FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

av den 17 juli 2008 [1]

I — Inledning

1. I gemenskapsrätten fastställs gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieselfordon. Nederländerna har emellertid för avsikt att endast tillåta fordon som uppfyller strängare gränsvärden. Denna åtgärd ska bidra till att sänka partikelhalten i luften. I många delar av landet överskrids nämligen de gemenskapsrättsliga gränsvärdena för partikelhalten i luften.

2. I enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget inkom Nederländerna därför med en ansökan till kommissionen om undantag från regelverket om gränsvärden för partikelutsläpp. Kommissionen avslog ansökan genom det omtvistade beslutet. [2] Förstainstansrätten avvisade Nederländernas efterföljande talan mot kommissionens beslut. [3]

3. Genom detta överklagande förebrådde Nederländerna kommissionen för att den inte hade beaktat en i tid inlämnad rapport med nya uppgifter om luftföroreningarna i Nederländerna. Genom att underkänna denna grund gjorde förstainstansrätten en felbedömning av kommissionens aktsamhetsplikt och motiveringsskyldighet. Enligt Nederländerna är förstainstansrättens prövning av om det i Nederländerna föreligger ett problem som är specifikt enligt artikel 95.5 EG dessutom behäftat med ett rättsligt fel.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. I punkterna 1–9 har förstainstansrätten redogjort för de tillämpliga bestämmelserna på följande sätt:

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Beslut 2006/372/EG av den 3 maj 2006 om utkast till nationella bestämmelser om gränsvärden för utsläpp av partiklar från dieseldrivna fordon, anmälda av Konungariket Nederländerna enligt artikel 95.5 i EG-fördraget (EUT L 142, s. 16).

3 — Dom av den 27 juni 2007 i mål T-182/06, Nederländerna mot kommissionen (REG 2007, s. II-1983).

”1 I artikel 95.4–95.6 EG föreskrivs följande:

’4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period skall de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader.’

2. I artikel 7.3 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) föreskrivs att medlemsstaterna ska upprätta handlingsplaner i vilka anges de åtgärder som ska vidtas på kort sikt, om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden för nivåerna på luftföroreningar överskrids, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan, beroende på

det enskilda fallet, innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt avbrytande av de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, däri inbegripet biltrafiken.

3. Enligt artikel 11.1 a i direktiv 96/62 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om förekomsten av föroreningsnivåer som ligger över gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen inom nio månader efter varje års slut.

4. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/69/EG av den 13 oktober 1998 om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon och om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG (EGT L 350, s. 1) trädde i kraft den 28 december 1998, den dag det offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

5. Enligt denna text är gränsvärdet för partikelkoncentrationen 25 mg/km för dieseldrivna fordon dels i kategori M (personbilar), enligt definitionen i bilaga II avsnitt A till rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 42, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 120) – med undantag av fordon vars största massa överstiger 2 500 kg – dels i kategori N1, klass I (lastbilar med en högsta tillåten vikt av 1 305 kg).

6. Artikel 2.1 i direktiv 98/69 har följande lydelse:

’ … ingen medlemsstat [får] av skäl som hänför sig till luftförorening genom avgaser från dessa fordon

— vägra att bevilja EG-typgodkännande enligt artikel 4.1 i direktiv 70/156/EEG,

— vägra att bevilja nationellt typgodkännande,

— förbjuda registrering, försäljning eller ibruktagande av fordon enligt artikel 7 i direktiv 70/156/EEG,

om fordonen uppfyller kraven i direktiv 70/220/EEG i dess lydelse enligt detta direktiv.'

7. I rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41), jämfört med direktiv 96/62, föreskrivs gränsvärden som är tillämpliga på koncentrationer av partiklar PM10 i luften. Dessa gränsvärden är rättsligt bindande från den 1 januari 2005.

8 Vid tillämpning av direktiv 1999/30 definieras PM10 som följande partiklar:

11. PM10: partiklar (particulate matter) som passerar genom ett selektivt intag som med 50 % effektivitet skiljer av partiklar med en aerodynamisk diameter av 10 µm.

9 I artikel 5 i direktiv 1999/30 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationen av sådana partiklar i luften inte överskrider de gränsvärden som anges i avsnitt I i bilaga III till direktivet."

5. Under tiden antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon. [4] Enligt avgasnormen Euro 5 ska gränsvärdet för partikelmassans (PM) koncentration sänkas till 5 mg/km. I princip måste nya dieselmodeller av lätta personbilar och lätta nyttofordon därför utrustas med partikelfilter från och med september år 2009. För nya fordon av redan godkända dieselmodeller gäller detta från och med januari år 2011.

6. Den 21 maj 2008 undertecknades också Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa. [5] Detta direktiv ersätter framför allt direktiv 96/62 och direktiv 1999/30. Enligt artikel 22.1 och 22.2 i det nya direktivet

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

behöver medlemsstaterna inte följa gränsvärdena under en övergångsperiod. För PM10 gäller detta undantag i tre år efter ikraftträdandet, det vill säga till och med år 2011.

fordon som tas i bruk efter den 31 december 2006 och som har dieselmotor. Detta innebär att fordonen förses med partikelfilter.”

III — Administrativt förfarande

8. Förfarandets utveckling redovisas i punkterna 21–26 i den överklagade domen:

7. Nederländerna begärde den 2 november 2005 att kommissionen skulle godkänna strängare krav för partikelutsläpp från vissa dieselfordon än vad som fastställs i gemenskapsrätten. I punkt 6 i beslut 2006/372/EG redogör kommissionen på följande sätt för de åtgärder som har lagts fram för godkännande:

”21. Genom skrivelse av den 23 november 2005 erkände kommissionen mottagandet av den nederländska regeringens anmälan och upplyste denna om att den frist om sex månader som kommissionen enligt artikel 95.6 EG har, för att fatta beslut om ansökningar om undantag, hade börjat löpa den 5 november 2005, det vill säga dagen efter det att den mottog anmälan.

