OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 17 lipca 2008 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Prawo wspólnotowe reguluje dopuszczalne wartości emisji pyłu wytwarzanego przez pojazdy wyposażone w silnik wysokoprężny. Jednak Niderlandy planują dopuszczać jedynie takie pojazdy, które spełniają bardziej restrykcyjne normy dotyczące wartości dopuszczalnych. Takie działanie ma przyczynić się do obniżenia poziomu pyłów w otaczającym powietrzu. W wielu częściach kraju przekroczone są bowiem wynikające z prawa wspólnotowego dopuszczalne wartości koncentracji pyłu w powietrzu.

2. W związku z powyższym, zgodnie z art. 95 ust. 5 traktatu WE, Niderlandy wystąpiły do Komisji z wnioskiem o dopuszczenie odstępstwa od uregulowania dotyczącego dopuszczalnych wartości emisji pyłu. Jednakże sporną decyzją [2] Komisja nie uwzględniła powyższego wniosku. Sąd Pierwszej Instancji oddalił wniesioną przez Niderlandy skargę na powyższą decyzję Komisji [3].

3. W niniejszym odwołaniu Niderlandy podnoszą zarzut, że Komisja nie uwzględniła przedstawionego w terminie sprawozdania zawierającego nowe informacje dotyczące zanieczyszczenia powietrza w Niderlandach. W opinii Niderlandów Sąd, oddalając ten argument, nie wziął pod uwagę ciążącego na Komisji obowiązku staranności oraz obowiązku uzasadnienia. Ponadto dokonana przez Sąd ocena istnienia w Niderlandach specyficznego problemu w rozumieniu art. 95 ust. 5 WE obarczona jest błędem co do prawa.

II — Ramy prawne

4. W pkt 1–9 wyroku Sąd Pierwszej Instancji w następujący sposób przedstawił ramy prawne:

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Decyzja 2006/372/WE z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 Traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi, Dz.U. L 142, s. 16.

3 — Wyrok z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie T-182/06 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1983.

„1. Artykuł 95 ust. 4–6 WE stanowi:

»4. Jeśli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami określonymi w artykule 30 lub dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania.

5. Ponadto, bez uszczerbku dla ustępu 4, jeśli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia.

6. W terminie 6 miesięcy od notyfikacji określonych w ustępach 4 i 5 Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, o których mowa, po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

W przypadku braku decyzji Komisji w tym terminie przepisy krajowe określone w ustępach 4 i 5 są uważane za zatwierdzone.

W przypadku gdy jest to uzasadnione złożonością sprawy i nie ma niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego, Komisja może notyfikować danemu państwu członkowskiemu, że okres, o którym mowa w niniejszym ustępie, może być przedłużony na kolejny okres trwający do 6 miesięcy.«

2. Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U L 296, s. 55) stanowi w art. 7 ust. 3, że państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych lub progów alarmowych poziomów zanieczyszczenia powietrza, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indy-

widualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie.

3. Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. a) dyrektywy 96/62 państwa członkowskie informują Komisję o przypadkach przekraczania wartości dopuszczalnych zanieczyszczenia powiększonych o margines tolerancji w okresie dziewięciu miesięcy po zakończeniu każdego roku.

4. Dyrektywa 98/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do środków mających zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych i zmieniająca dyrektywę Rady 70/220/EWG (Dz.U L 350, s. 1) weszła w życie w dniu 28 grudnia 1998 r. z datą swej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*.

5. Na podstawie tej dyrektywy została ustalona na poziomie 25 mg/km dopuszczalna wartość emisji pyłu (PM) dla pojazdów wyposażonych w silniki wysokoprężne, należących po pierwsze do kategorii M (pojazdy osobowe), ujętych w części A załącznika II do dyrektywy Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. L 42, s. 1) — z wyjątkiem pojazdów o maksymalnej masie nieprzekraczającej 2500 kg, a po drugie, należących do kategorii N 1 klasy I (pojazdy użytkowe o dopuszczalnym ciężarze całkowitym 1305 kg).

6. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/69:

»[…] żadne z państw członkowskich nie może, z przyczyn odnoszących się do zanieczyszczenia powietrza przez emisje pochodzące z pojazdów silnikowych:

— odmówić udzielenia homologacji WE zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 70/156/EWG, lub

— odmówić udzielenia homologacji krajowej, lub

— zabronić rejestrowania, sprzedaży czy dopuszczenia do ruchu pojazdów, zgodnie z art. 7 dyrektywy 70/156/EWG,

jeśli pojazdy te spełniają wymogi dyrektywy 70/220/EWG, zmienionej niniejszą dyrektywą.«

7. Dyrektywa Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41) ustala w związku z dyrektywą 96/62 wartości dopuszczalne mające zastosowanie w szczególności do stężenia pyłu »PM_{10}« w powietrzu obowiązujące od dnia 1 stycznia 2005 r.

8. Do celów dyrektywy 1999/30 »pył PM_{10}« został zdefiniowany w sposób następujący:

»11) ‘pył PM_{10}’ oznacza pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, przy 50% granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 mikrometrów«.

9. Artykuł 5 dyrektywy 1999/30 stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby stężenia tego pyłu w powietrzu nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w sekcji I załącznika III”.

5. W międzyczasie przyjęte zostało rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów [4]. Norma Euro 5 dotycząca spalin przewiduje obniżenie dopuszczalnej wartości emisji pyłu (PM) do 5 mg/km. Z tego względu nowe modele lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych wyposażonych w silniki wysokoprężne od września 2009 r. co do zasady muszą być wyposażone w filtry pyłów; w odniesieniu do nowych pojazdów modeli posiadających już homologację znajduje to zastosowanie od stycznia 2011 r.

