «: partikler, der passerer gennem en størrelsesselektiv si med 50% effektiv afskæring ved 10 µm aerodynamisk diameter«.

9 Artikel 5 i direktiv 1999/30 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af disse partikler i luften ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del 1 i bilag III til direktivet.«

5. I mellemtiden er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer blevet udstedt [4]. »Euro 5-bestemmelsen« sænker Fællesskabets grænseværdi for partikelemission til 5 mg/km. I princippet skal alle nye typer af dieseldrevne lette køretøjer og erhvervskøretøjer være udstyret med et partikelfilter fra september 2009, og alle nye, allerede godkendte typer køretøjer fra januar 2011.

6. Desuden blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa underskrevet [5]. Direktivet erstatter primært direktiv 96/62 og 1999/30. Artikel 22, stk. 1 og 2, i det nye direktiv fritager under visse

4 — EFT L 171, s. 1.
5 — EFT L 152, s. 1.

forudsætninger midlertidigt medlemsstaten fra forpligtelsen til at overholde de pågældende grænseværdier. For PM_{10} gælder denne fritagelse i tre år efter ikrafttrædelsen, dvs. frem til 2011.

III — Den administrative procedure

7. Ved skrivelse af 2. november 2005 gav Kongeriget Nederlandene Kommissionen meddelelse om, at det havde til hensigt at vedtage et dekret, der skulle underkaste visse dieseldrevne køretøjer en højere grænseværdi for partikelemission end fastsat i fællesskabsretten. Kommissionen har i punkt 6 i beslutning 2006/372 redegjort således for de forelagte foranstaltninger, som ønskes godkendt:

»Kongeriget Nederlandene har givet Kommissionen meddelelse om et udkast til dekret, der har til formål at indføre en obligatorisk grænseværdi for partikelemission på 5 mg/km for erhvervskøretøjer med en tilladt totalvægt på 1 305 kg (køretøjer i klasse N^1, gruppe I) og for personbiler (køretøjer i klasse M_1) som defineret i artikel 1.1 (h) og 1.1 (at) i den nederlandske forordning om køretøjer (Voertuigreglement). Dekretet vil finde anvendelse på alle sådanne køretøjer, der anvendes første gang efter den 31. december 2006, og som er dieseldrevne. Dette betyder således, at disse køretøjer skal udstyres med partikelfiltre.«

8. Sagens videre forløb beskrives i den appellerede doms præmis 21-26:

»21 Ved skrivelse af 23. november 2005 bekræftede Kommissionen modtagelsen af den nederlandske regerings anmeldelse og meddelte denne, at den frist på seks måneder, som Kommissionen i henhold til artikel 95, stk. 6, EF har til at træffe afgørelse vedrørende dispensationsansøgninger, var begyndt at løbe den 5. november 2005, hvilket vil sige dagen efter modtagelsen af anmeldelsen.

22 Rapporten om vurdering af luftkvaliteten i Nederlandene for 2004 som udarbejdet i henhold til direktiv 96/62 blev tilsendt Kommissionen den 8. februar 2006 og blev registreret af Kommissionen den 10. februar 2006.

23 Ved skrivelse af 10. marts 2006 underrettede de nederlandske myndigheder Kommissionen om en rapport, der i marts 2006 var blevet udarbejdet af Milieu- en Natuurplanbureau (Nederlandenes agentur for miljøvurdering […]), med titlen »Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek« (nye oplysninger om partikelproblemets omfang).

24 For at vurdere de nederlandske myndigheders argumenter anmodede Kommissionen om videnskabelig og teknisk rådgivning fra en rådgivningsgruppe under Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (den nederlandske organisation for anvendt naturvidenskabelig forskning […]).

25 Denne organisation fremlagde sin rapport til Kommissionen den 27. marts 2006.

26 Ved beslutning 2006/372/EF forkastede Kommissionen det anmeldte dekretudkast med den begrundelse, at »Kongeriget Nederlandene ikke har fremlagt belæg for, at der foreligger et specifikt problem i forhold til direktiv 98/69/EF«, og at »den meddelte foranstaltning ikke står i forhold til de opstillede mål.«

IV — Retsforhandlingerne ved Retten i Første Instans og parternes påstande

9. Nederlandene anlagde den 12. juli 2006 annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning 2006/372 ved Retten i Første Instans.

10. Den nederlandske regering anførte i den appellerede doms præmis 33, at beslutningen er i strid med de materielle bestemmelser i artikel 95 EF og med begrundelsespligten i artikel 253 EF, for det første fordi det ved denne beslutning afvises, at der efter vedtagelsen af direktiv 98/69 forelå et specifikt problem i Nederlandene, og det uden at de relevante oplysninger, som den pågældende medlemsstat har fremlagt, er blevet efterprøvet, for det andet fordi det i beslutningen antages, at det anmeldte dekretudkast ikke står i forhold til de af Kongeriget Nederlandene opstillede mål.

11. Efter at Retten havde fremskyndet behandlingen af sagen afsagde Retten dom den 27. juni 2007. Herved undersøgte Retten kun det første anbringende, nemlig spørgs-

målet om, hvorvidt der var blevet taget behørigt hensyn til de af Nederlandene fremsendte oplysninger samt dokumentationen for, at der var tale om et specifikt problem for Nederlandene. Retten forkastede det nederlandske anbringende i begge henseender.