”Konungariket Nederländerna har till kommissionen anmält ett utkast till förordning som är avsett att innehålla ett obligatoriskt gränsvärde för utsläpp av partiklar på 5 mg/km för nyttofordon med en högsta tillåtna vikt på 1 305 kg (fordon i kategori N1, klass I) och personbilar (fordon i kategori M1) enligt definitionen i artikel 1.1 (h) och 1.1 (at) i fordonsförordningen (*Voertuigreglement*). Förordningen skulle tillämpas på alla sådana

22. Utvärderingsrapporten om luftkvaliteten i Nederländerna för år 2004 utarbetades i enlighet med direktiv 96/62 och sändes till kommissionen den 8 februari 2006. Kommissionen registrerade denna den 10 februari samma år.

23 De nederländska myndigheterna upplyste genom skrivelse av den 10 mars 2006 kommissionen om att det förelåg en rapport som Milieu- en Natuurplanbureau (nederländsk byrå för miljöutvärdering, MNP, …) hade sammanställt i mars 2006. Denna rapport hade rubriken Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek (Nya uppgifter om partikelproblematikens omfång).

24 För att kunna bedöma huruvida de nederländska myndigheternas argument var välgrundade begärde kommissionen ett vetenskapligt och tekniskt utlåtande från ett konsultkonsortium som samordnades av Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (nederländsk organisation för tillämpad naturvetenskaplig forskning, nedan kallad TNO, …).

25 Ovannämnda organ lämnade sin rapport till kommissionen den 27 mars 2006.

26 Genom beslut 2006/372 … avslog kommissionen det anmälda lagförslaget med motiveringen att 'Konungariket Nederländerna inte [hade] visat att det föreligger ett specifikt problem med avseende på direktiv 98/69' och att 'den anmälda åtgärden inte [stod] i proportion till de eftersträvade målen'."

IV — Förfarande vid förstainstansrätten och yrkandena

9. Nederländerna väckte talan mot det omtvistade beslutet 2006/372 vid förstainstansrätten den 12 juli 2006.

10. Enligt punkt 33 i den överklagade domen har den nederländska regeringen anfört att beslutet strider mot de materiella bestämmelserna i artikel 95 EG samt mot motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG. *För det första* eftersom beslutet innebär att det inte tas hänsyn till att ett problem som är specifikt för Nederländerna har uppkommit efter det att direktiv 98/69 antogs, och detta utan att de relevanta uppgifter som medlemsstaten lämnade undersöktes. *För det andra* eftersom det anmälda lagförslaget i beslutet inte bedömdes stå i proportion till de mål som Konungariket Nederländerna eftersträvade.

11. Efter skyndsam handläggning ogillade förstainstansrätten talan genom domen av den 27 juni 2007. I samband med detta prövade förstainstansrätten endast den första grunden för överklagandet, nämligen grunden om beaktandet av de uppgifter som

hade lämnats av Nederländerna och styrkandet av att det förelåg ett specifikt problem i Nederländerna. På båda punkterna tillbakavisade förstainstansrätten den nederländska regeringens argument.

12. Denna dom har överklagats av Nederländerna. Den nederländska regeringen har invänt mot båda delarna i förstainstansrättens prövning och har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen, återförvisa övriga grunder till förstainstansrätten för avgörande i sak och

— förplikta den andra parten att ersätta rättegångskostnaderna.

13. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— i första hand avvisa överklagandet, i andra hand ogilla det och

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Parterna har inkommit med varsin skrivelse. Någon muntlig förhandling har inte ägt rum.

V — Rättslig bedömning

15. Nederländerna och kommissionen tvistar om det är förenligt med gemenskapsrätten att i Nederländerna fastställa strängare gränsvärden för partikelutsläpp från fordon än vad som föreskrivs i direktiv 98/69.

16. Nederländerna får endast införa en nationell bestämmelse som innebär undantag från direktiv 98/69 efter det att den har godkänts av kommissionen. Detta framgår av artikel 95.5 och 95.6 EG, eftersom den nederländska bestämmelsen skulle utgöra ett retroaktivt undantag till en rättsakt som grundar sig på artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG).

17. Enligt artikel 95.5 EG måste den berörda medlemsstaten underrätta kommissionen om

skälen för att anta de omtvistade nationella bestämmelserna. [6] Det åligger därmed nämnda medlemsstat att styrka dessa skäl. [7]

18. Medlemsstaten måste först och främst kunna visa att införandet av nationella bestämmelser som innebär undantag från en harmoniseringsåtgärd grundar sig på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd. Vidare måste det kunna styrkas att detta görs för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter antagandet av harmoniseringsåtgärden. [8]

19. När detta har styrkts prövar kommissionen enligt artikel 95.6 EG huruvida de planerade nationella åtgärderna utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de utgör hinder för den inre marknadens funktion.

20. Detta överklagandeförfarande avser uteslutande tillämpningen av artikel 95.5 EG. I detta avseende konstaterade kommissionen visserligen att Nederländerna hade lagt fram nya vetenskapliga uppgifter, [9] men fastslog att det i Nederländerna inte förelåg något specifikt problem. Förstainstansrätten tillbakavisade de nederländska argumenten i det hänseendet och bekräftade kommissionens bedömning.

21. Genom överklagandet har den nederländska regeringen för det första gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt fastställde att kommissionen hade beaktat en rapport som hade lämnats in av nämnda regering (se avsnitt A) och för det andra invänt mot att förstainstansrätten fastställde att kommissionen hade gjort en tillräcklig bedömning av frågan huruvida det föreligger ett specifikt problem i Nederländerna (se avsnitt B).

22. Eftersom båda grunderna för överklagandet rör brister i motiveringen i den överklagade domen kommer jag därefter att undersöka om domslutet är riktigt enligt andra rättsliga grunder (se avsnitt C). I så fall ska överklagandet ogillas. [10]

6 — Dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen (REG 2003, s. I-845), punkt 80 och följande punkter.

7 — Vad gäller artikel 95.4 EG, se dom av den 20 mars 2003 i mål C-3/00, Danmark mot kommissionen (REG 2003, s. I-2643), punkt 84.

