JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. július 17. [1]

I – Bevezetés

1. A közösségi jog szabályozza a dízelüzemű gépjárművek részecskekibocsátásának határértékeit. A Holland Királyság azonban azt tervezi, hogy csak olyan gépjárműveket engedélyez, amelyek szigorúbb határértékeknek felelnek meg. Ezen intézkedés ahhoz hivatott hozzájárulni, hogy csökkentse a részecskék arányát a környezeti levegőben. Az ország számos részében ugyanis átlépik a környezeti levegőben található részecskékre vonatkozó közösségi jogi határértékeket.

2. Ezért Hollandia az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében a Bizottságnál kérelmezte a részecskekibocsátásra vonatkozó határértékek szabályozásától való eltérést. A Bizottság azonban a vitatott határozattal [2] elutasította ezt a kérelmet. Az Elsőfokú Bíróság elutasította Hollandiának a bizottsági határozat ellen benyújtott kereseti kérelmét. [3]

3. A jelen fellebbezésben a Holland Királyság azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem vett figyelembe egy, a hollandiai levegőszennyezés új adatait tartalmazó, időben benyújtott jelentést. Az Elsőfokú Bíróság ezen érv elutasításakor helytelenül értelmezte a Bizottság gondossági és indokolási kötelezettségét. Továbbá az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot annak vizsgálatakor, hogy Hollandiában fennáll-e az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében vett sajátos probléma.

II – Jogi háttér

4. Az Elsőfokú Bíróság az 1–9. pontban a következőképpen vázolta a jogi hátteret:

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – A Holland Királyság által az EK-Szerződés 95. cikkének (5) bekezdése alapján bejelentett, dízel gépjárművek részecskekibocsátásának határértékeit meghatározó nemzeti rendelkezésekről szóló, 2006. május 3-i 2006/372/EK bizottsági határozat (HL L 142., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 23. kötet, 126. o.).

3 – A T-182/06. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2007. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2007., II-1983. o.).

„1 Az EK 95. cikk (4)–(6) bekezdése ekként rendelkezik:

»(4) Ha azt követően, hogy a Tanács vagy a Bizottság harmonizációs intézkedést fogadott el, egy tagállam a 30. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja nemzeti rendelkezések fenntartását, ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot.

(5) Ezenfelül, a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben egy harmonizációs intézkedésnek a Tanács vagy Bizottság által történő elfogadását követően valamely tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előirányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot.

(6) A Bizottság a (4) és (5) bekezdésben említett értesítésektől számított hat hónapon belül a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja, miután ellenőrizte, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.

Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem hoz határozatot, a (4) és (5) bekezdésben említett nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni.

Ha az ügy összetettsége indokolja, és az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy az ebben a bekezdésben említett határidő legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítható.«

2 A környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv (HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.) 7. cikkének (3) bekezdésében akként rendelkezik, hogy a tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket, azokon a területeken, ahol fennáll a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében [helyesen: a tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben megjelölik a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye esetén annak érdekében teendő rövid távú intéz-

kedéseket, hogy a túllépés veszélyét csökkentsék, és időtartamát korlátozzák]. Az egyes esetektől függően az ilyen tervek előírhatnak intézkedéseket az olyan tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek túllépéséhez.

3 A 96/62 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a tűréshatárral megnövelt határértéket túllépő szintek előfordulásáról, minden egyes év végétől számított kilenc hónapon belül.

4 A gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekről és a 70/220/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i 98/69/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL L 350., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 23. kötet, 126. o.) 1998. december 28-án, az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* való kihirdetésének napján lépett hatályba.

5 Ez a jogszabály egyrészt a gépjárművek és pótkocsijaik típusjóváhagyására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1970. február 6-i 70/156/EGK tanácsi irányelv (HL L 42., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 1. kötet, 44. o.) II. mellékletének A. részében meghatározott M kategóriába (személygépkocsi) tartozó dízelüzemű gépjárművek esetében – azon gépjárművek kivételével, amelyeknek a legnagyobb tömege meghaladja a 2500 kg-t – másrészt az N_1 kategória I. osztályába (1305 kg legnagyobb megengedett tömegű haszongépjárművek) tartozó gépjárművek esetében a porkoncentráció határértékét 25 mg/km-ben határozza meg.

6 A 98/69 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint:

»[…] a gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés tekintetében a tagállamok nem:

– tagadhatják meg az EK-típusjóváhagyást a 70/156/EGK irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján, vagy

– tagadhatják meg a nemzeti típusjóváhagyást, vagy

– tilthatják meg járművek nyilvántartásba vételét, értékesítését vagy forgalomba helyezését a 70/156/EGK irányelv 7. cikke alapján,

ha a járművek kielégítik az ezen irányelvvel módosított 70/220/EGK irányelv követelményeit.«

7 A környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.) a 96/62 irányelvvel kapcsolatban meghatározza többek között a környezeti levegő »PM_{10}« porkoncentrációja esetében alkalmazandó és 2005. január 1-jétől jogilag kötelező határértékeket.

8 Az 1999/30 irányelv a következőképpen határozza meg a PM_{10} típusú port:

»11) 'PM_{10}' az a pormennyiség, amely 50%-os leválasztási hatásfokkal átmegy egy méretszelektív bemenőnyíláson 10 μm aerodinamikai átmérő esetén.«

9 Az 1999/30 irányelv 5. cikke előírja, hogy a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a környezeti levegő porkoncentrációja ne haladja meg a III. melléklet I. szakaszában megállapított határértékeket."

5. Időközben elfogadták a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló, 2007. június 20-i 715/2007/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [4]. Az Euro 5 kibocsátási szabály a részecskekoncentráció (PM) határértékének 5 mg/km-re való csökkentését írja elő. Alapvetően a dízelüzemű könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek új típusait ezért 2009. szeptembertől részecskeszűrővel kell ellátni, ez a már típusjóváhagyott új gépjárművekre 2011 januárjától vonatkozik.

6. Továbbá, 2008. május 21-én elfogadták a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [5]. Az irányelv különösen a 96/62 irányelv és az 1999/30 irányelv helyébe lép. Az új irányelv 22. cikkének (1) és (2) bekezdése meghatározott körülmények

4 – HL L 171., 1. o.
5 – HL L 152., 1. o.

között átmenetileg felmentést nyújt a tagállamoknak a határértékek alkalmazása alól. A PM_{10} tekintetében ez a felmentés a hatálybalépéstől számított három évig, tehát 2011-ig érvényes.