12. Kongeriget Nederlandene har anlagt nærværende appel til prøvelse af denne dom. Den nederlandske regering har bestridt begge led i Rettens dom og har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne tager stilling til de øvrige anbringender.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises eller subsidiært forkastes.

— Appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Begge parter har afgivet skriftlige indlæg i sagen. Der har ikke fundet nogen mundtlig retsforhandling sted.

V — Stillingtagen

15. Kongeriget Nederlandene og Kommissionen er uenige om, hvorvidt det er i overensstemmelse med fællesskabsretten i Nederlandene at indføre strengere grænseværdier for partikelemission for dieseldrevne køretøjer end dem, der er fastsat i direktiv 98/69.

16. Kongeriget Nederlandene kan kun vedtage en national bestemmelse, som fraviger direktiv 98/69, såfremt Kommissionen har godkendt dette. Dette fremgår af artikel 95, stk. 5 og 6, EF, da den nederlandske bestemmelse efterfølgende ville fravige en retsakt med hjemmel i EF-traktatens artikel 100a (efter ændring artikel 95 EF).

17. I henhold til artikel 95, stk. 5, EF skal den pågældende medlemsstat give Kommissionen meddelelse om grundene til de omtvistede

bestemmelsers indførelse [6]. Det påhviler således medlemsstaten at påvise disse grunde [7].

18. Medlemsstaten skal først og fremmest påvise, at indførelsen af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning, er baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. Dernæst skal den påvise, at indførelsen skyldes et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som opstår efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen [8].

19. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i artikel 95, stk. 6, EF efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

20. Den foreliggende appel vedrører udelukkende anvendelsen af artikel 95, stk. 5, EF. Kommissionen har ganske vist konstateret, at Kongeriget Nederlandene har fremlagt nye videnskabelige oplysninger [9], men mener ikke, at der foreligger et specifikt problem for Kongeriget Nederlandene. Retten har forkastet Kongeriget Nederlandenes indsigelser herimod og stadfæstet Kommissionens konstatering.

21. I appellen har den nederlandske regering dels foreholdt Retten med urette at have fastslået, at Kommissionen har taget den af Kongeriget Nederlandene forelagte rapport i betragtning (jf. punkt A nedenfor), og dels anfægtet, at Retten har anset Kommissionens undersøgelse af, hvorvidt der forelå et specifikt problem for Nederlandene, for tilstrækkelig (jf. punkt B nedenfor).

22. Eftersom begge appelanbringender går ud på, at der er begået retlige fejl i argumentationen i den appellerede dom, skal jeg efterfølgende undersøge, om domskonklusionen kan være berettiget af andre retlige grunde (jf. punkt C nedenfor). I dette tilfælde bør appellen ligeledes forkastes [10].

6 — Dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 80 ff.

7 — Jf. i forbindelse med artikel 95, stk. 4, EF dom af 20.3.2003, sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 2643, præmis 84.

8 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 80, og dom af 13.9.2007, forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P, Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7141, præmis 57.

9 — Jf. punkt 25-32 i den omtvistede beslutning.

10 — Dom af 9.6.1992, sag C-30/91 P, Lestelle mod Kommissionen, Sml. I, s. 3755, præmis 28, af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 58, og af 21.9.2006, sag C-167/04 P, JCB Service mod Kommissionen, Sml. I, s. 8935, præmis 186.

A — *Det første appelanbringende — behandlingen af en nederlandsk rapport*

23. Dette appelanbringende vedrører påstanden om, at Kommissionen i den anfægtede beslutning med urette har anført, at rapporten om luftkvaliteten i Nederlandene for 2004 endnu ikke forelå.

1. De forskellige rapporter

24. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra a), nr. i, i direktiv 96/62 skal medlemsstaterne hvert år oplyse Kommissionen om forekomsten af forureningsniveauer over grænseværdien plus margen for overskridelse.

25. I punkt 41 i den anfægtede beslutning konstaterede Kommissionen, at Kongeriget Nederlandene endnu ikke havde fremsendt nogen data for 2004. Det er imidlertid ubestridt, at denne konstatering er forkert. Retten fastslår i præmis 22 i den appellerede dom, at rapporten blev tilsendt Kommissionen den 8. februar 2006 og blev registreret af Kommissionen den 10. februar 2006. Den anfægtede beslutning blev først vedtaget tre måneder senere.

26. Der skal sondres mellem denne rapport om luftkvaliteten for 2004 og to andre rapporter.

27. På den ene side fremsendte Nederlandene i marts 2006 en rapport udarbejdet af Nederlandenes agentur for miljøvurdering [11], den såkaldte »MNP-rapport«. I punkt 41 i den anfægtede beslutning har Kommissionen under henvisning til denne rapport fastslået, at partikelkoncentrationen var ca. 10-15% lavere end først antaget. Ifølge rapporten ville antallet af zoner, hvor grænseværdierne for luftkvalitet overskrides, tillige blive halveret i 2010 i forhold til 2005 og i 2015 i forhold til 2010.

28. På den anden side anmodede Kommissionen en rådgivningsgruppe under den nederlandske organisation for anvendt naturvidenskabelig forskning [12] om at foretage en

11 — Milieu- en Natuurplanbureau, herefter »MNP«.

12 — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek«, herefter »TNO«.

undersøgelse af Nederlandenes anmodning. Resultaterne af undersøgelsen blev offentliggjort i den såkaldte TNO-rapport den 27. marts 2006. Kommissionen støttede sig i det væsentlige på denne rapport, da den vedtog den anfægtede beslutning.