6. Ponadto w dniu 21 maja 2008 r. podpisana została dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy [5]. Niniejsza dyrektywa zastępuje w szczególności dyrektywę 96/62 oraz dyrektywę 1999/30. Artykuł 22 ust. 1 i 2 nowej dyrektywy pod pewnymi warunkami przej-

4 — Dz.U. L 171, s. 1.
5 — Dz.U. L 152, s. 1.

ściowo zwalnia państwa członkowskie z osiągnięcia zgodności z wartościami dopuszczalnymi. W odniesieniu do PM_{10} zwolnienie to ma zastosowanie w okresie trzech lat od wejścia w życie, tzn. do 2011 r.

III — Postępowanie administracyjne

7. W dniu 2 listopada 2005 r. Niderlandy wystąpiły do Komisji z wnioskiem o dopuszczenie odstępstwa ustanawiającego bardziej restrykcyjne, niż przewidziane w ustawodawstwie wspólnotowym, wymogi dotyczące emisji pyłów niektórych pojazdów z silnikami wysokoprężnymi. W pkt 6 decyzji 2006/372/WE Komisja w następujący sposób przedstawia środki objęte wnioskiem:

„Królestwo Niderlandów zgłosiło Komisji projekt dekretu zmierzającego do wprowadzenia obowiązkowej wartości dopuszczalnej emisji pyłu wynoszącej 5 mg/km dla pojazdów użytkowych o maksymalnej dopuszczalnej masie wynoszącej 1305 kg (pojazdy N1, klasa I) oraz osobowych (pojazdy M1), określonych w art. 1.1 lit. h) i art. 1.1 lit. at) dokumentu *Voertuigreglement*. Wspomniany dekret miałby zastosowanie do wszystkich tego rodzaju pojazdów użytkowanych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2006 r. z silnikami wysokoprężnymi. Oznaczałoby to, że wspomniane pojazdy byłyby wyposażone w filtry cząstek stałych".

8. Dalszy przebieg postępowania przedstawiono w pkt 21–26 zaskarżonego wyroku:

„21. Pismem z dnia 23 listopada 2005 r. Komisja potwierdziła przyjęcie notyfikacji wystosowanej przez rząd niderlandzki i poinformowała go, że określony w art. 95 ust. 6 WE termin sześciu miesięcy na rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosków o dopuszczenie odstępstwa rozpoczął bieg w dniu 5 listopada 2005 r., [dniu następującym po wpływie] notyfikacji.

22. Sprawozdanie w przedmiocie oceny jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. sporządzone na podstawie dyrektywy 96/62 zostało przekazane do wiadomości Komisji w dniu 8 lutego 2006 r., a jego doręczenie zostało następnie odnotowane w dniu 10 lutego 2006 r.

23. Pismem z dnia 10 marca 2006 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję o istnieniu sprawozdania opracowanego w marcu 2006 r. przez Milieu- en Natuurplanbureau (niderlandzką agencję oceny stanu środowiska, zwaną dalej »MNP«), zatytułowanego »Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstof-problematiek« (Nowe wskazówki w zakresie problematyki emisji pyłów).

24. Po dokonaniu oceny zasadności argumentów przedstawionych przez władze niderlandzkie Komisja zwróciła się o przedstawienie opinii naukowej i technicznej do spółki konsultingowej koordynowanej przez Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (niderlandzką organizację ds. stosowanych badań naukowych, […]).

25. W dniu 27 marca 2006 r. organizacja ta przedstawiła Komisji sporządzone [przez nią] sprawozdanie.

26. Decyzją 2006/372 […] Komisja odrzuciła projekt dekretu będący przedmiotem notyfikacji z uwagi na fakt, że »Królestwu Niderlandów nie udało się udowodnić istnienia specyficznego problemu w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE«, oraz że »zgłoszony środek nie [był] proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonych celów«".

IV — Postępowanie przed Sądem Pierwszej Instancji i żądania stron

9. W dniu 12 lipca 2006 r. Niderlandy zaskarżyły sporną decyzję 2006/372 przed Sądem Pierwszej Instancji.

10. Jak stwierdzono w pkt 33 zaskarżonego wyroku, rząd niderlandzki wykazuje, że sporna decyzja jest sprzeczna z przepisami materialnoprawnymi art. 95 WE oraz narusza wynikający z art. 253 WE obowiązek uzasadnienia, *po pierwsze* negując istnienie specyficznego problemu, który pojawił się w Niderlandach po ustanowieniu dyrektywy 98/69, w szczególności bez przeprowadzenia analizy istotnych danych przekazanych przez to zainteresowane państwo członkowskie, a *po drugie* uznając projekt dekretu notyfikowany przez Królestwo Niderlandów za niewspółmierny do osiągnięcia wyznaczonych celów.

11. Po przeprowadzeniu postępowania w trybie przyspieszonym wyrokiem z dnia 27 czerwca 2007 r. Sąd oddalił skargę. Przy tym badał on jedynie pierwszy zarzut skargi, mianowicie brak wzięcia pod uwagę przekazanych przez Niderlandy informacji oraz dowodów istnienia specyficznego problemu w Niderlandach. W obu kwestiach nie

uwzględnił on argumentacji zgłoszonej przez rząd niderlandzki.

12. Od powyższego wyroku Niderlandy wniosły niniejsze odwołanie. Rząd niderlandzki kwestionuje obie części analizy dokonanej przez Sąd Pierwszej Instancji i wnosi o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku, skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji, aby orzekł w przedmiocie pozostałych zarzutów oraz

— obciążenie strony przeciwnej kosztami postępowania.

13. Komisja wnosi o:

— odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub, posiłkowo, o jego oddalenie oraz

— obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

14. Każda ze stron złożyła po jednym piśmie procesowym. Rozprawa nie została przeprowadzona.

V — Ocena prawna

15. Niderlandy i Komisja toczą spór dotyczący kwestii, czy ustanowienie w Niderlandach bardziej restrykcyjnych od przewidzianych w dyrektywie 98/69 dopuszczalnych wartości emisji pyłu przez pojazdy silnikowe, jest zgodne z prawem wspólnotowym.