III – Közigazgatási eljárás

7. 2005. november 2-án Hollandia kérelmezte a Bizottságtól a közösségi jog által előírttól szigorúbb követelmények engedélyezését meghatározott dízelüzemű gépjárművek részecskekibocsátása tekintetében. A Bizottság a 2006/372/EK határozat 6. pontjában a következőképpen vázolja az engedélyezésre benyújtott intézkedéseket:

„A Holland Királyság értesítette a Bizottságot arról a rendelettervezetről, amely a Voertuigreglement (járműrendelet) 1.1. cikkének h) és at) pontjában meghatározott, 1305 kg megengedett legnagyobb tömegű haszongépjárművek (N_1 kategória, I. osztály) és személygépkocsik (M_1 kategória) esetében kötelező érvénnyel 5 mg/km-ben szándékozik meghatározni a részecskekibocsátás határértékét. A rendelet minden, 2006. december 31. után használatba vett dízelmotoros járműre vonatkoznék. Ez azt feltételezi, hogy ezek a járművek már fel vannak szerelve részecskeszűrőkkel.”

8. Az eljárás további menetét a megtámadott ítélet 21–26. pontjában írja le:

„21 2005. november 23-i levelében a Bizottság visszaigazolta a holland kormány értesítésének átvételét, és tájékoztatta utóbbit, hogy az EK 95. cikk (6) bekezdése alapján az eltérés iránti kérelmekről való határozathozatalra vonatkozóan rendelkezésére álló hathónapos határidő 2005. november 5-én, az értesítés kézhezvételét követő napon megkezdődött.

22 A 96/62 irányelv alapján a 2004-es évre vonatkozóan elkészített, a hollandiai levegőminőséget értékelő jelentést 2006. február 8-án közölték a Bizottsággal, amelyet az 2006. február 10-én vett nyilvántartásba.

23 2006. március 10-i levelükben a holland hatóságok tájékoztatták a Bizottságot a Milieu- en Natuurplanbureau (holland környezetértékelési ügynökség, a továbbiakban: MNP) által 2006 márciusában készített, »Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek« (a por problémájának terjedelmére vonatkozó új tájékoztatás) című jelentés létezéséről.

24 A Bizottság a holland hatóságok által előterjesztett érvek vizsgálata céljából tudományos és műszaki véleményt kért a Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (alkalmazott tudományos kutatás hollandiai szervezete, a továbbiakban: TNO) által koordinált tanácsadói konzorciumtól.

25 Ez a szervezet 2006. március 27-én nyújtotta be a jelentését a Bizottsághoz.

26 A […] 2006. május 3-i 2006/372 […] határozattal […] a Bizottság elutasította az értesítésben szereplő rendelettervezetet azzal az indokkal, hogy »a Holland Királyság nem bizonyította a 98/69 irányelvre tekintettel sajátos probléma létezését«, és »az értesítésben szereplő intézkedés nem állt arányban az elérni kívánt céllal«."

IV – Az elsőfokú eljárás és a kereseti kérelmek

9. A Holland Királyság 2006. július 12-én keresetet nyújtott be a vitatott 2006/372 határozat ellen az Elsőfokú Bírósághoz.

10. A holland kormány – a megtámadott ítélet 33. pontja értelmében – kifejtette, hogy a határozat ellentétes az EK 95. cikk alapszabályaival és az EK 253. cikkben szereplő indokolási kötelezettséggel *először is*, mivel figyelmen kívül hagyja a 98/69 irányelv elfogadását követően Hollandiában megjelent sajátos probléma létezését, mindezt anélkül, hogy megvizsgálta volna az érintett tagállam által közölt releváns adatokat, és *másodsorban*, mivel az értesítésben szereplő rendelettervezet a határozat szerint nem áll arányban a Holland Királyság által elérni kívánt célokkal.

11. Az Elsőfokú Bíróság a keresetről gyorsított eljárás lefolytatását követően, 2007. június 27-i ítéletével döntött. Ezen eljárás

során csupán az első jogalapot vizsgálta, nevezetesen a Holland Királyság által benyújtott adatok figyelembevételét és a hollandiai sajátos probléma bizonyítását. Mindkét pontban elutasította a holland kormány érvelését.

12. Az ítélet ellen a Holland Királyság a jelen fellebbezést nyújtotta be. A holland kormány az első fokon végzett értékelés mindkét részét vitatja, és azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és az ügyet az egyéb jogalapokról való határozathozatal céljából utalja vissza az Elsőfokú Bírósághoz, továbbá

– kötelezze a másik felet a költségek viselésére.

13. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen minősítse a fellebbezést elfogadhatatlannak, vagy – másodlagosan – utasítsa azt el, és

– kötelezze a Holland Királyságot a költségek viselésére.

14. A felek egy-egy beadványt nyújtottak be. Szóbeli tárgyalásra nem került sor.

V – A jogkérdésről

15. A Holland Királyság és a Bizottság közötti jogvita tárgya az, hogy összeegyeztethető-e a közösségi joggal, ha a gépjárművek részecskekibocsátása tekintetében a Holland Királyságban szigorúbb határértékeket írnak elő, mint a 98/69 irányelv.

16. A Holland Királyság csak akkor vezethet be a 98/69 irányelvtől eltérő nemzeti szabályozást, ha azt a Bizottság jóváhagyta. Ez az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdéséből következik, mivel a holland szabályozás utólag térne el egy, az EK-Szerződés 100a. cikkén (jelenleg, a módosítást követően EK 95. cikk) alapuló jogszabálytól.

17. Az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében az érintett tagállamnak értesítenie kell a

Bizottságot a vitatott nemzeti rendelkezések kibocsátásának indokairól.[6] Ezen indokok bizonyítása tehát a tagállamra hárul.[7]

18. A tagállamnak először is azt kell bizonyítania, hogy a harmonizációs intézkedéstől eltérő tagállami rendelkezések bevezetése a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos új tudományos bizonyítékon alapul. Bizonyítania kell továbbá, hogy e rendelkezés bevezetésére a harmonizációs intézkedés elfogadása után felmerült sajátos probléma okán kerül sor.[8]

19. Ha ez bizonyítást nyert, a Bizottság az EK 95. cikk (6) bekezdése értelmében azt vizsgálja, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.

20. A jelen fellebbezési eljárás kizárólag az EK 95. cikk (5) bekezdésének alkalmazását érinti. E tekintetben a Bizottság ugyan megállapította, hogy a Holland Királyság új tudományos bizonyítékokat terjesztett elő,[9] ám úgy ítélte meg, hogy Hollandiában nem áll fenn sajátos probléma. Az Elsőfokú Bíróság elutasította az ez irányú holland kifogásokat, és megerősítette ezt a megállapítást.