29. TNO-rapporten viser, at i hvert fald Kommissionens eksperter havde kendskab til de nye oplysninger om luftkvaliteten i Nederlandene for 2004. I den appellerede doms præmis 44 citerer Retten TNO-rapporten således:

»De foreløbige oplysninger, som Kongeriget Nederlandene har indgivet vedrørende overskridelserne i 2004, viser et andet billede end for 2003. I alle zoner konstaterer man hvad angår PM^{10} en overskridelse med mindst en af grænseværdierne forhøjet med overskridelsesmargenen.«

2. Bedømmelse af appelanbringendet

30. Den nederlandske regering har med dette appelanbringende foreholdt Retten, at den har begået en retlig fejl ved anvendelsen af Kommissionens forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligt.

Formaliteten

31. Ifølge Kommissionen bør dette anbringende afvises, først og fremmest fordi Nederlandene har mistet retten til at fremkomme med nye klagepunkter vedrørende rapporten for 2004 som følge af, at den fremlagde denne for sent. Dertil kommer, at Nederlandene med dette appelanbringende kun betvivler Rettens faktiske konstateringer.

32. Kommissionens første indvending for så vidt angår formaliteten vedrørende dette appelanbringende bør forkastes, fordi det — i hvert fald i denne sag — savner ethvert grundlag. Hvorvidt Kommissionen under forvaltningsproceduren skal tage stilling til et anbringende, som en medlemsstat har indleveret for sent, er i princippet et spørgsmål om et søgsmåls realitet.

33. Princippet om misbrug af rettigheder kan for så vidt angår formaliteten kun under særlige omstændigheder være til hinder for et søgsmål eller visse anbringender. I så fald skulle medlemsstaten have skabt en berettiget forventning hos Kommissionen om, at den ikke havde forelagt yderligere oplysninger

eller, i det mindste for så vidt angår visse dokumenter, under alle omstændigheder ikke havde til hensigt at anlægge sag til prøvelse heraf. Kommissionen har ikke anført nogen argumenter til støtte for, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, og navnlig ikke for at der foreligger en sådan berettiget forventning, og dette kan heller ikke udlægges af Kommissionens argumentation som sådan.

34. Derudover kan denne indvendig højst rettes mod realitetsbehandlingen af søgsmålet i første instans og ikke mod realitetsbehandlingen af appellen. Kommissionen har imidlertid ikke gjort gældende, at Retten med urette har givet Nederlandene medhold på dette punkt.

35. Kommissionens anden indvending mod realitetsbehandlingen af dette appelanbringende har derimod hjemmel i en anerkendt maksime i appelretten: Det fremgår af artikel 225 EF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Domstolen, at appel er begrænset til retsspørgsmål. Det er derfor alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder såvel som til at vurdere beviserne. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet forkert gengivet [13].

36. Den nederlandske regerings klagepunkt vedrører modsat Kommissionens opfattelse imidlertid ikke Rettens faktiske konstateringer. Disse er ubestridte. Klagepunktet drejer sig i højere grad om, hvorvidt den på baggrund af disse konstateringer af Retten dragne konklusion om, at Kommissionen hverken har tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu eller sin begrundelsespligt, er korrekt. Dette er et retligt spørgsmål. Kommissionens indvending bør derfor også på dette punkt forkastes.

13 — Dom af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 29, af 15.6.2000, sag C-237/98 P, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4549, præmis 35 f., af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 49, og af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) mod Kommissionen og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 60.

37. Det første appelanbringende skal således antages til realitetsbehandling.

Realiteten

38. Kommissionens forpligtelse til at udvise omhu og begrundelsespligt skal ses på baggrund af de beføjelser, som den har udøvet i denne sag. Eftersom Kommissionen inden for rammerne af artikel 95, stk. 5 og 6, EF skal foretage komplicerede tekniske bedømmelser, skal den indrømmes en vid skønsbeføjelse [14].

39. Når domstolskontrollen imidlertid begrænses som følge af Kommissionens vide skønsbeføjelse, er overholdelsen af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, af fundamental betydning. Disse garantier omfatter navnlig kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag samt anføre en tilstrækkelig begrundelse for sine beslutninger [15]. Fællesskabsretsinstansernes kontrol omfatter derfor også en undersøgelse af, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning ved en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for Kommissionens konklusioner [16].

40. Jeg skal således først efterprøve, om rapporten for 2004 indeholder relevante oplysninger. I denne henseende blev det i TNO-rapporten fastslået, at de nye oplysninger ville give et *andet* billede af situationen end de tidligere oplysninger. Fremkomsten af nye oplysninger er nødvendigvis af betydning for vurderingen af situationen i Nederlandene. Derfor var disse nye oplysninger relevante.

41. Tidspunktet for fremsendelsen af oplysningerne rejser imidlertid spørgsmål om, hvorvidt Kommissionen med rette kunne undlade at tage stilling til dem, da den traf sin afgørelse vedrørende Kongeriget Nederlandenes anmodning.

14 — Jf. i denne retning dom af 18.7.2007, sag C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, Sml. I, s. 6557, præmis 75, og af 2.4.1998, sag C-127/95, Norbrook Laboratories, Sml. I, s. 1531, præmis 90.

15 — Dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, og af 7.5.1992, forenede sager C-258/90 og C-259/90, Pesquerias De Bermeo og Naviera Laida mod Kommissionen, Sml. I, s. 2901, præmis 26; jf. ligeledes Rettens dom af 7.11.2007, sag T-374/04, Tyskland mod Kommissionen, Sml. II, s. 4431, præmis 81.