16. Niderlandy mogą przyjąć uregulowanie krajowe stanowiące odstępstwo od dyrektywy 98/69 jedynie po dopuszczeniu przez Komisję takiego odstępstwa. Wynika to z art. 95 ust. 5 i 6 WE, bowiem rząd niderlandzki a posteriori ustanawia odstępstwo od aktu, którego podstawą jest art. 100a traktatu WE (po zmianie art. 95 WE).

17. Zgodnie z art. 95 ust. 5 WE dane państwo członkowskie notyfikuje Komisji powody

wprowadzenia spornych środków krajowych [6]. Tym samym zobowiązane jest ono do wykazania istnienia tych powodów [7].

18. Państwo członkowskie musi najpierw wykazać, że wprowadzenie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od przepisu harmonizującego było uzasadnione nowymi dowodami naukowymi dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy. Ponadto spoczywa na nim obowiązek wykazania, że wprowadzenie tych przepisów jest uzasadnione ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po wydaniu przepisu harmonizującego [8].

19. Po przedstawieniu tych dowodów, Komisja sprawdza, zgodnie z art. 95 ust. 6 WE, czy przewidziane środki krajowe są środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

20. Niniejsze postępowanie odwoławcze dotyczy wyłącznie stosowania art. 95 ust. 5 WE. W tym zakresie Komisja stwierdziła wprawdzie, że Niderlandy przedstawiły nowe dowody naukowe [9], niemniej jednak nie powstał w Niderlandach specyficzny problem. Sąd oddalił zarzuty podniesione w tym zakresie przez Niderlandy i potwierdził powyższy osąd.

21. W drodze niniejszego odwołania rząd niderlandzki podnosi z jednej strony zarzut, że Sąd błędnie przyjął, iż Komisja wzięła pod uwagę przedstawione przez niego sprawozdanie (w tym zakresie poniżej pkt A), a z drugiej strony sprzeciwia się uznaniu przez Sąd, jakoby dokonana przez Komisję analiza w przedmiocie istnienia w Niderlandach specyficznego problemu była wystarczająca (w tym zakresie poniżej pkt B).

22. Ze względu na to, że oba zarzuty podnoszą naruszenie prawa wynikające z uzasadnienia zaskarżonego wyroku, dokonam następnie badania, czy rozstrzygnięcie może znaleźć uzasadnienie w oparciu o na inne względy prawne (w tym zakresie poniżej pkt C). Również w takiej sytuacji należałoby oddalić niniejsze odwołanie [10].

6 — Wyrok z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-512/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-845, pkt 80 i nast.

7 — Zobacz w przedmiocie art. 95 ust. 4 WE wyrok z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-3/00 Dania przeciwko Komisji, Rec. s. I-2643, pkt 84.

8 — Wyroki w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, ww. w przypisie 6, pkt 80, oraz z dnia 13 września 2007 r. w sprawach połączonych C-439/05 P i C-454/05 P Land Oberösterreich i Austria przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7141, pkt 57.

9 — Zobacz pkt 25–32 spornej decyzji.

10 — Wyroki z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-30/91 P Lestelle przeciwko Komisji, Rec. s. I-3755, pkt 28, z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-210/98 P Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. s. I-5843, pkt 58, oraz z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-167/04 P JCB Service przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8935, pkt 186.

A — *W przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania — sposób potraktowania niderlandzkiego sprawozdania*

23. Niniejszy zarzut opiera się na tym, iż w spornej decyzji Komisja niezgodnie z prawdą wskazała, że sprawozdanie na temat jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. nie zostało jej jeszcze przedstawione.

1. W przedmiocie różnych sprawozdań

24. Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 96/62 państwa członkowskie co roku przekazują Komisji sprawozdanie na temat jakości powietrza, które określa strefy i aglomeracje, w których poziom zawartości danego lub wielu zanieczyszczeń przekracza wartość dopuszczalną powiększoną o margines tolerancji.

25. W pkt 41 spornej decyzji Komisja stwierdziła, że Niderlandy nie przekazały jeszcze informacji za 2004 r. Jednak bezsporne jest, że to stwierdzenie jest błędne. W pkt 22 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że Komisja otrzymała to sprawozdanie w dniu 8 lutego 2006 r., a w dniu 10 lutego 2006 r. odnotowała jego doręczenie. Sporną decyzję wydano dopiero trzy miesiące później.

26. Od rzeczonego sprawozdania w przedmiocie oceny jakości powietrza za 2004 r. należy odróżnić w szczególności dwa inne sprawozdania.

27. Z jednej strony, w marcu 2006 r. Niderlandy przekazały sprawozdanie opracowane przez niderlandzką agencję oceny stanu środowiska [11], tak zwane sprawozdanie MNP. Powołując się na to sprawozdanie w pkt 41 spornej decyzji Komisja stwierdza, że ustalone stężenia pyłów są o około 10%-15% niższe niż zakładano pierwotnie. Również zgodnie z tym sprawozdaniem liczba terenów, na których wartości dopuszczalne jakości powietrza zostaną przekroczone, zmniejszy się o połowę w okresie od 2005 r. do 2010 r. oraz odpowiednio w okresie od 2010 r. do 2015 r.

28. Z drugiej strony, Komisja zleciła badanie niderlandzkiego wniosku konsorcjum konsultingowemu koordynowanemu przez nider-

11 — Milieu- en Natuurplanbureau, zwana dalej „MNP”.

landzką organizację ds. stosowanych badań naukowych [12]. Wnioski tego badania zawarto w tak zwanym sprawozdaniu NOT z dnia 27 marca 2006 r. Wydając sporną decyzję, Komisja opierała się zasadniczo na tym sprawozdaniu.