8 — Se domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 80, och dom av den 13 september 2007 i de förenade målen C-439/05 P och C-454/05 P, Land Oberösterreich mot kommissionen (REG 2007, s. I-7141), punkt 57.

9 — Se punkterna 25–32 i det omtvistade beslutet.

10 — Dom av den 9 juni 1992 i mål C-30/91 P, Lestelle mot kommissionen (REG 1992, s. I-3755), punkt 28, av den 13 juli 2000 i mål C-210/98 P, Salzgitter mot kommissionen (REG 2000, s. I-5843), punkt 58, och av den 21 september 2006 i mål C-167/04 P, JCB Service mot kommissionen (REG 2006, s. I-8935), punkt 186.

A — *Den första grunden – Hanteringen av en nederländsk rapport*

I punkt 22 i den överklagade domen fastslog förstainstansrätten att kommissionen tog emot denna rapport den 8 februari 2006 och registrerade den den 10 februari 2006. Det omtvistade beslutet antogs först tre månader senare.

23. Denna grund för överklagandet hänför sig till att kommissionen i det omtvistade beslutet felaktigt hade angett att rapporten om luftkvaliteten i Nederländerna år 2004 ännu inte hade inkommit.

26. Denna rapport om luftkvaliteten år 2004 ska hållas isär från framför allt två andra rapporter.

1. De olika rapporterna

27. För det första inkom Nederländerna i mars år 2006 med en rapport från den nederländska miljöbyrån [11], som går under benämningen MNP:s rapport. I punkt 41 i det omtvistade beslutet konstaterade kommissionen med stöd av denna rapport att partikelhalterna var cirka 10–15 procent lägre än vad som tidigare antagits. Enligt rapporten innebar detta att antalet zoner där gränsvärdena överskrids skulle komma att halveras mellan år 2005 och år 2010 och mellan år 2010 och år 2015.

24. Enligt artikel 11.1 a i i kommissionens direktiv 96/62 måste medlemsstaterna varje år presentera en rapport över luftkvaliteten, där det anges i vilka zoner och vilken tätbebyggelse som nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider gränsvärdet med tillägg av toleransmarginalen.

25. I punkt 41 i det omstridda beslutet konstaterade kommissionen att Nederländerna ännu inte hade inkommit med några uppgifter för år 2004. Det är emellertid klarlagt att detta konstaterande är felaktigt.

28. För det andra gav kommissionen ett expertkonsortium, vilket samordnades av den nederländska organisationen för

11 — Milieu- en Natuurplanbureau, MNP.

tillämpad naturvetenskaplig forskning, [12] i uppdrag att utvärdera Nederländernas ansökan. Resultaten av denna utvärdering redovisades i den så kallade TNO-rapporten av den 27 mars 2006. Kommissionen utgick till stor del från denna rapport när det omstridda beslutet antogs.

29. TNO-rapporten visar att åtminstone kommissionens experter kände till dessa nyare uppgifter gällande luftkvaliteten i Nederländerna år 2004. I punkt 44 i den överklagade domen citerade förstainstansrätten denna rapport:

”De preliminära uppgifter som Konungariket Nederländerna ingett med avseende på att [gränsvärdena] överskridits år 2004 ger en annan bild än för år 2003. Inom samtliga zoner märks att PM10 överskridits med åtminstone ett av gränsvärdena med tillägg av toleransmarginalen.”

2. Rättslig bedömning av grunden för överklagande

30. Den nederländska regeringen har genom denna grund gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid bedömningen av kommissionens omsorgsplikt och motiveringsskyldighet.

Upptagande till sakprövning

31. Kommissionen anser att detta argument inte kan tas upp till sakprövning. För det första har Nederländerna förlorat rätten att komma med invändningar vad gäller 2004 års rapport, eftersom den inlämnades på ett mycket sent stadium. Genom denna grund får Nederländerna dessutom endast ifrågasätta förstainstansrättens faktiska konstateranden.

32. Kommissionens första invändning mot att denna grund tas upp till sakprövning ska underkännas, eftersom den – åtminstone i föreliggande fall – är helt grundlös. Huruvida kommissionen är tvungen att beakta omständigheter som åberopas av en medlemsstat för sent är i grund och botten en fråga om huruvida talan är välgrundad.

33. Endast under exceptionella omständigheter kan förbudet mot rättsmissbruk redan i samband med prövningen av om en sakprövning är möjlig utgöra ett hinder för att en talan eller vissa grunder för talan tas upp till sakprövning. Hos kommissionen måste

12 — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, förkortat TNO.

medlemsstaten i så fall ha väckt berättigade förväntningar om att denna medlemsstat inte skulle inkomma med ytterligare uppgifter eller åtminstone inte skulle väcka talan vad gäller beaktandet av vissa dokument. Kommissionen har inte anfört något som stöder att det föreligger ett sådant exceptionellt fall, framför allt inte en berättigad förväntan, och något stöd för detta verkar inte heller föreligga.

34. Vidare skulle denna invändning på sin höjd kunna riktas mot upptagandet till sakprövning av talan vid förstainstansrätten, däremot inte mot upptagandet till sakprövning av själva överklagandet. Kommissionen påstår emellertid inte att förstainstansrätten felaktigt tog upp Nederländernas talan till sakprövning på denna punkt.

35. Kommissionens andra invändning mot att denna grund för överklagandet tas upp till sakprövning utgår däremot från en erkänd maxim vad gäller rätten att överklaga: Enligt artikel 225 EG och artikel 58 i domstolens stadga är ett överklagande begränsat till rättsfrågor. Förstainstansrätten är därför ensam behörig att fastställa och bedöma vilka faktiska omständigheter som är relevanta samt värdera bevisningen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen är därför inte – utom i det fall då uppgifter som underställts förstainstansrätten har missuppfattats – en rättsfråga som i sig är underställd domstolens kontroll i ett överklagande. [13]

36. Den nederländska regeringens invändning gäller emellertid kommissionens uppfattning, inte förstainstansrättens bedömning av de faktiska omständigheterna. Dessa är ostridiga. Frågan gäller snarare huruvida förstainstansrättens slutsats utifrån dessa omständigheter – det vill säga att kommissionen varken åsidosatte sin omsorgsplikt eller skyldigheten att motivera sina beslut – var riktig. Detta är en rättsfråga. Därför ska även denna invändning från kommissionen underkännas.