16 — Dom af 15.2.2005, sag C-12/03 P, Kommissionen mod Tetra Laval, Sml. I, s. 987, præmis 39, dommen i sagen Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 77, og dom af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, præmis 57.

42. I henhold til artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 96/62 burde Kongeriget Nederlandene allerede have fremsendt rapporten den 1. oktober 2005, dvs. en måned før dets anmodning efter artikel 95, stk. 5, EF. Rapporten blev dog fremsendt med fem måneders forsinkelse. Der er imidlertid ingen sammenhæng mellem de i direktiv 96/62 fastsatte frister og proceduren efter artikel 95, stk. 6, EF. Tilsidesættelsen heraf er derfor uden betydning for fravigelsesproceduren.

43. Artikel 95 EF indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om, på hvilket tidspunkt dokumenter til støtte for en fravigelsesprocedure skal forelægges. Domstolen antager ganske vist, at medlemsstaten i princippet skal fremlægge sine argumenter i forbindelse med dens anmodning [17], men den tillader dog efterfølgende supplering af sagsakterne [18].

44. Derudover er det i overensstemmelse med de grundlæggende fællesskabsretlige miljø- og forvaltningsretlige principper at tage senere indleverede oplysninger i betragtning. Ifølge artikel 174, stk. 3, første led, EF tages der hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data ved udarbejdelsen af Fællesskabets miljøpolitik. [19] Hensynet til nye oplysninger udgør desuden grundlaget for proceduren efter artikel 95, stk. 5 og 6, EF [20]. Forvaltningsprocedureretligt skal retmæssigheden af en retsakt vurderes på baggrund af de oplysninger, der forelå på tidspunktet for dens vedtagelse [21].

45. Kommissionen har i overensstemmelse med disse krav udtrykkeligt taget hensyn til MNP-rapporten, som endda blev tilsendt Kommissionen på et senere tidspunkt end rapporten om luftkvaliteten i Nederlandene for 2004. Den omstændighed, at MNP-rapporten støtter Kommissionens synspunkt, sætter samtidig Kommissionens behandling af rapporten for 2004 i et særligt dårligt lys.

17 — Dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 48, og i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 38.

18 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 62.

19 — Dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 49 ff. Jf. vedrørende anvendelsen over for medlemsstaterne dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 54, af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 27, og af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 63.

20 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 41, og i sagen Danmark mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 58.

21 — Dom af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 533, præmis 29-32, af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 321, præmis 7, af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 46, og af 12.1.2006, sag C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Sml. I, s. 679, præmis 38.

46. Det kan imidlertid i enkelte undtagelsestilfælde være berettiget ikke at tage hensyn til sent indleverede oplysninger på grund af de strenge frister i forbindelse med proceduren efter artikel 95, stk. 6, EF [22], f.eks. hvis dette ville gøre det umuligt at foretage prøvelse inden for de fastsatte frister. Såfremt Kommissionen nægter at tage hensyn til for sent indleverede oplysninger, ville en sådan beslutning imidlertid kunne gøres til genstand for en retslig prøvelse. Som følge heraf skulle Kommissionen have begrundet, hvorfor den ikke havde taget hensyn til rapporten for 2004. Dette er imidlertid ikke sket.

47. Rapporten om luftkvaliteten i Nederlandene for 2004 skulle således være taget i betragtning i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen om fravigelsesanmodningen.

48. Det fremgår imidlertid ikke af den omtvistede beslutning, at der blev taget hensyn til disse oplysninger. Derimod fastslog Kommissionen i præmis 41, at rapporten ikke forelå.

49. Retten har derimod i præmis 43 og 44 i den appellerede dom fastslået, at Kommissionens sagkyndige har taget hensyn til disse tal i TNO-rapporten, og at Kommissionen har støttet sig på denne rapport. Retten henviser endvidere til vurderingen af den senere indleverede MNP-rapport og konkluderer deraf i præmis 47, at Kommissionen ikke kan foreholdes ikke at have efterprøvet de seneste oplysninger, som den nederlandske regering tilstillede den, inden beslutningen blev vedtaget.

50. I realiteten dokumenterer TNO-rapporten, at Kommissionen var bekendt med tallene for 2004, og at der blev taget hensyn til disse tal under proceduren, nemlig indirekte via TNO-rapporten.

51. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen tager hensyn til relevante oplysninger i en hvilken som helst form. Sådanne oplysninger skal derimod tages i betragtning på behørig vis [23].

52. Det fremgår imidlertid ikke af Kommissionens beslutning, hvilken betydning den har tillagt overskridelsen af grænseværdierne på det samlede nederlandske område. TNO-rapporten indeholder ganske vist enkelte bemærkninger vedrørende denne situation, men det fremgår ikke, hvorvidt der foreligger et specifikt problem i Nederlandene.

22 — Jf. dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 48, og i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 39.

23 — Dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 114.

53. Kun Retten nævner dette punkt i præmis 109 og 110 i den appellerede dom. Den henviser således til, at yderligere fire medlemsstater i 2004 havde overskredet grænseværdierne i alle zoner, og at luftkvaliteten i Nederlandene i absolutte tal sågar var forbedret i forhold til året før.