29. Sprawozdanie NOT wykazało, że nowe dane dotyczące jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. były znane przynajmniej ekspertom Komisji. W pkt 44 zaskarżonego wyroku Sąd Pierwszej Instancji cytuje więc to sprawozdanie w następujący sposób:

„Wstępne dane przekazane przez Królestwo Niderlandów w zakresie przekroczenia [dopuszczalnych wartości stężenia] w 2004 r. przedstawiają inny obraz niż dane z 2003 r. Na wszystkich obszarach stwierdza się w odniesieniu do PM_{10} przekroczenie co najmniej jednej z wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji".

2. Ocena prawna niniejszego zarzutu

30. W ramach niniejszego zarzutu rząd niderlandzki podnosi, że Sąd naruszył prawo badając spełnienie ciążącego na Komisji obowiązku staranności i uzasadnienia.

Dopuszczalność

31. Komisja uznaje ten zarzut za niedopuszczalny. W pierwszej kolejności Niderlandy utraciły prawo podnoszenia zarzutów dotyczących sprawozdania za 2004 r., bowiem sprawozdanie to przedstawiły one z poważnym opóźnieniem. Ponadto, w ramach tego zarzutu, Niderlandy kwestionują jedynie ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd.

32. Należy oddalić pierwszy argument Komisji kwestionujący dopuszczalność niniejszego zarzutu, bowiem — przynajmniej w niniejszej sprawie — jest on całkowicie bezpodstawny. To, czy Komisja w toku postępowania administracyjnego ma obowiązek uwzględnienia zgłoszonych po terminie argumentów danego państwa członkowskiego, stanowi co do zasady kwestię zasadności danej skargi.

33. Tylko w nadzwyczajnych okolicznościach już na etapie dopuszczalności można powołać się na zakaz nadużywania prawa jako argument na odparcie skargi lub jej poszczególnych zarzutów. W tym celu państwo członkowskie musiałoby na przykład wywołać

12 — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, w skrócie „NOT".

w Komisji uzasadnione oczekiwania co do tego, że nie przekaże ono dalszych informacji lub, przynajmniej w odniesieniu do uwzględnienia określonych dokumentów, w żadnym wypadku nie wniesie skargi. Tymczasem Komisja nie dostarcza żadnych wskazówek co do istnienia takich nadzwyczajnych okoliczności, w szczególności co do jej uzasadnionych oczekiwań, a nie wydaje się także, że takie okoliczności wystąpiły.

34. Ponadto niniejszy zarzut mógłby co najwyżej kwestionować dopuszczalność skargi wniesionej w pierwszej instancji, a nie dopuszczalność odwołania. Jednakże Komisja nie twierdzi, jakoby skargę wniesioną przez Niderlandy Sąd niesłusznie uznał w tym zakresie za dopuszczalną.

35. Natomiast drugi zgłoszony przez Komisję argument, kwestionujący dopuszczalność niniejszego zarzutu, opiera się na uznanej zasadzie prawa w zakresie postępowania odwoławczego: zgodnie z art. 225 WE i art. 58 Statutu Trybunału Sprawiedliwości odwołanie ograniczone jest do kwestii prawnych. Jedynie Sąd jest zatem właściwy do ustalenia i dokonania oceny istotnego stanu faktycznego, jak również do dokonania oceny środków dowodowych. Ocena tego stanu faktycznego i środków dowodowych nie stanowi, z zastrzeżeniem przypadków ich wypaczenia, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego [13].

36. Jednak, wbrew opinii Komisji, zarzut podniesiony przez rząd niderlandzki nie dotyczy ustaleń faktycznych Sądu. Te są bowiem bezsporne. Chodzi tu raczej o to, czy Sąd słusznie wywnioskował z tych okoliczności, iż Komisja nie naruszyła ciążącego na niej obowiązku staranności i uzasadnienia. Stanowi to kwestię prawną. Zatem także ten argument Komisji nie zasługuje na uwzględnienie.

13 — Wyroki z dnia 11 lutego 1999 r. w sprawie C-390/95 P Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-769, pkt 29, z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-237/98 P Dorsch Consult, Rec. s. I-4549, pkt 35 i nast., z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123, pkt 49, oraz z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-442/03 P i C-471/03 P P&O European Ferries (Vizcaya) przeciwko Komisji oraz Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4845, pkt 60.

37. Pierwszy zarzut jest zatem dopuszczalny.

Zasadność

38. Ciążący na Komisji obowiązek staranności i uzasadnienia należy postrzegać w kontekście wykonywanych przez nią w niniejszej sprawie kompetencji. Jako że w ramach art. 95 ust. 5 i 6 WE na Komisji spoczywa obowiązek dokonania złożonych ocen technicznych, należy przyznać jej tu szeroki zakres swobodnego uznania [14].

39. Jednakże w sytuacji, gdy kontrola sądowa jest ograniczona przez szeroki zakres swobodnego uznania przysługujący Komisji, poszanowanie gwarancji przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny w postępowaniu administracyjnym ma fundamentalne znaczenie. Wśród gwarancji tych znajduje się w szczególności ciążący na właściwych instytucjach obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej sprawy i uzasadnienie swojej decyzji w sposób wystarczający [15]. Z tego względu dokonywana przez sędziego wspólnotowego kontrola obejmuje kwestię, czy przytoczone w ramach wydawania decyzji materiały dowodowe stanowią zbiór istotnych danych, które należało wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie [16].

40. W związku z powyższym należy w pierwszej kolejności zbadać, czy sprawozdanie za 2004 r. zawierało zbiór istotnych danych. W tym zakresie sprawozdanie NOT stwierdza, że nowe dane przedstawiają *inny* obraz niż wcześniejsze dane. Zmienione dane mają siłą rzeczy znaczenie dla oceny sytuacji w Niderlandach. Te nowe dane były zatem istotne.