13 — Dom av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen (REG 1999, I-769), punkt 29, av den 15 juni 2000 i mål C-237/98 P, Dorsch Consult (REG 2000, I-4549), punkterna 35 och 36, av den 7 januari 2004 i de förenade målen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mot kommissionen (REG 2004, s. I-123), punkt 49, och av den 1 juni 2006 i de förenade målen C-442/03 P och C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) mot kommissionen och Diputación Foral de Vizcaya mot kommissionen (REG 2006, I-4845), punkt 60.

37. Under dessa omständigheter ska den första grunden för överklagandet prövas i sak.

Huruvida förstainstansrättens dom är välgrundad

38. Kommissionens omsorgsplikt och motiveringsskyldighet ska ses mot bakgrund av de befogenheter som institutionen utövade i föreliggande fall. Med tanke på de komplexa tekniska utvärderingar som ska göras inom ramen för artikel 95.5 och 95.6 EG måste kommissionen i detta sammanhang tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. [14]

39. När gemenskapsdomstolens prövning är inskränkt till följd av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogar över är det emellertid av grundläggande betydelse att de i gemenskapernas rättsordning föreskrivna skyddsreglerna för det administrativa förfarandet iakttas. Bland dessa skyddsregler återfinns bland annat den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och att i tillräcklig mån motivera sina beslut. [15] Gemenskapsdomstolen ska därför också pröva huruvida de bevis som har åberopats utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som har dragits. [16]

40. Därmed ska det först prövas om rapporten för år 2004 innehåller relevanta uppgifter. I detta hänseende konstaterades det i TNO-rapporten att de nya uppgifterna gav en *annan* bild än de äldre uppgifterna. Att uppgifterna hade förändrats hade med nödvändighet betydelse för bedömningen av Nederländernas situation. Därför var dessa nyare uppgifter relevanta.

41. Tidpunkten då dessa uppgifter överlämnades väcker emellertid frågan huruvida kommissionen hade rätt att avstå från att beakta dem i sitt beslut om Nederländernas ansökan.

14 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007 i mål C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés mot kommissionen (REG 2007, s. I-6557), punkt 75, och av den 2 april 1998 i mål C-127/95, Norbrook Laboratories (REG 1998, s. I-1531), punkt 90.

15 — Dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469; svensk specialutgåva, s. I-00485), punkt 14, och av den 7 maj 1992 i de förenade målen C-258/90 och C-259/90, Pesquerias De Bermeo och Naviera Laida mot kommissionen (REG 1992, s. I-2901), punkt 26. Se även domstolens dom av den 7 november 2007 i mål T-374/04, Tyskland mot kommissionen (REG 2007, s. I-4431), punkt 81.

16 — Dom av den 15 februari 2005 i mål C-12/03 P, kommissionen mot Tetra Laval (REG 2005, s. I-987), punkt 39, och domen i målet Industrias Químicas del Vallés mot kommissionen (ovan fotnot 14), punkt 77, samt dom av den 22 november 2007 i mål C-525/04 P, Spanien mot Lenzing (REG 2007, s. s. I-9947), punkt 57.

42. Enligt artikel 11.1 b i direktiv 96/62 skulle Nederländerna ha lämnat denna rapport till kommissionen redan den 1 oktober 2005, det vill säga en månad före landets ansökan i enlighet med artikel 95.5 EG. Nederländerna inkom emellertid med rapporten fem månader för sent. Tidsfristerna i direktiv 96/62 saknar emellertid samband med förfarandet enligt artikel 95.6 EG. Landets överträdelse saknar därför betydelse för undantagsförfarandet.

43. I artikel 95 EG föreskrivs inte uttryckligen vid vilken tidpunkt handlingar till stöd för en ansökan om undantag måste inges. Domstolen utgår visserligen från att medlemsstaten i princip inkommer med argumenten tillsammans med ansökan, [17] men tillåter också en komplettering av de inlämnade underlagen. [18]

44. Att beakta senare inkomna uppgifter ligger också i linje med grundläggande principer i gemenskapens miljö- och förvaltningsrätt. Enligt artikel 174.3 första strecksatsen EG ska gemenskapen beakta tillgängliga vetenskapliga och tekniska data när den utarbetar sin miljöpolitik. [19] Beaktandet av nya data utgör dessutom grundvalen för förfarandet enligt artikel 95.5 och 95.6 EG. [20] Förvaltningsrättsligt ska en rättsakts lagenlighet bedömas i förhållande till den information som förelåg vid tidpunkten för beslutet. [21]

45. Kommissionen beaktade uttryckligen MNP:s rapport i enlighet med dessa krav. Den inkom till och med ännu senare till kommissionen än rapporten om luftkvaliteten i Nederländerna år 2004. Att MNP:s rapport stöder kommissionens ståndpunkt får samtidigt hanteringen av rapporten för år 2004 att framstå i särskilt dålig dager.

17 — Domarna i målen Danmark mot kommissionen (ovan fotnot 7), punkt 48, och Land Oberösterreich mot kommissionen (ovan fotnot 8), punkt 38.

18 — Domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 62.

19 — Dom av den 14 juli 1998 i mål C-341/95, Bettati (REG 1998, s. I-4355), punkt 49 och följande punkter. Vad gäller tillämpning i förhållande till medlemsstaterna, se dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkt 54, av den 8 juni 2006 i mål C-60/05, WWF Italia m.fl. (REG 2006, s. I-5083), punkt 27, och av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-10947), punkt 63.

20 — Domarna i målen Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 4, och Danmark mot kommissionen (ovan fotnot 7), punkt 58.