21. A fellebbezéssel a holland kormány egyrészt azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság helytelenül feltételezte azt, hogy a Bizottság figyelembe vette az általa benyújtott jelentést (e tekintetben lásd az alábbi A. címet), másrészt pedig azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság megfelelőnek tekintette a Bizottság arra vonatkozó vizsgálatát, hogy a Holland Királyságban létezik-e sajátos probléma (e tekintetben lásd az alábbi B. címet).

22. Mivel mindkét fellebbezési jogalap a megtámadott ítélet indokolásában szereplő téves jogalkalmazásra hivatkozik, azt is meg fogom vizsgálni, hogy a rendelkező rész más jogalapok tekintetében megalapozott-e (e tekintetben lásd az alábbi C. címet). Ez esetben ugyancsak el kellene utasítani a fellebbezést.[10]

6 – A C-512/99. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-845. o.) 80. és azt követő pontjai.

7 – Az EK 95. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban lásd a C-3/00. sz., Dánia kontra Bizottság ügyben 2003. március 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2643. o.) 84. pontját.

8 – A (fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott) Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 80. pontja és a C-439/05. P. és C-454/05. P. sz., Land Oberösterreich kontra Bizottság egyesített ügyekben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-7141. o.) 57. pontja.

9 – Lásd a vitatott határozat 25–32. pontját.

10 – A C-30/91. P. sz., Lestelle kontra Bizottság ügyben 1992. június 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-3755. o.) 28. pontja, a C-210/98. P. sz., Salzgitter kontra Bizottság ügyben 2000. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-5843. o.) 58. pontja és a C-167/04. P. sz., JCB Service kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8935. o.) 186. pontja.

A – *Az első jogalapról – A holland jelentés kezelése*

23. Ez a fellebbezési jogalap azon alapul, hogy a Bizottság a vitatott határozatban nem a valóságnak megfelelően állította azt, hogy még nem állt rendelkezésére a 2004-es évre vonatkozóan elkészített, a hollandiai levegőminőséget értékelő jelentés.

1. A különböző jelentésekről

24. A 96/62 irányelv 11. cikke (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja értelmében a tagállamok évente a levegő minőségét értékelő olyan jelentést nyújtanak be a Bizottsághoz, amely azon övezeteket és agglomerációkat mutatja be, amelyekben az egy vagy több szennyező anyagra vonatkozó értékek túllépik a tűréshatárral megnövelt határértéket.

25. A vitatott határozat 41. pontjában a Bizottság megállapította, hogy Hollandia 2004-re még nem szolgáltatott adatokat. Mindazonáltal az nem vitatott, hogy ez a megállapítás helytelen. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 22. pontjában megállapítja, hogy a Bizottság ezt a jelentést 2006. február 8-án megkapta, és 2006. február 10-én nyilvántartásba vette. A vitatott határozat elfogadására csak három hónappal később került sor.

26. A 2004-es évre vonatkozóan elkészített, a hollandiai levegőminőséget értékelő jelentést különösen két további jelentéstől kell megkülönböztetni.

27. Egyrészt, a Holland Királyság 2006 márciusában benyújtotta a holland környezetértékelési ügynökség [11] egyik jelentését, az úgynevezett MNP-jelentést. A vitatott határozat 41. pontjában e jelentésre hivatkozva a Bizottság megállapítja, hogy a megállapított részecskekoncentrációk mintegy 10–15%-kal alacsonyabbak, mint azt korábban feltételezték. A jelentés szerint 2010-ben 2005-höz képest, illetőleg 2015-ben 2010-hez képest a felére fog csökkenni azon övezetek száma, amelyekben a határértéket túllépik.

28. Másrészt, a Bizottság az alkalmazott tudományos kutatás hollandiai szervezete által koordinált tanácsadói konzorciumot [12]

11 – Milieu- en Natuurplanbureau, MNP.

12 – Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, TNO.

bízta meg azzal, hogy vizsgálja meg a Holland Királyság kérelmét. E vizsgálat eredményeit a 2006. március 27-i, úgynevezett TNO-jelentés tartalmazza. A vitatott határozat meghozatalakor a Bizottság lényegében erre a jelentésre támaszkodott.

29. A TNO-jelentés azt mutatja, hogy legalábbis a Bizottság tanácsadói számára ismertek voltak a levegőminőségre vonatkozó 2004. évi, újabb holland adatok. Az Elsőfokú Bíróság ezért idézi ezt a jelentést a megtámadott ítélet 44. pontjában a következők szerint:

„A Holland Királyság által a 2004-es túllépéssel kapcsolatban közölt előzetes adatok a 2003-ashoz képes eltérő helyzetet mutatnak. Valamennyi övezetben megállapítható, hogy a PM_{10} a tűréshatár megnövelt határértékeit legalább egy esetben túllépte.”

2. A jogalap jogi értékelése

30. E jogalappal a holland kormány azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot a Bizottság gondossági és indokolási kötelezettsége kapcsán.

Az elfogadhatóságról

31. A Bizottság elfogadhatatlannak tartja ezt az érvet. Elsősorban a Holland Királyság elvesztette azon jogosultságát, hogy a 2004. évi értékelő jelentés tekintetében kifogásokat emeljen, mert azt hozzá csak jelentős késedelemmel nyújtotta be. Ezenkívül a Holland Királyság e fellebbezési jogalappal csak az Elsőfokú Bíróság ténymegállapításait kérdőjelezi meg.

32. A Bizottságnak e fellebbezési jogalapra vonatkozó első kifogását el kell utasítani, mivel az – legalábbis a jelen ügyben – teljességgel megalapozatlan. Főszabály szerint a kereset megalapozottságához tartozik annak a kérdése, hogy a Bizottság köteles-e figyelembe venni valamely tagállam késedelmes érvelését a közigazgatási eljárásban.

33. Csak rendkívüli körülmények között akadályozhatja meg a joggal való visszaélés tilalma a kereset vagy meghatározott jogalapok elfogadhatóságát. Ehhez a tagállamnak azt a jogos elvárást kell ébresztenie

a Bizottságban, hogy nem szolgáltat további információkat, vagy legalábbis meghatározott iratok figyelembevétele tekintetében semmi esetre sem emel kifogást. Ilyen kivételes eset tekintetében, különösen a jogos elvárást illetően, a Bizottság nem nyújtott be bizonyítékot, és ilyen körülmények láthatóan nem is állnak fenn.

34. Továbbá, ez a kifogás legfeljebb az elsőfokú kereset, és nem a fellebbezés elfogadhatósága ellen irányulhat. A Bizottság mindazonáltal nem érvel azzal, hogy az Elsőfokú Bíróság e tekintetben helytelenül ítélte volna meg a Holland Királyság keresetének elfogadhatóságát.