41. Jednakże w związku z momentem przekazania tych danych nasuwa się kwestia, czy w ramach wydawania decyzji w sprawie wniosku Niderlandów Komisja mogła zrezygnować z uwzględnienia powyższych danych.

14 — Podobnie wyroki z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-326/05 P Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6557, pkt 75, oraz z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 Norbrook Laboratories, Rec. s. I-1531, pkt 90.

15 — Wyroki z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14, oraz z dnia 7 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-258/90 i C-259/90 Pesquerias De Bermeo oraz Naviera Laida przeciwko Komisji, Rec. s. I-2901, pkt 26, zob. również wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie T-374/04 Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4431, pkt 81.

16 — Wyroki z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P Komisja przeciwko Tetra Laval, Zb.Orz. s. I-987, pkt 39, w sprawie Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, ww. w przypisie 14, pkt 77, oraz z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Zb.Orz. s. I-9947, pkt 57.

42. Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 96/62 Niderlandy miały obowiązek przekazania Komisji rzeczonego sprawozdania już w dniu 1 października 2005 r., czyli miesiąc przed złożeniem wniosku zgodnie z art. 95 ust. 5 WE. Jednakże sprawozdanie to przedłożyły one z pięciomiesięcznym opóźnieniem. Niemniej jednak terminy ustalone w dyrektywie 96/62 nie wykazują związku z procedurą przewidzianą w art. 95 ust. 6 WE. Z tego względu ich niedotrzymanie nie ma znaczenia dla procedury dopuszczenia odstępstwa.

43. Artykuł 95 WE nie zawiera wyraźnego uregulowania dotyczącego momentu, w którym powinny zostać przedstawione dokumenty powołane na poparcie wniosku o dopuszczenie odstępstwa. Wprawdzie Trybunał wychodzi z założenia, że państwo członkowskie co do zasady przedstawia swoją argumentację w treści wniosku [17], niemniej jednak dopuszcza on późniejsze uzupełnienie przedłożonych dokumentów [18].

44. Zresztą uwzględnienie przedstawionych po terminie danych odpowiada fundamentalnym zasadom wspólnotowego prawa ochrony środowiska naturalnego i prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 174 ust. 3 tiret pierwsze WE przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Wspólnota uwzględnia dostępne dane naukowo-techniczne [19]. Ponadto uwzględnienie nowych danych stanowi podstawę procedury przewidzianej w art. 95 ust. 5 i 6 WE [20]. Z punktu widzenia przepisów postępowania administracyjnego zgodność z prawem danego aktu należy oceniać w oparciu o informacje dostępne w momencie wydawania decyzji [21].

45. Odpowiednio do powyższych wymogów Komisja wyraźnie wzięła pod uwagę tak zwane sprawozdanie MNP. Sprawozdanie to przekazano jej jeszcze później niż sprawozdanie w przedmiocie oceny jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. Okoliczność, że sprawozdanie MNP wspiera stanowisko Komisji, jednocześnie ukazuje w szczególnie złym świetle sposób wykorzystania sprawozdania za 2004 r.

17 — Wyroki w sprawie Dania przeciwko Komisji, ww. w przypisie 7, pkt 48, oraz w sprawie Land Oberösterreich przeciwko Komisji, ww. w przypisie 8, pkt 38.

18 — Wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, ww. w przypisie 6, pkt 62.

19 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 49 i nast. W przedmiocie stosowania w odniesieniu do państw członkowskich zob. wyroki z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb.Orz. s. I-7405, pkt 54, z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-60/05 WWF Italia i in., Zb.Orz. s. I-5083, pkt 27, oraz z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, pkt 63.

20 — Wyroki Niemcy przeciwko Komisji, ww. w przypisie 6, pkt 41, oraz w sprawie Dania przeciwko Komisji, ww. w przypisie 7, pkt 58.

21 — Wyroki z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie 74/74 CNTA przeciwko Komisji, Rec. s. 533, pkt 29/32, z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 321, pkt 7, z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. s. I-4475, pkt 46, oraz z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 38.

46. Mimo to nieuwzględnienie danych przedstawionych z opóźnieniem mogłoby być w indywidualnym przypadku wyjątkowo uzasadnione ze względu na restrykcyjne terminy proceduralne określone w art. 95 ust. 6 WE [22], na przykład w przypadku, gdyby nie było możliwe dokonanie analizy przed upływem tych terminów. Jednak w przypadku, gdyby Komisja odmówiła wzięcia pod uwagę informacji przedstawionych po terminie, taka decyzja powinna podlegać kontroli sądowej. Zatem na Komisji ciążył obowiązek uzasadnienia, z jakich względów nie wzięła ona pod uwagę sprawozdania za 2004 r. Jednakże nie sporządziła ona takiego uzasadnienia.

47. Należy wobec tego stwierdzić, że sprawozdanie w przedmiocie oceny jakości powietrza w Niderlandach za 2004 r. należało wziąć pod uwagę w ramach wydawania decyzji w sprawie wniosku o dopuszczenie odstępstwa.

48. Jednakże ze spornej decyzji nie można wywnioskować, że rzeczone dane zostały uwzględnione. Przeciwnie, w pkt 41 Komisja stwierdza, że takiego sprawozdania nie przedstawiono.

49. Natomiast w pkt 43 i 44 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że w sprawozdaniu NOT eksperci Komisji uwzględnili rzeczone dane, oraz że Komisja oparła się na tym sprawozdaniu. Co więcej, Sąd wskazuje na analizę przekazanego w późniejszym czasie sprawozdania MNP. Z powyższego Sąd wnioskuje w pkt 47, iż zarzutu, jakoby przed wydaniem decyzji Komisja nie dokonała analizy nowych danych przekazanych przez rząd niderlandzki, nie można uznać za zasadny.