21 — Dom av den 14 maj 1975 i mål 74/74, CNTA mot kommissionen (REG 1975, s. 533; specialutgåva 1976, s. 797), punkterna 29/32, av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen (REG 1979, s. 321), punkt 7, av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-248/95 och C-249/95, SAM Schiffahrt och Stapf (REG 1997, s. I-4475), punkt 46, och av den 12 januari 2006 i mål C-504/04, Agrarproduktion Staebelow (REG 2006, s. I-679), punkt 38.

46. Trots detta kan det undantagsvis vara motiverat att i ett enskilt fall inte beakta sent inkomna uppgifter till följd av de stränga tidsfrister som gäller för förfarandet enligt artikel 95.6 EG, [22] till exempel när det inte längre är möjligt att genomföra en prövning inom tidsfristerna. Om kommissionen vägrar att beakta information som har lämnats in för sent, måste detta beslut emellertid kunna prövas i domstol. Kommissionen var följaktligen tvungen att motivera varför institutionen inte beaktade rapporten för år 2004. Detta har emellertid inte gjorts här.

47. Därmed borde rapporten om luftkvaliteten i Nederländerna år 2004 ha beaktats i beslutet avseende ansökan om undantag.

48. Av det omtvistade beslutet framgår emellertid inte att dessa uppgifter beaktades. I punkt 41 konstaterar kommissionen i stället att rapporten inte hade lämnats in.

49. I punkterna 43 och 44 i den överklagade domen konstaterar däremot förstainstansrätten att kommissionens experter hade beaktat dessa uppgifter i TNO-rapporten och att rapporten låg till grund för kommissionens beslut. Vidare hänvisar förstainstansrätten till bedömningen av MNP:s rapport, som ingavs senare. Av detta drog förstainstansrätten i punkt 47 slutsatsen att kommissionen inte kunde klandras för att den inte prövade de färska upplysningar som den nederländska regeringen gav in innan beslutet antogs.

50. Genom TNO-rapporten bekräftas i själva verket att kommissionen måste ha känt till uppgifterna för år 2004 och att dessa uppgifter beaktades inom ramen för förfarandet, nämligen indirekt genom TNO-rapporten.

51. Det räcker emellertid inte att kommissionen beaktar relevanta uppgifter i någon form. Kommissionen måste också beakta dessa uppgifter på vederbörligt sätt. [23]

52. Av kommissionens beslut framgår emellertid inte vilken betydelse kommissionen tillmätte överskridandet av gränsvärden på hela Nederländernas territorium. I TNO-rapporten, som det hänvisas till, finns det visserligen några kommentarer kring denna situation, men av rapporten framgår inte huruvida detta är ett problem som är specifikt för Nederländerna eller ej.

22 — Se domarna i målen Danmark mot kommissionen (ovan fotnot 7), punkt 48, och Land Oberösterreich mot kommissionen (ovan fotnot 8), punkt 39.

23 — Se domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen (ovan fotnot 7), punkt 114.

53. Denna punkt tas endast upp av förstainstansrätten i punkterna 109 och 110 i den överklagade domen. Förstainstansrätten påpekar att ytterligare fyra medlemsstater under år 2004 överskred gränsvärdena i samtliga zoner och att luftkvaliteten i Nederländerna, räknat i absoluta tal, till och med hade förbättrats i förhållande till föregående år.

54. Förstainstansrättens konstateranden kan emellertid inte kompensera för bristen i det omtvistade beslutet. Redan av en rättsakts motivering måste det tvärtom klart och tydligt framgå hur den institution som antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. [24] Det är inte möjligt att i domstolsförfarandet i efterhand komplettera bristande motivering, framför allt inte genom gemenskapsdomstolarna.

55. Om förstainstansrätten på egen hand jämför Nederländerna med andra medlemsstater, överskrider denna domstol för övrigt sina befogenheter och träder i kommissionens ställe. [25] Kommissionen borde själv ha gjort denna jämförelse i det omstridda beslutet eller åtminstone funnit stöd i en motsvarande rapport. Förstainstansrättens överväganden, som syftar till en jämförelse med andra medlemsstater, ska därför lämnas utan avseende.

56. Förstainstansrättens konstaterande att kommissionen beaktade den nederländska rapporten för år 2004 är följaktligen felaktig eftersom kommissionen inte beaktade nämnda rapport på vederbörligt sätt. Om denna rättsliga felaktighet leder eller bidrar till att den överklagade domen ska upphävas går emellertid först att bedöma efter en avslutande prövning av den andra grunden för överklagandet.

B — *Den andra grunden – Avsaknaden av ett specifikt problem i Nederländerna*

57. Den andra grunden för överklagandet gäller frågan huruvida det föreligger ett specifikt problem i Nederländerna. Nederländerna har invänt mot två argument i förstainstansrättens dom.

24 — Dom av den 9 juli 1969 i mål 1/69, Italien mot kommissionen (REG 1969, s. 277), punkt 9, av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen (REG 2002, s. I-2289), punkt 48, av den 15 december 2005 i mål C-66/02, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10901), punkt 26, och av den 22 juni 2006 i de förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 137).

25 — Se domstolens dom i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 15), punkt 81.

58. För det första har förstainstansrätten inte velat beakta de särskilda orsakerna till att gränsvärdena i Nederländerna har överskridits, eftersom dessa orsaker inte nämns i direktiv 1999/30. De orsaker som det handlar om här är påverkan av gränsöverskridande partikelutsläpp, befolkningstätheten, vägtrafiken och graden av bebyggelse längs vägarna.

1. Kriterierna i direktiv 1999/30

61. I punkterna 92 och 115 ställer sig förstainstansrätten avvisande till att beakta utsläppen av gränsöverskridande partiklar, befolkningstätheten, den höga trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostadsområden är belägna längs med vägarna. Motiveringen är att dessa inte är kriterier i direktiv 1999/30.

59. För det andra har förstainstansrätten visserligen erkänt att problemet inte måste vara unikt, men kräver ändå i praktiken att det ska föreligga en skillnad i förhållande till *alla* andra medlemsstater, det vill säga att det ska vara ett unikt problem.