35. Ezzel szemben a Bizottságnak a fellebbezési jogalap elfogadhatóságával szembeni második kifogása a jogorvoslati jog egyik elismert szabályán alapul: az EK 225. cikkből és a Bíróság alapokmánya 58. cikkének első bekezdéséből következően a fellebbezés kizárólag jogkérdésre vonatkozhat. Ezért kizárólag az Elsőfokú Bíróság hatáskörébe tartozik a releváns tények megállapítása és értékelése, valamint a bizonyítékok értékelése. E tényeknek és bizonyítékoknak az értékelése tehát – amennyiben nincsen szó az elferdítésükről – nem jogkérdés, amelynek mint ilyennek a vizsgálata fellebbezési eljárás keretében a Bíróságra tartozna. [13]

36. A holland kormány kifogása azonban – a Bizottság állításával ellentétben – nem az Elsőfokú Bíróság ténymegállapításaira vonatkozik. Ez utóbbiak nem vitatottak. Inkább arról a kérdésről van szó, hogy az Elsőfokú Bíróság e tényekből helyesen következtetett-e arra, hogy a Bizottság sem gondossági, sem indokolási kötelezettségét nem szegte meg. Ez jogkérdés. Ezért a Bizottság e kifogását is el kell utasítani.

13 – A C-390/95. P. sz., Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben 1999. február 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-769. o.) 29. pontja; a C-237/98. P. sz., Dorsch Consult ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4549. o.) 35. és azt követő pontjai; a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-123. o.) 49. pontja és a C-442/03. P. és C-471/03. P. sz., P&O European Ferries (Vizcaya) kontra Bizottság és Diputación Foral de Vizcaya kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 2006., I-4845. o.) 60. pontja.

37. Az első fellebbezési jogalap tehát elfogadható.

Az ügy érdeméről

38. A Bizottság gondossági és indokolási kötelezettségét a jelen ügyben gyakorolt hatáskörei tekintetében kell értékelni. Mivel a Bizottságnak az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdésének keretei között összetett technikai értékeléseket kell végeznie, e keretek között széleskörű mérlegelési jogkört kell biztosítani számára. [14]

39. Ha azonban a bírósági ellenőrzés a Bizottság széleskörű mérlegelési jogköre miatt korlátozott, alapvető jelentősége van azon garanciák figyelembevételének, amelyeket a közösségi jogrend a közigazgatási eljárásokra előír. E biztosítékok közé tartozik különösen az illetékes szerv azon kötelezettsége, hogy gondosan és pártatlanul megvizsgálja az egyedi eset minden fontos szempontját, és kielégítően megindokolja a döntéseit. [15] A közösségi bíróság ellenőrzése ezért kiterjed arra is, hogy a döntéskor figyelembe vett bizonyítékok minden olyan lényeges adatot bemutatnak-e, amelyekre egy bonyolult helyzet megítélésekor hivatkozni kell, és hogy alátámasztják-e az abból levont következtetéseket. [16]

40. Ezért először is azt kell vizsgálni, hogy a 2004. évi értékelő jelentés tartalmaz-e lényeges adatokat. E tekintetben a TNO-jelentés megállapította, hogy az új adatok *más* képet mutatnak, mint a régi adatok. Az adatok tekintetében megváltozott helyzet szükségszerűen jelentőséggel bír Hollandia helyzetének megítélése tekintetében. Ezért ezen újabb adatok relevánsak voltak..

41. Ezen adatok közlésének időpontja mindazonáltal felveti azt a kérdést, hogy a Bizottság lemondhat-e arról, hogy azokra a Hollandia kérelméről történő döntés során hivatkozzon.

14 – Ebben az értelemben lásd a C-326/05. P. sz., Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-6557. o.)75. pontját és a C-127/95. sz. Norbrook Laboratories ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1531. o.)90. pontját.

15 – A C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5469. o.) 14. pontja és a C-258/90. és C-259/90. sz., Pesquerias De Bermeo és Naviera Laida kontra Bizottság egyesített ügyekben 1992. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2901. o.) 26. pontja. Lásd a T-374/04. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2007. november 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4431. o.) 81. pontját is.

16 – A C-12/03. P. sz., Bizottság kontra Tetra Laval ügyben 2005. február 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-987. o.) 39. pontja, a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 77. pontja és a C-525/04. P. sz., Spanyolország kontra Lenzing ügyben 2007. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-9947. o.) 57. pontja.

42. A Holland Királyság köteles lett volna ezt a jelentést már 2005. október 1-jén közölni a Bizottsággal a 96/62 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében, azaz egy hónappal az EK 95. cikk szerinti kérelme előtt. Azonban öt hónap késéssel terjesztették azt elő. A 96/62 irányelvben szereplő határidők mindazonáltal semmiféle kapcsolatban nem állnak az EK 95. cikk (6) bekezdése szerinti eljárással. Ezért megsértésüknek az eltérés engedélyezése iránti eljárásban nincs jelentősége.

43. Az EK 95. cikk nem tartalmaz kifejezett szabályozást a tekintetben, hogy mely időpontban kell előterjeszteni azon iratokat, amelyek az eltérés engedélyezése iránti kérelmet hivatottak alátámasztani. A Bíróság ugyan abból indul ki, hogy a tagállam érveit alapvetően kérelmével adja elő, [17] ám megengedi az előterjesztett dokumentáció kiegészítését is. [18]

44. A később előterjesztett információk figyelembevétele ezenfelül megfelel a közösségi környezetvédelmi és közigazgatási jog alapvető elveinek is. Az EK 174. cikk (3) bekezdése értelmében környezetpolitikája kidolgozása során a Közösség figyelembe veszi a rendelkezésre álló tudományos és műszaki adatokat. [19] Az új adatok figyelembevétele ezenfelül az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti eljárás alapja is. [20] A közigazgatási jog szabályai szerint a jogszabály jogszerűségét azon információk alapján kell megítélni, amelyek a döntés meghozatalakor rendelkezésre álltak. [21]

45. E követelményeknek megfelelően a Bizottság kifejezetten figyelembe vette az úgynevezett MNP-jelentést. Ez hozzá sokkal később is érkezett meg, mint a hollandiai környezeti levegő minőségéről szóló 2004. évi jelentés. Az, hogy az MNP-jelentés a Bizottság álláspontját támasztja alá, rossz fényben tünteti fel azt a módot, ahogyan a Bizottság kezelte a 2004. évi értékelő jelentést.

17 – A fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Dánia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 48. pontja és a fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott Land Oberösterreich kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 38. pontja.

18 – A fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 62. pontja.

19 – A C-341/95. sz., Bettati-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4355. o.) 49. és azt követő pontjai. A tagállamokkal szembeni alkalmazás tekintetében a C-127/02. sz., Waddenvereiniging és Vogelbeschermingsvereiniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7405. o.) 54. pontja, a C-60/05. sz., WWF Italia és társai ügyben 2006. június 8-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-5083. o.) 27. pontja és a C-418/04. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10947. o.) 63. pontja.