54. Rettens konstateringer på dette område kan imidlertid ikke opveje den mangel, som den omtvistede beslutning er behæftet med. Begrundelsen for en fællesskabsretsakt skal nemlig tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret [24]. En manglende begrundelse kan derfor ikke gives under en retslig procedure, og under ingen omstændigheder af Fællesskabets retsinstanser.

55. Når Retten selv foretager en sammenligning mellem Nederlandene og andre medlemsstater, overskrider den i øvrigt sine kompetencer og sætter sig i Kommissionens sted [25]. Sidstnævnte burde i den omtvistede beslutning selv have foretaget denne sammenligning eller i hvert fald have støttet sig på en tilsvarende rapport. Rettens overvejelser for så vidt angår sammenligningen med andre medlemsstater er derfor uden betydning.

56. Rettens konstatering af, at Kommissionen har taget hensyn til den nederlandske rapport for 2004, er derfor behæftet med en retlig fejl, eftersom Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til rapporten. Hvorvidt denne retlige fejl indebærer en ophævelse af den appellerede dom, kan imidlertid først fastslås efter prøvelsen af det andet appelanbringende.

B — *Det andet appelanbringende — forekomsten af et specifikt problem i Nederlandene*

57. Det andet appelanbringende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et specifikt problem i Nederlandene. Kongeriget Nederlandene har anfægtet to af begrundelserne i førsteinstansdommen.

24 — Dom af 9.7.1969, sag 1/69, Italien mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 67, org.ref: Rec. s. 277, præmis 9, af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 48, af 15.12.2005, sag C-66/02, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10901, præmis 26, og af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 137.

25 — Jf. Rettens dom i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 81.

58. For det første har Retten afvist at tage hensyn til de særlige omstændigheder, der er årsag til overskridelsen af grænseværdierne i Nederlandene, fordi disse ikke er nævnt i direktiv 1999/30. Årsagerne omfatter effekten af den grænseoverskridende partikelemission, befolkningstætheden, trafikintensiteten og omfanget af beboelsesområders beliggenhed langs med vejene.

59. For det andet har Retten anerkendt, at problemet ikke nødvendigvis skal være af en speciel karakter, men har i praksis alligevel krævet, at der skal være en forskel i forhold til *alle* øvrige medlemsstater, dvs. et problem af særlig karakter.

60. Rettens dom er affattet således, at de to begrundelser er sidestillede og uafhængigt af hinanden lægges til grund for beslutningen. Kongeriget Nederlandene skal således opnå medhold i begge delappelanbringender for at fjerne grundlaget for dommen.

1. Kriterierne i direktiv 1999/30

61. Retten har i præmis 92 og 115 afvist at tage hensyn til den grænseoverskridende partikelemission, befolkningstætheden, trafikintensiteten i mange områder i Nederlandene samt placeringen af beboelsesområder langs med vejene med den begrundelse, at disse kriterier ikke er nævnt i direktiv 1999/30.

62. Eftersom direktiv 1999/30 kun fastsætter grænseværdier, burde denne opfattelse indebære, at alene omfanget af overskridelsen af grænseværdierne kan udgøre et egnet kriterium til at fastslå, om der foreligger et specifikt problem. Retten uddyber imidlertid ikke, hvorfor den er af den opfattelse, at årsagerne til, at grænseværdierne er overskredet, skal være nævnt i direktiv 1999/30.

63. Kongeriget Nederlandene har bestridt Rettens opfattelse. Kommissionen har ikke bestridt appelanbringendet på dette punkt, men har derimod understreget den alternative begrundelse for den appellerede dom med, at forskellen i forhold til andre medlemsstater er utilstrækkelig. Kommissionen har desuden henvist til artikel 8, stk. 6, i direktiv 96/62. Ifølge denne bestemmelse skal medlemssta-

terne, hvis niveauet for et forurenende stof overskrider grænseværdierne i en anden medlemsstat, rådføre sig med hinanden. Kongeriget Nederlandene har imidlertid ikke indledt en sådan rådføring.

64. Direktiv 96/62 er afgørende for bedømmelsen af Rettens argumentation med hensyn til de kriterier, som ikke er nævnt i direktiv 1999/30. Direktiv 1999/30 kan nemlig ikke anvendes isoleret, men kun i sammenhæng med direktiv 92/62. Udstedelsen af direktiv 1999/30 er således fastsat i artikel 4 og i bilag I til direktiv 96/62. Dertil kommer, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne især, men ikke blot i forbindelse med overskridelse af grænseværdierne for så vidt angår luftkvaliteten, skal iværksætte, ikke er fastsat i direktiv 1999/30, men derimod i direktiv 96/62.

65. Ingen af direktiverne indeholder elementer, der gør det muligt at antage, at de fastsætter, hvilke luftforureningsårsager der er egnede til at begrunde, at der foreligger et specifikt problem. Med henblik på forskellene mellem de forskellige medlemsstater er direktiverne derimod affattet relativt generelt. Derfor hedder det blot heri, at formålet består i at overvåge luftkvaliteten, nemlig grænseværdierne, og udvikling af programmer til at opnå dette mål, uden at det nærmere angives, hvilke bestemte foranstaltninger der skal anvendes med henblik på at opnå en øget sænkning af emissioner. Navnlig grænseværdierne for forurening af den omgivende luft nævnes derudover i fjerde betragtning til direktiv 1999/30 som mindstekrav, som gælder i alle medlemsstater. Der kan indføres strengere bestemmelser [26].