62. Eftersom direktiv 1999/30 enbart fastställer gränsvärden borde denna ståndpunkt utmynna i att enbart omfattningen av överskridna gränsvärden utgör ett kriterium vid bedömningen av om ett specifikt problem föreligger. Förstainstansrätten går emellertid inte närmare in på vad som ligger till grund för ståndpunkten att orsakerna till att gränsvärdena överskrids måste anges i direktiv 1999/30.

60. Förstainstansrättens dom är skriven så att båda argumenten är parallella och utgör grund för beslutet oberoende av varandra. Nederländerna måste därför stödja sig på båda delarna av denna grund för att visa att det saknas stöd för domen.

63. Nederländerna har ifrågasatt förstainstansrättens ståndpunkt här. Kommissionen har inte invänt mot överklagandet på denna punkt, utan har framhållit den alternativa motiveringen i den överklagade domen avseende otillräckliga skillnader i förhållande till andra medlemsstater. Kommissionen har också hänvisat till artikel 8.6 i direktiv 96/62.

Här fastställs att medlemsstater måste samråda med varandra om gränsvärdena i en medlemsstat överskrids till följd av föroreningar i en annan medlemsstat. Nederländerna ska emellertid inte ha inlett några sådana samtal.

64. Direktiv 96/62 är avgörande för bedömningen av förstainstansrättens argumentation när det gäller de kriterier som inte anges i direktiv 1999/30. Direktiv 1999/30 kan nämligen inte tillämpas isolerat, utan endast tillsammans med direktiv 96/62. Antagandet av direktiv 1999/30 föreskrivs till exempel i artikel 4 och bilaga I till direktiv 96/62. De åtgärder som medlemsstaterna måste vidta när det gäller luftkvaliteten, framför allt vid ett överskridande av gränsvärdena men inte enbart i dessa fall, fastställs inte heller i direktiv 1999/30, utan i direktiv 96/62.

65. Det finns inget i dessa båda direktiv som tyder på att de reglerar vilka orsaker till luftföroreningarna som kan läggas till grund för ett fastställande av att ett specifikt problem föreligger. Av hänsyn till skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna är de snarare relativt allmänt hållna. Det som föreskrivs i direktiven är enbart kontrollen av luftkvaliteten, vilket mål som ska uppnås – nämligen gränsvärdena – samt utvecklingen av program för att uppnå detta mål, utan några krav på särskilda åtgärder för att minska utsläppen. Enligt fjärde skälet i direktiv 1999/30 är framför allt gränsvärdena för luftföroreningar också minimikrav som gäller generellt för alla medlemsstater. Strängare bestämmelser kan få förekomma. [26]

66. En gemensam bedömning av direktiv 1999/30 och direktiv 96/62 visar dessutom att de kriterier som har avvisats av förstainstansrätten verkligen är av betydelse för bedömningen av luftkvaliteten.

67. Framför allt i artikel 8 i och bilaga IV till direktiv 96/62 fastställs vilka uppgifter som medlemsstaterna måste samla in och meddela kommissionen i samband med ett överskridande av gränsvärdena. Enligt punkt 5 i denna bilaga ska luftföroreningens ursprung identifieras, framför allt de viktigaste utsläppskällorna och luftföroreningar som har sitt ursprung i andra regioner. Den analys av situationen som omnämns under punkt 6 ska innehåller en precisering av de faktorer som ligger bakom överskridandet. Här anges uttryckligen transport, inklusive gränsöverskridande transporter och uppkomst.

26 — Se även dom av den 15 november 2005 i mål C-320/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-9871), punkt 80.

68. Tvärtemot vad som fastställs i punkt 92 i den överklagade domen framhålls det i detta avseende i artikel 8.6 i direktiv 96/62 att gränsöverskridande partikelutsläpp, vilket har anförts av Nederländerna, definitivt är ett kriterium som är av gemenskapsrättslig betydelse vid bedömningen av luftkvaliteten.

69. I motsats till vad förstainstansrätten fastställde i punkt 115 i den överklagade domen kan inte heller trafikintensiteten lämnas utan avseende. Den framhålls visserligen inte på samma sätt som gränsöverskridande föroreningar, men är ändå en orsak som ska beaktas inom ramen för artikel 8 i direktiv 96/62.

70. Enligt första strecksatsen i bilaga II till direktiv 96/62 är slutligen exponeringsgraden för befolkningen en faktor som ska beaktas vid fastställandet av gemenskapens gränsvärden. Denna faktor är därför också ett lämpligt kriterium när det gäller vilken vikt som ska tillmätas överskridandet av gränsvärden i vissa medlemsstater. Eftersom befolkningstätheten, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostäderna är belägna längs vägarna är avgörande för exponeringsgraden för befolkningen, utgör även punkt 115 i den överklagade domen ett exempel på felaktig rättstillämpning i så måtto att förstainstansrätten avvisar dessa faktorer med motiveringen att de inte nämns i direktiv 1999/30.

71. I punkterna 92 och 115 avvisade därmed förstainstansrätten felaktigt, med hänvisning till direktiv 1999/30, beaktandet av gränsöverskridande föroreningar, befolkningstäthet, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostäderna är belägna längs vägarna.

2. Avsaknaden av ett specifikt problem

72. Därmed ska jag gå in på förstainstansrättens andra argument, som gäller avsaknaden av ett specifikt problem i Nederländerna.

73. I punkt 63 i den överklagade domen fastställer förstainstansrätten följande: ”Problem som uppkommer på i stort sett samma sätt i samtliga medlemsstater och som därför lämpar sig för harmoniserade lösningar på gemenskapsnivå är av allmän karaktär och således inte specifika i den mening som avses i artikel 95.5 EG.”

74. I punkt 65 i den överklagade domen är förstainstansrätten enig med den nederländska regeringen om att det, för ”… att ett

problem ska vara specifikt för en medlemsstat i den mening som avses i den relevanta bestämmelsen, inte är nödvändigt att problemet är följden av en miljörisk på denna enda medlemsstats territorium".