20 – A fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 41. pontja és a fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Dánia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 58. pontja.

21 – A 74/74. sz., CNTA kontra Bizottság ügyben 1975. május 14-én hozott ítélet (EBHT 1975., 533. o.) 29–32. pontja; a 15/76. és 16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1979., 321. o.) 7. pontja; a C-248/95. és C-249/95. sz., SAM Schiffahrt és Stapf egyesített ügyekben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4475. o.) 46. pontja és a C-504/04.-sz., Agrarproduktion Staebelow ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-679. o.) 38. pontja.

46. Ennek ellenére – adott esetben – kivételesen indokolt lehetne a későn előterjesztett adatok figyelmen kívül hagyása az EK 95. cikk (6) bekezdése szerinti eljárás [22] szoros határidői alapján, például amikor a vizsgálat elvégzése a határidőn belül már nem lenne lehetséges. Ha a Bizottság megtagadja a későn benyújtott információk figyelembevételét, e döntésnek bírósági úton felülvizsgálhatónak kell lennie. Következésképpen a Bizottságnak meg kellett volna indokolnia, hogy miért nem vette figyelembe a 2004. évi értékelő jelentést. Ez azonban nem történt meg.

47. Így a hollandiai levegőminőségről szóló 2004. évi értékelő jelentést az eltérés engedélyezése iránti kérelemről való döntés során figyelembe kellett volna venni.

48. A vitatott határozatból mindazonáltal nem derül ki, hogy ezen adatokat figyelembe vették. Sokkal inkább azt állapította meg a Bizottság a 41. pontban, hogy a jelentés nem állt rendelkezésére.

49. A megtámadott ítélet 43. és 44. pontjában ezzel szemben az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy a Bizottság tanácsadói a TNO-jelentésben e számokat figyelembe vették, és a Bizottság e jelentésre támaszkodott. Az Elsőfokú Bíróság továbbá a később benyújtott MNP-jelentés értékelésére utal. Ebből az Elsőfokú Bíróság a 47. pontban azt a következtetést vonja le, hogy a Bizottságnak nem lehet felróni azt, hogy a határozat elfogadása előtt elmulasztotta megvizsgálni a holland kormány által részére továbbított friss adatokat.

50. Ugyanis a TNO-jelentés azt bizonyítja, hogy a Bizottságnak ismernie kellett a 2004. év adatait, és hogy e számokat az eljárásban figyelembe vették, nevezetesen közvetetten, a TNO-jelentésnek köszönhetően.

51. Mindazonáltal nem elégséges az, hogy a Bizottság releváns információkra ilyen vagy olyan formában hivatkozik. Sokkal inkább megfelelően figyelembe kell vennie az ilyen információkat. [23]

52. A Bizottság határozatából ugyanakkor nem derül ki, hogy milyen jelentőséget tulajdonít a határértékek Hollandia teljes területén való túllépésének. A tekintetbe vett TNO-jelentés ugyan tartalmaz e helyzetre vonatkozóan néhány utalást, ezekből azonban nem derül ki, hogy Hollandiában e tekintetben fennáll-e sajátos probléma, vagy sem.

22 – Lásd a fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Dánia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 48. pontját és a fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott Land Oberösterreich kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 39. pontját.

23 – A fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Dánia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 114. pontja.

53. Csak az Elsőfokú Bíróság tér ki erre a pontra a megtámadott ítélet 109. és 110. pontjában. Utal arra, hogy 2004-ben öt további tagállamban lépték át minden övezetben a határértékeket, és hogy a Holland Királyságban a levegő minősége az előző évhez képest abszolút értékben még javult is.

54. Az Elsőfokú Bíróságnak e megállapításai ugyanakkor nem orvosolhatják a vitatott határozat hiányosságait. Sokkal inkább, már a közösségi jogi aktus indokolásának is világosan és egyértelműen ki kell fejtenie a jogi aktust megalkotó intézmény érvelését úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson. [24] A bírósági eljárásban ezért nem pótolható utólag a hiányzó indokolás, főleg nem a közösségi bíróságok által.

55. Amennyiben az Elsőfokú Bíróság Hollandiát más tagállamokkal hasonlítja össze, túllépi egyébiránt a hatáskörét, és a Bizottság helyébe lép. [25] Hisz ez utóbbinak kellett volna a vitatott határozatban az összehasonlítást elvégezni, vagy legalábbis egy megfelelő jelentésre hivatkozni. Ezért az Elsőfokú Bíróságnak az egyéb tagállamokkal való összehasonlításra vonatkozó megfontolásai nem relevánsak.

56. Következésképpen, jogban való tévedés az Elsőfokú Bíróság azon megállapítása, hogy a Bizottság figyelembe vette a 2004. évi holland jelentést, mivel a Bizottság e jelentést nem vette megfelelően figyelembe. Hogy e jogban való tévedés a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezet-e vagy ahhoz hozzájárul-e, mindazonáltal csak a második fellebbezési jogalap vizsgálatát követően ítélhető meg véglegesen.

B – *A második fellebbezési jogalapról – A hollandiai sajátos probléma hiánya*

57. A második fellebbezési jogalap azon kérdésre vonatkozik, hogy Hollandiában sajátos probléma áll-e fenn. A Holland Királyság az elsőfokú ítélet két érvelését kifogásolja.

24 – Az 1/69. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1969. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1969., 277. o.) 9. pontja; a C-310/99. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2289. o.) 48. pontja; a C-66/02. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-10901. o.) 26. pontja és a C-182/03. és C-217/03. sz., Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5479. o.) 137. pontja.

25 – Lásd a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 81. pontját.

58. Egyrészt, az Elsőfokú Bíróság elutasította a hollandiai határérték-túllépés sajátos okainak figyelembevételét, mivel az 1999/30 irányelv nem említi ezen okokat. Ezen okok a határon átnyúló részecskekibocsátás hatása, a népsűrűség, a közúti forgalom és az utak menti, lakókörnyezet beépítettségének mértéke.

59. Másrészt, az Elsőfokú Bíróság ugyan elismerte, hogy a problémának nem szükséges egyedinek lennie, ugyanakkor gyakorlatilag mégiscsak az *összes* többi tagállamtól való eltérést, azaz egyedi probléma fennállását követelte meg.

60. Az Elsőfokú Bíróság ítéletét úgy fogalmazták meg, hogy a két érvelés egymás mellett áll, és egymástól függetlenül a határozatot támasztja alá. A Holland Királyságnak tehát e fellebbezési jogalap mindkét részét meg kell döntenie annak érdekében, hogy az ítéletet jogalapjától megfossza.