50. Faktycznie sprawozdanie NOT wykazuje, że Komisja musiała posiadać wiedzę o danych za 2004 r., oraz że te dane zostały uwzględnione w postępowaniu, mianowicie za pośrednictwem sprawozdania NOT.

51. Niemniej jednak nie wystarczy, że Komisja uwzględnia istotne informacje w dowolny sposób. Przeciwnie, musi je ona uwzględnić w sposób stosowny [23].

52. Z decyzji Komisji nie można jednak wywnioskować, jakie znaczenie przypisuje ona przekroczeniu wartości dopuszczalnych na całości terytorium Niderlandów. Przywołane sprawozdanie NOT zawiera wprawdzie kilka wyjaśnień dotyczących panującej sytuacji, jednak nie wynika z nich istnienie w tym zakresie specyficznego problemu w Niderlandach.

22 — Zobacz wyroki w sprawie Dania przeciwko Komisji, ww. w przypisie 7, pkt 48, oraz Land Oberösterreich przeciwko Komisji, ww. w przypisie 8, pkt 39.

23 — Wyrok w sprawie Dania przeciwko Komisji, ww. w przypisie 7, pkt 114.

53. Jedynie Sąd nawiązuje do tego aspektu w pkt 109 i 110 zaskarżonego wyroku. Wskazuje on na to, że w 2004 r. w czterech innych państwach członkowskich na całości obszaru przekroczone zostały wartości dopuszczalne, oraz że jakość powietrza w Niderlandach w wielkościach bezwzględnych poprawiła się nawet w stosunku do roku poprzedniego.

54. Jednakże powyższe stwierdzenia Sądu nie mogą sanować błędu w spornej decyzji. Przeciwnie, już uzasadnienie danego aktu powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli [24]. Zatem brakującego uzasadnienia nie można uzupełnić a posteriori w trakcie postępowania sądowego, tym bardziej nie mogą go uzupełnić sądy wspólnotowe.

55. Ponadto w zakresie, w jakim sam Sąd porównuje Niderlandy z innymi państwami członkowskimi, wykracza on poza przysługujące mu kompetencje i zastępuje Komisję [25]. Ta ostatnia w spornej decyzji sama powinna była dokonać takiego porównania lub przynajmniej oprzeć się na odpowiednim sprawozdaniu. Rozważania Sądu w przedmiocie porównania z innymi państwami członkowskimi są zatem nieistotne.

56. Zatem stwierdzenie Sądu, jakoby Komisja wzięła pod uwagę niderlandzkie sprawozdanie za 2004 r., narusza prawo, bowiem Komisja nie uwzględniła tego sprawozdania w stosowny sposób. Jednakże oceny kwestii, czy takie naruszenie prawa prowadzi bądź przyczynia się do uchylenia zaskarżonego wyroku, można ostatecznie dokonać dopiero po dokonaniu analizy drugiego zarzutu.

B — *W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania — brak istnienia specyficznego problemu w Niderlandach*

57. Drugi zarzut dotyczy kwestii istnienia specyficznego problemu w Niderlandach. Niderlandy kwestionują dwie linie argumentacji przedstawione w wyroku wydanym w pierwszej instancji.

24 — Wyroki z dnia 9 lipca 1969 r. w sprawie 1/69 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. 277, pkt 9, z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-310/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-2289, pkt 48, z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/02 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10901, pkt 26, oraz z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 137.

25 — Zobacz wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, ww. w przypisie 15, pkt 81.

58. Ich zdaniem, po pierwsze, Sąd odmówił uwzględnienia szczególnych przyczyn przekroczenia wartości dopuszczalnych w Niderlandach, bowiem nie ma o nich mowy w dyrektywie 1999/30. Przyczynami tymi są transgraniczne emisje pyłów, gęstość zaludnienia, ruch drogowy oraz stopień zabudowy mieszkalnej wzdłuż dróg.

59. Po drugie, Sąd uznał wprawdzie, że problem nie musi mieć charakteru wyjątkowego, jednak mimo to praktycznie wymagał istnienia różnicy w stosunku do *wszystkich* pozostałych państw członkowskich, tzn. w istocie wymagał istnienia wyjątkowego problemu.

60. Wyrok Sądu sformułowany jest w ten sposób, że obie linie argumentacji są równoważne i uzasadniają rozstrzygnięcie niezależnie od siebie. Zatem w celu podważenia przez Niderlandy zasadności wyroku obie części podniesionego przez nie zarzutu muszą być zasadne.

1. W przedmiocie kryteriów ustanowionych w dyrektywie 1999/30

61. W pkt 92 i 115 Sąd odrzuca możliwość wzięcia pod uwagę transgranicznych emisji pyłów, gęstości zaludnienia, intensywności ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenia obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych. Jego zdaniem nie są to kryteria wynikające z dyrektywy 1999/30.

62. Ze względu na to, że dyrektywa 1999/30 określa jedynie wartości dopuszczalne, powyższe stanowisko może w konsekwencji prowadzić do tego, że wyłącznie stopień przekroczenia wartości dopuszczalnych może stanowić odpowiednie kryterium będące podstawą oceny istnienia specyficznego problemu. Jednakże Sąd nie precyzuje, z jakiego względu stoi on na stanowisku, jakoby przyczyny przekroczenia wartości dopuszczalnych miały być określone w dyrektywie 1999/30.

63. Niderlandy nie podzielają powyższego stanowiska Sądu. Komisja nie kwestionuje odwołania w tym zakresie, lecz podkreśla, że alternatywne uzasadnienie zaskarżonego wyroku zasadza się na niedostatecznych różnicach w stosunku do innych państw członkowskich. Ponadto Komisja wskazuje na art. 8 ust. 6 dyrektywy 96/62. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie prze-

prowadzają wzajemne konsultacje, gdy wartość dopuszczalna w danym państwie członkowskim zostanie przekroczona z powodu emisji w innym państwie członkowskim. Jednak Niderlandy nie podjęły takich konsultacji.