66. Den fælles vurdering af direktiv 1999/30 og 96/62 viser derudover, at de af Retten afviste kriterier absolut er af betydning for vurderingen af luftkvaliteten.

67. Artikel 8 i og bilag IV til direktiv 96/62 fastsætter navnlig, hvilke oplysninger medlemsstaterne skal indsamle og give Kommissionen meddelelse om, hvis grænseværdierne overskrides. Ifølge punkt 5 i bilaget skal forureningens oprindelse identificeres, navnlig de væsentligste kilder til forureningsemissionen, som er importeret fra andre områder. Den i punkt 6 fastsatte analyse af situationen har til formål at skaffe udførlige oplysninger om de faktorer, som har bidraget til overskridelsen, herunder udtrykkelig transport, inklusive grænseoverskridende transport, og dannelse af stoffer.

26 — Jf. ligeledes dom af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871, præmis 80.

68. I artikel 8, stk. 6, i direktiv 96/62 fremhæves i denne sammenhæng i modsætning til præmis 92 i den appellerede dom, at grænseoverskridende partikelemissioner, som anført af Nederlandene, i høj grad udgør et kriterium, som er af fællesskabsretlig betydning for vurderingen af luftkvaliteten.

69. I modsætning til, hvad Retten har konstateret i præmis 115 i den appellerede dom, er det heller ikke muligt at lade trafikintensiteten ude af betragtning. Ganske vist tillægges denne ikke samme vægt som den grænseoverskridende forurening, men den udgør imidlertid ligeledes en årsag, som skal tages i betragtning inden for rammerne af artikel 8 i direktiv 96/62.

70. I henhold til første led i bilag II til direktiv 96/62 er eksponeringsgraden for befolkningen en faktor, som skal iagttages ved fastlæggelsen af Fællesskabets grænseværdier. Denne faktor udgør derfor også et egnet kriterium for, hvilken vægt overskridelsen af grænseværdierne i visse medlemsstater skal tillægges. Eftersom befolkningstætheden, den høje trafikintensitet i mange områder i Nederlandene samt placeringen af beboelsesområder langs med vejene er relevant for eksponeringsgraden for befolkningen, er den appellerede doms præmis 115 også behæftet med en retlig fejl, idet Retten har afvist, at disse faktorer er nævnt i direktiv 1999/30.

71. Retten har derfor i præmis 92 og 115 under henvisning til direktiv 1999/30 med urette afvist at tage hensyn til den grænseoverskridende forurening, befolkningstætheden, den høje trafikintensitet i mange områder i Nederlandene og placeringen af beboelsesområder langs med vejene.

2. Forekomsten af et specifikt problem

72. Derefter skal jeg behandle Rettens anden argumentationslinje, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om et problem, som er specifikt for Nederlandene.

73. Retten har på den ene side i præmis 63 i den appellerede dom fastslået, at »[e]thvert problem, som overordnet viser sig på tilsvarende måde i alle medlemsstater og følgelig egner sig til harmoniserede løsninger på fællesskabsplan, har en generel karakter og er dermed ikke specifikt som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF«.

74. Retten er desuden i præmis 65 i den appellerede dom også enig med den nederlandske regering i, at »det ikke, for at et problem er specifikt for en medlemsstat som

omhandlet i den relevante bestemmelse, er nødvendigt, at det er resultatet af en miljørisiko, som alene findes på denne stats område«.

75. Nederlandene har imidlertid i appellen foreholdt Retten i præmis 53 og 106 i strid med det ovenfor anførte at have krævet, at der skal være en forskel i forhold til de øvrige medlemsstater, før man kan tale om et specifikt problem. I overensstemmelse dermed afviste Retten hvert argument for, at der skulle foreligge et specifikt problem, med, at der forelå en lignende situation i andre medlemsstater.

76. I henhold til den appellerede doms præmis 53 forudsætter en godkendelse af de nederlandske foranstaltninger, at de overskredne grænseværdier for partikelkoncentration, der er iagttaget på nederlandsk område, »i væsentlig grad adskiller sig fra de afvigelser, der er påvist i andre medlemsstater«. Ifølge præmis 106 skal den pågældende medlemsstat godtgøre, at den står over for »særlige problemer, som er forskellige fra andre medlemsstaters«. Retten kræver dermed i disse præmisser, at der netop skal være tale om en afvigelse i forhold til *alle* andre medlemsstater.

77. Den appellerede doms præmis 63 og 65 på den ene side er således i modstrid med præmis 53 og 106 på den anden side. Trods denne modsætning fremgår det imidlertid tydeligt, at Retten i den appellerede dom kun har lagt det i de sidstnævnte præmisser nævnte udsagn til grund for sit argument om, at Nederlandene ikke har påvist, at der er tale om en forskel i forhold til alle andre medlemsstater. Retten har nemlig ikke undersøgt, om antallet af medlemsstater, som er konfronteret med lignende problemer, er for stort til, at det kan konstateres, at der foreligger et specifikt problem for Nederlandene. Retten har derimod snarere begrænset sig til at anføre eksempler på medlemsstater, der er berørt på lignende måde.

78. Rettens sidstnævnte opfattelse er imidlertid behæftet med en retlig fejl. Ifølge dommen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen er et »specifikt« problem jf. artikel 95, stk. 5, EF ikke begrænset til at være et »unikt« problem [27]. Derimod har Retten og Kommissionen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen på korrekt vis fortolket begrebet »specifikt« som »usædvanligt« [28].