1. Az 1999/30 irányelv szempontjairól

61. Az Elsőfokú Bíróság a 92. és 115. pontban elutasítja a határon átnyúló porkibocsátás, a népsűrűség, a közúti forgalom intenzitása Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedése figyelembevételét. Ezek az 1999/30 irányelv szempontjai között nem szerepelnek.

62. Mivel az 1999/30 irányelv csak határértékeket állapít meg, e felfogás végül azt eredményezné, hogy egyedül a határérték túllépésének mértéke lehet megfelelő szempont a sajátos probléma megállapítására. Az Elsőfokú Bíróság mindazonáltal nem fejti ki, hogy miért véli úgy, hogy az 1999/30 irányelvben meg kellene nevezni a meghatározott határértékek túllépésének okait.

63. A Holland Királyság visszautasítja az Elsőfokú Bíróság e felfogását. A Bizottság e pontban nem mond ellent a fellebbezésnek, hanem kifejezetten hangsúlyozza a megtámadott ítélet alternatív indokolását a más tagállamoktól való elégtelen eltérésekre hivatkozva. Ezenkívül a Bizottság a 96/62 irányelv 8. cikkének (6) bekezdésére utal. Ennek

értelmében a tagállamoknak konzultálniuk kell egymással, ha az egyik tagállamban a határértékeket egy másik tagállam kibocsátása alapján lépik át. Hollandia azonban ilyen egyeztetést nem folytatott.

64. A 96/62 irányelv döntő jelentőséggel bír az Elsőfokú Bíróságnak az 1999/30 irányelvben nem említett szempontokra vonatkozó érvelésének megítélésében. Az 1999/30 irányelvet nem lehet ugyanis elkülönítve alkalmazni, hanem csak a 96/62 irányelvvel együttesen. Ezért szabályozzák az 1999/30 irányelv elfogadását a 96/62 irányelv 4. cikkében és I. mellékletében. Ezenkívül, a 96/62 irányelv, nem pedig az 1999/30 irányelv tartalmazza azon intézkedéseket, amelyeket a tagállamoknak különösen, de nem csak és kizárólag a levegőminőségi határértékek túllépésekor kell megtenniük.

65. Egyik irányelv sem tartalmaz támpontot a tekintetben, hogy szabályozni kívánnák, a levegőszennyezés mely indokai alkalmasak a sajátos probléma megalapozására. Inkább meglehetősen általánosan fogalmaznak annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni az egyes tagállamok közötti különbségeket. Ezért írják elő pusztán a levegőminőség ellenőrzését, az elérendő célt, nevezetesen a határértéket, és e cél elérése érdekében programok kifejlesztését, anélkül, hogy meghatározott intézkedéseket követelnének a kibocsátások csökkentésére. Ezenfelül, különösen a környezeti levegő szennyezettségére vonatkozó határértékek az 1999/30 irányelv negyedik preambulumbekezdése értelmében minimális követelmények, amelyek általában minden tagállamban érvényesek. Ennél szigorúbb szabályozás elfogadása lehetséges. [26]

66. Ezenfelül, az 1999/30 irányelv és a 96/62 irányelv együttes vizsgálata azt mutatja, hogy az Elsőfokú Bíróság által elutasított szempontok igenis jelentőséggel bírnak a környezeti levegő minőségének megítélésekor.

67. A 96/62 irányelv 8. cikke és IV. melléklete különösen azt határozza meg, hogy a tagállamoknak a határérték átlépésekor milyen információkat kell megszerezniük és a Bizottsággal közölniük. E melléklet 5. pontja értelmében azonosítani kell a szennyezés eredetét, különösen a legfontosabb szennyező anyagot kibocsátó forrásokat és szennyezéseket, amelyek más régiókból származnak. A helyzetnek a 6. pontban előírt elemzése a nagymértékű szennyezésért felelős tényezők részleteit hivatott bemutatni, és e tekintetben kifejezetten megnevezi a szállítás – a határon keresztüli szállítást is beleértve – és a keletkezést.

26 – Lásd a C-320/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9871. o.) 80. pontját.

68. A 96/62 irányelv 8. cikkének (6) bekezdése ezen összefüggésben – a megtámadott ítélet 92. pontjával ellentétben – kiemeli, hogy a határon átnyúló részecskekibocsátás, ahogy azt Hollandia előadja, a levegőminőség megítélésének igenis közösségi jogilag jelentős szempontja.

69. Az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítélet 115. pontjában megállapítottakkal ellentétben nem maradhat figyelmen kívül a közúti forgalom sem. Ugyan ezt nem emelik ki oly módon, mint a határon átnyúló szennyezést, azonban ez hasonlóképpen olyan indok, amelyet a 96/62 irányelv 8. cikkének keretei között figyelembe kell venni.

70. A 96/62 irányelv II. mellékletének első francia bekezdése értelmében végül a lakosság expozíciójának mértéke olyan tényező, amelyet a közösségi küszöbérték meghatározásakor figyelembe kell venni. Ezért e tényező alkalmas szempont a határértékek bizonyos tagállamokban való átlépésének súlyossága tekintetében is. Mivel a népsűrűség, a közúti forgalom intenzitása Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedése a lakosság expozíciója tekintetében mérvadó, a megtámadott ítélet 115. pontja a vonatkozásban is jogban való tévedést tartalmaz, mivel az Elsőfokú Bíróság e tényezőket – mint amelyeket az 1999/30 irányelv nem említ – elutasítja.

71. Így az Elsőfokú Bíróság a 92. és 115. pontban helytelenül utasította el az 1999/30 irányelvre való hivatkozással a határon átnyúló szennyezés, a népsűrűség, a közúti forgalom intenzitása Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedése figyelembevételét.

2. A sajátos probléma hiányáról

72. Ki kell tehát térni az Elsőfokú Bíróság második érvelésére, amely a hollandiai sajátos probléma hiányát érinti.

73. Az Elsőfokú Bíróság egyrészt a megtámadott ítélet 63. pontjában megállapítja, hogy „minden olyan probléma általános jellegű, azaz nem az adott tagállamra jellemző az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében, amely összességében hasonló módon jelentkezik valamennyi tagállamban, és ebből következően, amelyet közösségi szinten harmonizált módon meg lehet oldani”.

74. Az Elsőfokú Bíróság is a holland kormánnyal ért egyet a megtámadott ítélet 65. pontjában, miszerint ahhoz, „hogy valamely probléma a tagállamra jellemző legyen, nem szükséges, hogy csak ezen egyetlen tagállam területén fennálló környezeti kockázatból eredjen”.