64. Dyrektywa 96/62 ma decydujące znaczenie dla oceny argumentacji Sądu dotyczącej kryteriów nieustanowionych w dyrektywie 1999/30. Dyrektywy 1999/30 nie można bowiem stosować w sposób oderwany, lecz tylko łącznie z dyrektywą 96/62. W art. 4 oraz w załączniku I do dyrektywy 96/62 przewidziane jest zatem przyjęcie dyrektywy 1999/30. Ponadto środki, do których podjęcia państwa członkowskie zobowiązane są w szczególności, lecz nie wyłącznie, w przypadkach przekroczenia wartości dopuszczalnych w odniesieniu do jakości powietrza, wynikają nie z dyrektywy 1999/30, lecz z dyrektywy 96/62.

65. W obu dyrektywach brak jest jakichkolwiek wskazówek pozwalających przyjąć, że określają one przyczyny zanieczyszczenia powietrza, które byłyby odpowiednie dla uzasadnienia istnienia specyficznego problemu. Są one sformułowane raczej w sposób dość ogólny w celu uwzględnienia różnic występujących w różnych państwach członkowskich. Zatem dyrektywy te przewidują jedynie kontrole jakości powietrza, zamierzony cel, mianowicie wartości dopuszczalne, oraz opracowywanie programów zmierzających do realizacji tego celu, rezygnując z ustanawiania wymogu przyjmowania określonych środków zmierzających do zmniejszenia emisji. Ponadto, zgodnie z motywem czwartym dyrektywy 1999/30, w szczególności wartości dopuszczalne stanowią minimalne wymogi dotyczące zanieczyszczenia powietrza otaczającego, które powszechnie obowiązują we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej możliwe jest przyjęcie bardziej restrykcyjnych uregulowań [26].

66. Ponadto łączna analiza dyrektywy 1999/30 i dyrektywy 96/62 wskazuje, że kryteria odrzucone przez Sąd z całą pewnością mają znaczenie w ramach oceny jakości powietrza otaczającego.

67. W szczególności art. 8 i załącznik IV do dyrektywy 96/62 wymieniają dane, które państwa członkowskie gromadzą w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych oraz przekazują Komisji. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika należy zidentyfikować pochodzenie zanieczyszczenia, w szczególności główne źródła emisji oraz zanieczyszczenia pochodzące z innych regionów. Analiza sytuacji przewidziana w pkt 6 powinna zawierać szczegóły dotyczące czynników odpowiedzialnych za przekroczenie norm zanieczyszczenia i wyraźnie określa w tym zakresie transport, włącznie z transportem transgranicznym, oraz tworzenie.

26 — Zobacz również wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, pkt 80.

68. W tym kontekście art. 8 ust. 6 dyrektywy 96/62 podkreśla, wbrew stwierdzeniu zawartemu w pkt 92 zaskarżonego wyroku, że transgraniczne emisje pyłów, jak twierdzą Niderlandy, z całą pewnością stanowią w kontekście prawa wspólnotowego istotne kryterium oceny jakości powietrza.

69. W odróżnieniu od stwierdzenia Sądu w pkt 115 zaskarżonego wyroku nie można pominąć także intensywności ruchu drogowego. Wprawdzie ten czynnik nie jest zaakcentowany tak jak zanieczyszczenia transgraniczne, jednak również stanowi on przyczynę, którą należy uwzględnić w ramach art. 8 dyrektywy 96/62.

70. W końcu, zgodnie z załącznikiem II tiret pierwsze do dyrektywy 96/62, także stopień poddania działaniu części ludności stanowi czynnik, który należy brać pod uwagę przy ustanawianiu wartości dopuszczalnych. Z tego względu czynnik ten stanowi również odpowiednie kryterium dla oceny stopnia przekroczenia wartości dopuszczalnych w określonych państwach członkowskich. Jako że gęstość zaludnienia, intensywność ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenie obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych mają decydujące znaczenie dla poddania działaniu części ludności, pkt 115 zaskarżonego wyroku narusza prawo w zakresie, w jakim Sąd odmawia uwzględnienia tych czynników jako nieustanowionych w dyrektywie 1999/30.

71. Należy wobec tego stwierdzić, że powołując się na dyrektywę 1999/30 w pkt 92 i 115 Sąd niesłusznie odmówił uwzględnienia zanieczyszczeń transgranicznych, gęstości zaludnienia, intensywności ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenia obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych.

2. W przedmiocie braku istnienia specyficznego problemu

72. W związku z powyższym należy zająć się linią argumentacji Sądu, która dotyczy braku specyficznego problemu w Niderlandach.

73. W pkt 63 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza z jednej strony, że „[k]ażdy problem, który występuje, ogólnie rzecz biorąc, w podobny sposób we wszystkich państwach członkowskich, podlegając w konsekwencji harmonizacji na szczeblu wspólnotowym, […] nie jest specyficzny w rozumieniu art. 95 ust. 5 WE”.

74. W pkt 65 zaskarżonego wyroku Sąd przyznaje także rację rządowi niderlandzkiemu, „że by problem miał charakter specy-

ficzny dla danego państwa członkowskiego w rozumieniu omawianego przepisu, niekoniecznie winien on wynikać z zagrożenia środowiska naturalnego zachodzącego na terytorium wyłącznie tego państwa".

75. W niniejszym odwołaniu Niderlandy kwestionują jednak, iż wbrew powyższym stwierdzeniom zawartym w pkt 53 i 106 Sąd wymaga dla przyjęcia istnienia specyficznego problemu, aby wystąpiły różnice w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Odpowiednio Sąd oddalił poszczególne argumenty zgłoszone na poparcie specyficznego problemu wskazując na to, że sytuacja w innych państwach członkowskich jest podobna.