79. Den appellerede dom kan således heller ikke støttes på Rettens konstateringer for så vidt angår en sammenligning med de øvrige medlemsstater.

27 — Nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 65.
28 — Nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 66 f.

C — *Muligheden for, at den appellerede dom kan støttes på en anden begrundelse*

80. Den anfægtede dom indeholder ganske vist retlige fejl, men appellen bør ligeledes forkastes, såfremt domskonklusionen af andre grunde viser sig at være korrekt [29]. Jeg skal derfor undersøge, hvorvidt Kommissionen med rette har konstateret, at der ikke foreligger et specifikt problem i Nederlandene, jf. dommen i sagen Land Oberösterreich og Østrig mod Kommissionen, dvs. at der ikke foreligger et usædvanligt problem, men derimod et problem af almen karakter.

1. Hvorledes en målkonkflikt mellem fællesskabsretlige bestemmelser kan begrunde, at der foreligger et specifikt problem

81. Problemet i Nederlandene består i, at andelen af koncentrationerne af PM_{10}-partikler i luften overstiger de grænseværdier, der er anført i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30.

82. Retten og Kommissionen har fulgt hidtidig praksis og sammenlignet situationen i forskellige medlemsstater med henblik på at vurdere, hvorvidt der foreligger et specifikt problem. I denne sag udgør en målkonflikt mellem fællesskabsrettens bestemmelser imidlertid allerede tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at der er tale om et specifikt problem (jf. punkt 1 nedenfor). Af samme grund vil begrundelsen for, at der foreligger et specifikt problem, ved at foretage en sammenligning med andre medlemsstater, også kun blive undersøgt subsidiært (jf. punkt 2 nedenfor).

83. Problemet, som Nederlandene i denne sag tilstræber at imødegå ved en fravigelse fra direktiv 98/69, er begrundet i de krav, som er fastsat i *andre* fællesskabsbestemmelser: Luftkvaliteten i Nederlandene når ikke op på det niveau, som kræves i henhold til direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30.

84. I realiteten er dette ikke *nødvendigvis* usædvanligt, og det behøver heller ikke at gælde andre medlemsstater. Alligevel beskriver de fællesskabsretlige bestemmelser, hvorledes luftkvaliteten bør være overalt i Fællesskabet. Tilsidesættelsen af denne kvalitetsstandard kan i retlig henseende derfor ikke anses for »sædvanlig«. Den normative regel er nemlig, at fællesskabsretten skal overholdes, ikke tilsidesættes. Tilsidesættelsen af standarden skal derfor anses for specifik i henhold til artikel 95, stk. 5, EF.

29 — Jf. henvisningerne i fodnote 10.

2. Sammenligningen med andre medlemsstater

85. Såfremt Domstolen ikke er enig i min opfattelse eller ikke behandler den nærmere som følge af, at parterne hidtil ikke har taget stilling hertil, skal jeg efterfølgende undersøge, hvorvidt der på grundlag af en sammenligning med andre medlemsstater foreligger et specifikt problem i Nederlandene.

86. Hvad det retslige prøvelseskriterium angår så skal Kommissionen — som nævnt — indrømmes en vid skønsbeføjelse, eftersom en sammenligning af situationen i de forskellige medlemsstater kræver komplekse tekniske bedømmelser. Til gengæld skal Kommissionen undersøge alle relevante argumenter omhyggeligt og upartisk samt anføre en tilstrækkelig begrundelse for sine beslutninger. Fællesskabsretsinstansens kontrol omfatter derfor også en undersøgelse af, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for Kommissionens konklusioner [30].

87. Endvidere skal det erindres, at det påhviler den ansøgende medlemsstat — det vil i dette tilfælde sige Nederlandene [31] — at påvise, at der foreligger et specifikt problem. Det er derfor ikke Kommissionens opgave at bevise, at der ikke foreligger et specifikt problem. Såfremt Kommissionen imidlertid ikke anerkender, at der foreligger et specifikt problem, skal den på detaljeret vis redegøre for, hvorfor den forkaster medlemsstatens relevante argument.

88. I modsætning til, hvad der fremgår af den appellerede dom, skal der i denne sag, som allerede konstateret, navnlig tages hensyn til den grænseoverskridende forurening, befolkningstætheden, den høje trafikintensitet i mange områder i Nederlandene, placeringen af beboelsesområder langs med vejene samt til rapporten om luftkvaliteten for 2004.

89. Kommissionen har i punkt 41-43 i den anfægtede beslutning i det væsentlige fremført to argumenter: For det første er partikelkoncentrationen i Nederlandene ikke højere end i syv andre medlemsstater. For det andet er det tvivlsomt, om der foreligger et

30 — Jf. ovenfor, punkt 38 f.

31 — Jf. ovenfor, punkt 17 f.

problem med hensyn til direktiv 98/69, eftersom den særlige partikelkoncentration i Nederlandene ikke stammer fra udslip fra de køretøjer, som er registreret der.

90. Det første argument kan imidlertid i princippet være overbevisende, hvis man — i strid med den her nævnte opfattelse — antager, at overskridelsen af fællesskabsgrænseværdierne under de her givne omstændigheder endnu ikke udgør et specifikt problem. I denne sag kan dette argument imidlertid allerede af den grund, at Kommissionen ikke har taget stilling til partikelkoncentrationen, som den beskrives i den nederlandske rapport for 2004, ikke tiltrædes.