75. A fellebbezésben a Holland Királyság ugyanakkor azt sérelmezi, hogy az Elsőfokú Bíróság a korábban említett, az 53. és 106. pontban kifejtett érvelésekkel ellentétben megkövetelte a többi tagállamtól való eltérést a sajátos probléma fennállása tekintetében. Ennek megfelelően az Elsőfokú Bíróság azzal utasította el a sajátos problémára vonatkozó egyes érveket, hogy más tagállamokban hasonló a helyzet.

76. A megtámadott ítélet 53. pontja értelmében a holland intézkedések engedélyezésének feltétele, hogy a határértékeknek a holland övezetben megállapított túllépése „ezt a túllépést megkülönböztе[sse] a többi tagállamban megállapítottól". A 106. pont értelmében az érintett tagállam köteles bizonyítani, hogy olyan különleges problémákkal áll szemben, „amelyek őt más tagállamoktól megkülönböztetik". Az Elsőfokú Bíróság így e pontokban éppen az *összes* többi tagállamtól való eltérést követeli meg.

77. A megtámadott ítélet 63. és 65. pontja, valamint 53. és 106. pontja így ellentmondanak egymásnak. Ezen ellentmondás ellenére ugyanakkor világosan kitűnik, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítéletet pusztán az utóbb nevezett pontokban kifejtett megfontolásokra alapozza, miszerint Hollandia nem bizonyította az összes többi tagállamtól való eltérést. Az Elsőfokú Bíróság ugyanis nem vizsgálja, hogy a hasonló problémákkal szembesülő tagállamok száma túl nagy-e ahhoz, hogy elismerhető legyen Hollandia sajátos problémája. Sokkal inkább arra szorítkozik, hogy hasonlóan érintett tagállamokat nevezzen meg példaként.

78. Az Elsőfokú Bíróság utóbbi megközelítése mindenképpen jogban való tévedés. A fent hivatkozott Land Oberösterreich kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet értelmében az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében vett sajátos probléma nem korlátozódik „egyedülálló problémákra" [27]. Az Elsőfokú Bíróság és a Bizottság sokkal inkább a „szokatlan" értelemben értelmezték az fent hivatkozott Land Oberösterreich kontra Bizottság egyesített ügyekben a „sajátos" szót. [28]

79. Így az Elsőfokú Bíróságnak a tagállamokkal való összehasonlításra vonatkozó megállapításai nem alkalmasak a megtámadott ítélet alátámasztására.

27 – A fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 65. pontja.
28 – A fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 66. és azt követő pontjai.

C – *A megtámadott ítélet eltérő indokolásának lehetőségéről*

80. Habár a megtámadott ítélet jogban való tévedéseket tartalmaz, a fellebbezést akkor is el kellene utasítani, ha a rendelkező rész egyéb jogalapok alapján helyesnek bizonyul. [29] Ezért azt kell vizsgálni, hogy a Bizottság jogosan állapította-e meg, hogy Hollandiában nem áll fenn a fent hivatkozott Land Oberösterreich kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet értelmében vett sajátos probléma, azaz olyan probléma, amely nem szokatlan, hanem általános természetű.

1. A sajátos problémának a közösségi jogi szabályozások céljai közötti összeütközés általi bizonyításáról

81. A Holland Királyság problémája abban áll, hogy a PM_{10} aránya a környezeti levegőben átlépi a 96/62 irányelvnek – az 1999/30 irányelvvel összefüggésben – megállapított határértékeit.

83. A jelen ügyben a probléma, amellyel Hollandia a 98/69 irányelvtől való eltérés által akar szembenézni, a közösségi jog *egyéb* rendelkezésein alapul: a környezeti levegő Hollandiában nem éri el azt az állapotot, amit a 96/62 irányelv az 1999/30 irányelvvel összefüggésben előír.

82. Hogy e probléma sajátos-e, azt az Elsőfokú Bíróság és a Bizottság az eddig már eldöntött ügyekre támaszkodva vizsgálják, amikor a különböző tagállamok helyzetét hasonlítják össze. A jelen ügyben azonban már a közösségi jogszabályok céljai között fennálló ütközés is bizonyítja a sajátos probléma létezését (ezzel kapcsolatban lásd később az 1. címet). Ezért csak kisegítésképpen megvizsgálom a sajátos problémának a más tagállamokkal összehasonlításban való indokolását (ezzel kapcsolatban lásd később a 2. címet).

84. Ez *valóban* nem szokatlan, és más tagállamokra is igaz lehet. Ugyanakkor a környezeti levegő minőségére vonatkozó közösségi jogi előírások leírják azt az állapotot, amelyben a környezeti levegőnek lennie kellene a Közösségben mindenütt. E minőségi standard megsértése *jogi* értelemben nem tekinthető „szokásosnak”. Hiszen a közösségi jog betartása, és meg nem sértése a követendő szabály. A standard megsértését ezért az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében sajátosnak kell tekinteni.

29 – Lásd a fenti 10. lábjegyzetben szereplő hivatkozásokat.

2. Az egyéb tagállamokkal való összehasonlításról

85. Arra az esetre, hogy a Bíróság nem követi álláspontomat, vagy nem veszi azt át, mivel a felek mindeddig nem foglaltak állást, az elkövetkezőkben azt vizsgálom meg, hogy a többi tagállammal való összehasonlítás alapján áll-e fenn sajátos probléma Hollandiában.

86. Ami a bírósági felülvizsgálat követelményét illeti, a Bizottság – mint mondtuk – széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amennyiben a különböző államok helyzete bonyolult technikai értékelést kíván meg. Ennek ellentételezéseképpen gondosan és pártatlanul kell megvizsgálnia az egyedi eset minden lényeges szempontját, és döntéseit kellőképpen indokolnia kell. A közösségi bíróság ellenőrzése ezért arra is kiterjed, hogy a döntés során hivatkozott bizonyítékok tartalmaznak-e minden olyan lényeges adatot, amelyekre az összetett helyzet megítélésekor hivatkozni kellett, és hogy azok alátámasztják-e az azokból levont következtetéseket. [30]

87. Továbbá, emlékeztetni kell arra, hogy a sajátos probléma tekintetében a bizonyítási teher a kérelmező tagállamon van, a jelen ügyben tehát Hollandián. [31] A Bizottságnak tehát nem kell azt bebizonyítania, hogy nem áll fenn sajátos probléma. Ha azonban nem ismeri el a sajátos problémát, konkrétan be kell mutatnia, hogy miért utasítja el a tagállam lényeges érvelését.

88. Amint azt már megállapítottam, a megtámadott ítélettel ellentétben itt különösen a határon átnyúló szennyezést, a népsűrűséget, a közúti forgalom intenzitását Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedését, valamint a levegő minőségéről szóló 2004. évi értékelő jelentést kell figyelembe venni.