75. Med överklagandet har emellertid Nederländerna invänt mot att förstainstansrätten, i strid med det som har anförts ovan, i punkterna 53 och 106 kräver att det ska förekomma skillnader i förhållande till de andra medlemsstaterna för att ett specifikt problem ska föreligga. Förstainstansrätten tillbakavisade därmed de enskilda argumenten för ett specifikt problem med att en liknande situation råder i andra medlemsstater.

76. Enligt punkt 53 i den överklagade domen krävdes det att gränsvärdena för den koncentration som iakttagits i Nederländerna "avvek påtagligt från vad som iakttagits i andra medlemsstater" för att de nederländska åtgärderna skulle kunna godkännas. Enligt punkt 106 måste den aktuella medlemsstaten styrka att den ställts inför särskilda problem "som särskiljer den från övriga medlemsstater". I dessa punkter kräver förstainstansrätten därmed att en skillnad ska föreligga i förhållande till *alla* andra medlemsstater.

77. I den överklagade domen är därmed punkterna 63 och 65, å ena sidan, motstridiga med punkterna 53 och 106, å andra sidan. Trots denna motsättning framgår det klart och tydligt att förstainstansrätten i den överklagade domen endast grundar sin bedömning på de sistnämnda punkterna, som rör den omständigheten att Nederländerna inte har styrkt att det föreligger en skillnad i förhållande till alla andra medlemsstater. Förstainstansrätten prövade nämligen inte om antalet medlemsstater med liknande problem var alltför stort för att detta skulle kunna konstateras vara ett problem som är specifikt för Nederländerna. Förstainstansrätten inskränkte sig i stället till att ange exempel på medlemsstater som är berörda på motsvarande sätt.

78. Förstainstansrättens senare uppfattning utgör emellertid felaktig rättstillämpning. Enligt Land Oberösterreich-domen är specifika problem enligt artikel 95.5 EG inte enbart inskränkta till "unika problem". [27] I fallet Oberösterreich har domstolen och kommissionen snarare tolkat innebörden av ordet "specifikt" som "ovanligt". [28]

79. Därmed utgör inte heller förstainstansrättens konstateranden avseende en jämförelse med medlemsstaterna en korrekt grund för den omtvistade domen.

27 — Ovan fotnot 8, punkt 65.
28 — Ovan fotnot 8, punkterna 66 och 67.

C — *Möjligheten till en annan motivering i den överklagade domen*

80. Den överklagade domen innehåller visserligen exempel på felaktig rättstillämpning, men överklagandet ska likväl avslås om domslutet är riktigt enligt andra rättsliga grunder. [29] Det ska därför prövas om kommissionen med rätta konstaterade att det inte föreligger något specifikt problem i Nederländerna i enlighet med den just omnämnda Land Oberösterreich-domen, det vill säga ett problem som inte är ovanligt, utan av allmän karaktär.

81. Nederländernas problem består i att andelen PM10 i luften överskrider gränsvärdena i direktiv 96/62 i kombination med direktiv 1999/30.

82. Förstainstansrätten och kommissionen prövade huruvida detta problem är specifikt utifrån hittills avgjorda fall genom att jämföra situationen i olika medlemsstater. I föreliggande fall har emellertid redan en målkonflikt mellan gemenskapsrättsliga bestämmelser lagts till grund för ett specifikt problem (se mer under 1). Den motivering för ett specifikt problem som bygger på en jämförelse med andra medlemsstater undersöks därför enbart i andra hand (se mer under 2).

1. Motiveringen att ett specifikt problem föreligger med anledning av en målkonflikt mellan gemenskapsrättsliga bestämmelser

83. Det problem som Nederländerna vill åtgärda genom ett undantag från direktiv 98/69 har i föreliggande fall sin grund i de krav som ställs i gemenskapsrättens *andra* bestämmelser: Luften i Nederländerna uppnår inte den nivå som krävs enligt direktiv 96/62 i kombination med direktiv 1999/30.

84. Detta behöver *faktiskt* inte vara ovanligt och kan även gälla för andra medlemsstater. Men de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om luftkvaliteten beskriver likväl vilket tillstånd som luften bör ha överallt i gemenskapen. Överträdelsen av denna kvalitetsstandard kan därför inte betraktas som ”vanlig” i *juridisk* mening. Att efterleva gemenskapsrätten och inte överträda den är nämligen den normativa regeln. Överträdelsen av standarder ska därför betraktas som specifik enligt artikel 95.5 EG.

29 — Se hänvisningarna ovan i fotnot 10.

2. Jämförelsen med andra medlemsstater

85. För den händelse att domstolen inte företräder min uppfattning eller inte återger den då parterna ännu inte har tagit ställning till den, undersöker jag i det följande om det föreligger ett specifikt problem i Nederländerna på grundval av en jämförelse med andra medlemsstater.

86. Vad gäller den prövning som ska göras av domstolarna måste kommissionen – som tidigare nämnts – tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det krävs komplexa tekniska bedömningar för att jämföra situationen i olika medlemsstater. Kommissionen måste i gengäld omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och i tillräcklig mån motivera sina beslut. Gemenskapsdomstolen ska därför också pröva huruvida de bevis som har åberopats utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de stöder de slutsatser som har dragits. [30]

87. Vidare ska det erinras om att bevisbördan för ett specifikt problem åligger den anmälande medlemsstaten, alltså i det här fallet Nederländerna. [31] Därmed behöver kommissionen inte bevisa att det inte föreligger något specifikt problem. Om kommissionen däremot fastställer att ett specifikt problem inte föreligger måste institutionen utförligt redovisa varför den tillbakavisar medlemsstatens relevanta argument.

88. Som redan konstaterats är det som i förevarande fall ska beaktas, i motsats till vad som var fallet i den överklagade domen, framför allt de gränsöverskridande föroreningarna, befolkningstätheten, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna, den omständigheten att bostäderna är belägna längs vägarna och rapporten om luftkvaliteten år 2004.

89. I punkterna 41–43 i det omtvistade beslutet stöder sig kommissionen i huvudsak på två argument. För det första är partikelkoncentrationen i Nederländerna totalt sett inte högre än i sju andra medlemsstater. För det andra råder det tvivel om huruvida det

30 — Se ovan, punkterna 38 och 39.