91. Kommissionens andet argument, hvorefter der ikke foreligger noget specifikt problem med hensyn til dieselkøretøjer, er egnet til at anfægte en del af den nederlandske argumentation i anmodningen om fravigelse. Således som Nederlandene ikke længere bestrider, er antallet af tilladte dieselfartøjer lavere end i de fleste andre medlemsstater.

92. Dette udelukker ganske vist ikke, at der foreligger specifikke problemer i Nederlandene med hensyn til de andre nævnte punkter. Hvorvidt disse eventuelle problemer begrunder foranstaltninger i forbindelse med dieselkøretøjer, er uden betydning for prøvelsen af det specifikke problem. Dette skulle i givet fald undersøges inden for rammerne af den efterfølgende prøvelse, jf. artikel 95, stk. 6, EF.

93. Med hensyn til Nederlandenes efterfølgende relevante argument erkender Kommissionen i punkt 40 i den anfægtede beslutning, at en betydelig del af partikelforureningen i Nederlandene stammer fra andre lande. Den understreger imidlertid, at denne andel ikke er større end i de øvrige Beneluxlande.

94. Jeg finder imidlertid ikke dette argument overbevisende, eftersom det specifikke problem ikke nødvendigvis skal være af eksklusiv karakter. Den omstændighed, at Beneluxlandene som følge af deres centrale beliggenhed og ringe størrelse er særligt udsatte for grænseoverskridende partikelemissioner, er deres eget problem, som helt og holdent kan anerkendes som specifikt.

95. I punkt 40 i den anfægtede beslutning har Kommissionen ligeledes bekræftet den store indirekte indflydelse, som havnen i Rotterdam har på partikelforureningen, uden dog at redegøre for, hvorfor dette ikke skulle udgøre et specifikt problem.

96. I punkt 34-36 i den anfægtede beslutning nævner Kommissionen også befolkningstætheden, trafikintensiteten i flere områder i Nederlandene og beboelsesområders beliggenhed langs med vejene. Den udtaler sig ganske vist ikke om, hvorvidt dette kan begrunde et specifikt problem, hvilket dog er antydet i den sagkyndige rapport, som Kommissionen har henvist til. Ifølge denne kan situationen i Nederlandene i denne henseende sammenlignes med de øvrige Beneluxlande, den centrale del af Det Forenede Kongerige og det vestlige Tyskland.

97. Eftersom der ikke er taget stilling til, hvorvidt denne i geografisk henseende relativt begrænsede del af Fællesskabet ikke alligevel kan begrunde, at der er tale om et tilstrækkelig specifikt problem, er disse konstateringer imidlertid ikke tilstrækkelige.

98. Kommissionen har derfor ikke, eller kun i utilstrækkelig grad, vurderet de relevante omstændigheder i Nederlandene, da den forkastede påstanden om, at der forelå et for Nederlandene specifikt problem. Kommissionens konstateringer af, at der ikke forelå et specifikt problem i Nederlandene, kan derfor ikke begrunde den anfægtede beslutning.

3. Foreløbigt resultat

99. Den appellerede dom kan således ikke stadfæstes med en anden begrundelse. I denne sag udgør tilsidesættelsen af direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30, tilstrækkeligt grundlag for, at der er tale om et specifikt problem i Nederlandene. Men også den subsidiært gennemførte undersøgelse ved hjælp af en sammenligning med de øvrige medlemsstater fører til dette resultat, eftersom Kommissionen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til det af Nederlandene fremsatte relevante anbringende.

D — *Afgørelse af appellen*

100. I henhold til artikel 61, stk. 1, andet led, i statutten for Domstolen kan Domstolen, såfremt den hæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. I modsat fald skal Domstolen hjemvise appellen til Retten til afgørelse.

101. Den hidtidige prøvelse gør det endnu ikke muligt at træffe afgørelse i den sag, Kongeriget Nederlandene har anlagt mod Kommissionen med henblik på annullation af den anfægtede beslutning. Afgørelsen beror nemlig ikke kun på afvisningen af at anerkende, at der foreligger et specifikt problem for Nederlandene. Kommissionen har derudover fremført en anden begrundelse, som Nederlandene ligeledes har anfægtet, nemlig, at den nederlandske foranstaltning ikke er forenelig med artikel 95, stk. 6, EF.

102. Retten har endnu ikke udtalt sig om dette punkt, som heller ikke var genstand for sagen for Domstolen. Det er derfor yderst tvivlsomt, om sagen er moden til påkendelse.

103. Spørgsmålet er udelukkende, om den anfægtede beslutning bør ophæves alene af den grund, at Kommissionen ved prøvelsen i henhold til artikel 95, stk. 6, EF heller ikke tog den nederlandske rapport om luftkvaliteten for 2004 i betragtning. En afgørelse af dette spørgsmål forudsætter imidlertid, at parterne høres. Eftersom dette hidtil ikke er sket i sagen for Domstolen, kan denne ikke træffe afgørelse i sagen.

104. Sagen bør således hjemvises til Retten med henblik på fornyet afgørelse.

VI — Sagens omkostninger

105. Hvis Domstolen hjemviser sagen til Retten til afgørelse, kommer en afgørelse om sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 122 ikke i betragtning, idet denne træffes ved den endelige dom.

VII — Forslag til afgørelse

106. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rettens dom af 27. juni 2007, Nederlandene mod Kommissionen, sag T-182/06, Sml. II, s. 1983, ophæves.

2) Sagen hjemvises til De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans til afgørelse.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«