89. A Bizottság a vitatott határozat 41–43. pontjában lényegében két érvre támaszkodik. Elsősorban Hollandiában a finomrészecske-terhelés összességében

30 – Lásd a jelen indítvány 38. és azt követő pontjait.

31 – Lásd a jelen indítvány 17. és azt követő pontjait.

nem magasabb, mint hét másik tagállamban. Másodsorban a 98/69 irányelv tekintetében kétséges a probléma léte, mivel Hollandia különleges finomrészecske-terhelése nem az ottani gépjárművek kibocsátásán alapul.

90. Az első érv alapvetően meggyőző lehetne, ha – az itt képviselt felfogással ellentétben – abból indulnánk ki, hogy a közösségi küszöbértékek átlépése az itt adott körülmények között még nem alapoz meg sajátos problémát. Ez azonban a jelen esetben már csak azért sem igaz, mert a Bizottság nem foglalkozott a finomrészecske-terheléssel, ahogy az a 2004. évi holland jelentésből adódik.

91. A Bizottság második érve, hogy a sajátos probléma hiánya a dízelüzemű járművek tekintetében alkalmas arra, hogy megcáfolja a holland eltérés iránti kérelemben szereplő érvelés egy részét. Amint azt a Holland Királyság időközben már szintén nem kérdőjelezi meg, ott kevesebb dízelüzemű gépjárművet engedélyeztek, mint a legtöbb más tagállamban.

92. Ez ugyanakkor nem zárja ki, hogy az egyéb nevezett pontok tekintetében Hollandiában sajátos probléma álljon fenn. Hogy ezen esetleges problémák a dízelüzemű gépjárművek tekintetében intézkedéseket indokolnak-e, nem bír jelentőséggel a sajátos probléma vizsgálatát tekintve. Ezt sokkal inkább az EK 95. cikk (6) bekezdése értelmében vett utólagos vizsgálat keretei között kellene vizsgálni.

93. Ami a Holland Királyság egyéb releváns érveit illeti, a Bizottság a vitatott határozat 40. pontjában elismeri, hogy a Hollandiát terhelő finomrészecske mennyiség lényeges része a határokon át kerül be. Hangsúlyozza azonban, hogy ez a rész nem magasabb, mint a többi Benelux államban.

94. Mindazonáltal ez az érv nem győz meg engem, mivel a sajátos problémának nem kell szükségszerűen kizárólagos jellegűnek lennie. Hogy a Benelux-államok központi elhelyezkedésük és kis méretük miatt különösen szenvednek a határokon átlépő részecsketerheléstől, az ő saját problémájuk, amelyet igenis sajátos problémaként kell elismerni.

95. Ugyancsak a vitatott határozat 40. pontjában erősíti meg a Bizottság Rotterdam kikötőjének nagy közvetett befolyását a részecskekibocsátásra, anélkül azonban, hogy bizonyítaná, ez miért nem sajátos probléma.

96. A vitatott határozat 34–36. pontjában a Bizottság megemlíti a népsűrűséget, a közúti forgalom intenzitását Hollandia számos övezetében és a településeknek a közúti útvonalak mentén való elhelyezkedését is. Ugyan nem nyilatkozik a tekintetben, hogy ezáltal megalapozható-e a sajátos probléma, de ez irányú kijelentések mindazonáltal szerepelnek a Bizottság által hivatkozott tanácsadói jelentésben. Ennek értelmében Hollandia helyzete e tekintetben hasonlít a többi Benelux állam, az Egyesült Királyság középső része és Németország nyugati részének helyzetére.

97. E megállapítások azonban nem elegendők, hiszen hiányzik minden aziránytú állásfoglalás, hogy a Közösségnek területileg viszonylag behatárolt ezen része nem kellőképpen kivételes-e a tekintetben, hogy sajátos problémával rendelkezzen.

98. Ezért a Bizottság a Holland Királyság mérvadó tulajdonságait nem, vagy csak elégtelenül értékelte, amikor elutasította a holland sajátos probléma létezését. A hollandiai sajátos probléma hiányára vonatkozó megállapításai ezért nem alapozhatják meg a vitatott határozatot.

3. Közbenső következtetés

99. A megtámadott ítélet ezért eltérő indokolással sem tartható hatályban. A jelen ügyben már a 96/62 irányelvnek az 1999/30 irányelvvel összefüggésben történő megsértése is megalapozza Hollandia sajátos problémáját. Ám a tagállamok kisegítésképpen végrehajtott összehasonlítása is ezen eredményhez vezet, mivel a Bizottság nem értékelte megfelelően a Holland Királyság lényeges érveit.

D – *A fellebbezésről való döntésről*

100. Alapokmánya 61. cikke (1) bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezésekor eldöntheti magát a jogvitát, ha az eljárás állása ezt lehetővé teszi. Máskülönben az ügyet határozathozatal céljából visszautalja az Elsőfokú Bíróság elé.

101. Az eddigi vizsgálat mindazonáltal még nem engedi meg, hogy Hollandiának a vitatott bizottsági határozat ellen benyújtott keresetéről döntsünk. A határozat ugyanis nemcsak Hollandia sajátos problémájának elutasításán alapul. A Bizottság ezenfelül egy második indokolásra is támaszkodott – amelyet Hollandia szintén megtámadott – miszerint a holland intézkedés nem lenne összeegyeztethető az EK 95. cikk (6) bekezdésével.

102. E ponttal kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság még nem tett megállapításokat, és ez nem is volt a Bíróság eljárásának tárgya. Ezért jelentős kétségek állnak fenn a tekintetben, hogy az eljárás állása lehetővé teszi-e a döntést.

103. Csupán azt a kérdést vethetjük fel, hogy a vitatott határozatot nem kell-e már azért megsemmisíteni, hogy a Bizottság az EK 95. cikk (6) bekezdése szerinti vizsgálat során nem vette figyelembe a levegőminőségről szóló 2004. évi holland jelentést is. Mindazonáltal az e kérdésről való döntéshez szükség lenne a felek meghallgatására. Mivel ez a Bíróság előtti eljárásban mindeddig nem történt meg, a Bíróság a jogvita egészében nem tud dönteni.

104. Így a jogvitát határozathozatal céljából vissza kell utalni az Elsőfokú Bíróság elé.

VI – A költségekről

105. Amennyiben a Bíróság visszautalja az ügyet az Elsőfokú Bírósághoz, az eljárási szabályzat 122. cikke alapján nem kell határozni a költségekről, mivel azokról a végleges ítéletben kell dönteni.

VII – Végkövetkeztetések

106. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. Helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróságnak a T-182/06. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2007. június 27-én hozott ítéletét (EBHT 2007., II-1983. o.).

2. Az ügyet határozathozatal céljából utalja vissza az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága elé.

3. Az eljárás költségeiről jelenleg ne határozzon.