31 — Se ovan, punkterna 17 och 18.

föreligger ett problem med avseende på direktiv 98/69, eftersom Nederländernas särskilda partikelkoncentration inte beror på utsläpp från fordon som är registrerade där.

90. Det första argumentet skulle visserligen kunna övertyga principiellt sett, om man – i strid med den här företrädda uppfattningen – utgick från att överskridandet av gemenskapens gränsvärden under omständigheterna i förevarande fall inte utgör ett specifikt problem. I förevarande fall kan detta emellertid inte godtas, redan av det skälet att kommissionen inte bedömde partikelkoncentrationen så som den beskrivs i Nederländernas rapport för år 2004.

91. Kommissionens andra argument – att det inte föreligger något specifikt problem vad gäller dieselfordon – lämpar sig för att vederlägga en del av den nederländska argumentationen i ansökan om undantag. Nederländerna har färre registrerade dieselfordon än de flesta andra medlemsstater, en uppgift som landet inte heller längre ifrågasätter.

92. Detta utesluter emellertid inte att det föreligger specifika problem i Nederländerna med anledning av de andra punkterna. Huruvida dessa eventuella problem motiverar åtgärder i fråga om dieselfordon saknar betydelse för prövningen av det specifika problemet. Detta skulle i så fall snarare undersökas inom ramen för den efterföljande prövningen enligt artikel 95.6 EG.

93. Vad gäller Nederländernas fortsatta relevanta argument erkänner kommissionen i punkt 40 i det omtvistade beslutet att en hög andel av partikelföroreningarna i Nederländerna kommer från gränsöverskridande transporter. Kommissionen understryker emellertid att denna andel inte är högre än i de andra Beneluxländerna.

94. Detta argument övertygar mig emellertid inte, eftersom det specifika problemet inte behöver vara av exklusiv karaktär. Att Beneluxländerna till följd av sitt centrala läge och sin begränsade yta är särskilt utsatta för gränsöverskridande partikelbelastning är deras eget problem, vilket helt och hållet måste erkännas vara specifikt.

95. I punkt 40 i det omtvistade beslutet bekräftar också kommissionen att hamnen i Rotterdam har ett stort indirekt inflytande på partikelkoncentrationen, men går inte in på varför detta inte skulle utgöra något specifikt problem.

96. I punkterna 34–36 i det omtvistade beslutet nämner kommissionen också befolkningstätheten, trafikintensiteten i många zoner i Nederländerna och den omständigheten att bostäderna är belägna längs vägarna. Kommissionen anger visserligen inte huruvida detta skulle kunna läggas till grund för ett specifikt problem, men i den expertrapport som åberopas av kommissionen finns det åtminstone konstateranden i den riktningen. Enligt denna är Nederländernas situation i det avseendet jämförbar med de andra Beneluxländernas och västra Tysklands samt med situationen i de centrala delarna av Förenade kungariket.

97. Dessa konstateranden är emellertid inte tillräckliga, eftersom det inte förekommer något ställningstagande om huruvida denna till ytan relativt begränsade del av gemenskapen ändå inte är tillräckligt exceptionell för att drabbas av ett specifikt problem.

98. Kommissionen bedömde därför inte, eller bedömde inte i tillräcklig utsträckning, Nederländernas relevanta egenskaper när den tillbakavisade påståendet att det skulle föreligga ett specifikt problem i Nederländerna. Kommissionens konstateranden att det inte förelåg något specifikt problem i Nederländerna kan därför inte ligga till grund för det omtvistade beslutet.

3. Slutsats i denna del

99. Den överklagade domen kan därmed inte upprätthållas med en annan motivering. I föreliggande fall innebär redan överträdelsen av direktiv 96/62 i kombination med direktiv 1999/30 att det föreligger ett specifikt problem i Nederländerna. Men även den prövning som har genomförts i andra hand beträffande jämförelsen med medlemsstaterna leder till detta resultat, eftersom kommissionen inte beaktade Nederländernas relevanta argument i tillräcklig utsträckning.

D — *Avgörandet av överklagandet*

100. Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i domstolens stadga kan domstolen, om förstainstansrättens avgörande upphävs, själv avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. I annat fall ska den återförvisa målet till förstainstansrätten för avgörande.

101. Den hittillsvarande prövningen gör det ännu inte möjligt att fatta beslut avseende Nederländernas talan mot det omtvistade kommissionsbeslutet. Beslutet grundar sig nämligen inte enbart på avvisandet av att det skulle föreligga ett specifikt problem i Nederländerna. Kommissionen har dessutom lämnat ytterligare en motivering, som Nederländerna också har ifrågasatt, nämligen den att den nederländska åtgärden inte anses vara förenlig med artikel 95.6 EG.

102. Vad gäller denna punkt har förstainstansrätten ännu inte kommit med något konstaterande och detta var inte heller föremål för förfarandet i domstolen. Det är därför mycket osannolikt att målet är färdigt för avgörande.

103. Man skulle uteslutande kunna ställa sig frågan huruvida det omtvistade beslutet måste upphävas redan av det skälet att kommissionen inte beaktade den nederländska rapporten om luftkvaliteten år 2004 vid prövningen enligt artikel 95.6 EG. Ett beslut i denna fråga förutsätter emellertid att parterna hörs. Eftersom detta hittills inte har skett vid förfarandet i domstolen, kan domstolen inte avgöra hela målet.

104. Målet bör därmed återförvisas till förstainstansrätten för avgörande.

VI — Rättegångskostnader

105. Om domstolen återförvisar målet för avgörande till förstainstansrätten, så ska enligt artikel 122 i rättegångsreglerna beslut om rättegångskostnaderna anstå till den slutliga domen.

VII — Förslag till avgörande

106. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1. Domstolens dom av den 27 juni 2007 i mål T-182/06, Nederländerna mot kommissionen (REG 2007, s. II-1983) upphävs.

2. Målet återförvisas till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt för avgörande.

3. Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.