76. Zgodnie z pkt 53 zaskarżonego wyroku przesłanką zatwierdzenia środków niderlandzkich jest, aby przekroczenia wartości dopuszczalnych odnotowane na terytorium niderlandzkim „odróżniały je wyraźnie od innych państw członkowskich". Zgodnie z pkt 106 zainteresowane państwo członkowskie musi wykazać, że boryka się ono z problemami, „które odróżniają je od innych państw członkowskich". Zatem Sąd w powyższych fragmentach wymaga właśnie wystąpienia różnicy w porównaniu z *wszystkimi* innymi państwami członkowskimi.

77. Zatem pkt 63 i 65 zaskarżonego wyroku z jednej strony, oraz pkt 53 i 106 z drugiej strony, są ze sobą sprzeczne. Jednak mimo tej sprzeczności można wysnuć jasny wniosek, że zaskarżony wyrok Sąd opiera jedynie na rozważaniach zawartych w tych ostatnich punktach, jakoby Niderlandy nie wykazały różnic w porównaniu do wszystkich innych państw członkowskich. Sąd nie bada bowiem, czy liczba państw członkowskich borykających się z podobnymi problemami jest zbyt duża, by można było przyjąć istnienie specyficznego problemu w Niderlandach. Sąd ogranicza się raczej do przykładowego wyliczenia państw członkowskich dotkniętych podobnymi problemami.

78. Powyższe stanowisko Sądu jest jednak niezgodne z prawem. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Land Oberösterreich specyficzny problem w rozumieniu art. 95 ust. 5 WE nie ogranicza się do „problemów wyjątkowych" [27]. Sąd i Komisja słusznie dokonały tu raczej interpretacji występującego w sprawie Oberösterreich pojęcia „specyficzny" jako „szczególny" [28].

79. Zatem również stwierdzenia Sądu w przedmiocie porównania ze sobą państw członkowskich nie mogą stanowić odpowiedniego uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 8, pkt 65.
28 — Wyżej wymieniony w przypisie 8, pkt 66 i nast.

C — *W przedmiocie możliwości odmiennego uzasadnienia zaskarżonego wyroku*

80. Wprawdzie zaskarżony wyrok narusza prawo, jednak niniejsze odwołanie należałoby oddalić w przypadku, gdyby rozstrzygnięcie mogło być oparte na innym uzasadnieniu [29]. Zatem należy zbadać, czy Komisja słusznie stwierdziła, iż w Niderlandach nie istnieje specyficzny problem w rozumieniu przywołanego właśnie wyroku w sprawie Land Oberösterreich, tzn. problem, który nie jest szczególny, lecz ma ogólny charakter.

81. Problem, z którym borykają się Niderlandy, polega na tym, że udział PM_{10} w powietrzu przekracza wartości dopuszczalne ustalone w dyrektywie 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30.

82. Kwestię, czy powyższy problem jest specyficzny, Sąd i Komisja badają w oparciu o dotychczas rozstrzygnięte sprawy, porównując sytuację w różnych państwach członkowskich. Jednak w niniejszej sprawie już rozbieżność celów przepisów prawa wspólnotowego uzasadnia istnienie specyficznego problemu (w tym zakresie zob. poniżej pkt 1). Z tego względu tylko posiłkowo zbadam pojawienie się specyficznego problemu na skutek porównania z innymi państwami członkowskimi (w tym zakresie zob. poniżej pkt 2).

1. W przedmiocie uzasadnienia istnienia specyficznego problemu ze względu na rozbieżność celów przepisów prawa wspólnotowego

83. W niniejszej sprawie problem, któremu pragną sprostać Niderlandy w drodze przyjęcia odstępstwa od przepisów dyrektywy 98/69, stanowią wymogi *innych* uregulowań prawa wspólnotowego: powietrze w Niderlandach nie osiąga stanu przewidzianego w dyrektywie 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30.

84. *Faktycznie* nie wydaje się to być okolicznością nadzwyczajną oraz może dotyczyć także innych państw członkowskich. Niemniej jednak wynikające z prawa wspólnotowego wymogi dotyczące jakości powietrza precyzują stan, w jakim powinno znajdować się powietrze otaczające w obrębie całej Wspólnoty. Naruszenia tych standardów jakości nie można zatem oceniać jako „zwykłego" w sensie *prawnym*. Zasadą wynikającą z przepisów prawnych jest bowiem przestrzeganie prawa wspólnotowego, a nie jego naruszanie. Naruszenie powyższych standardów należy zatem uznać za specyficzne w rozumieniu art. 95 ust. 5 WE.

29 — Zobacz odesłania zawarte w przypisie 10.

2. W przedmiocie porównania z innymi państwami członkowskimi

85. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielał mojego stanowiska lub do niego nie nawiązał ze względu na to, że strony dotychczas nie wypowiedziały się na ten temat, w dalszej kolejności dokonam badania kwestii, czy specyficzny problem w Niderlandach występuje na podstawie porównania z innymi państwami członkowskimi.

86. Co się tyczy kryteriów kontroli sądowej, Komisji — jak stwierdziłam już powyżej — należy przyznać szeroki zakres swobodnego uznania w zakresie, w jakim porównanie sytuacji w różnych państwach członkowskich wymaga dokonania złożonych ocen technicznych. Z drugiej strony, na Komisji spoczywa obowiązek starannego i bezstronnego badania wszystkich istotnych aspektów poszczególnego przypadku oraz dostatecznego uzasadnienia jej decyzji. Z tego względu kontrola dokonywana przez sędziego wspólnotowego obejmuje kwestię, czy przytoczone w ramach wydawania decyzji materiały dowodowe stanowią zbiór istotnych danych, które należało wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji i czy może on stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na jego podstawie [30].

87. Ponadto należy wskazać, że ciężar dowodu na istnienie specyficznego problemu spoczywa na wnioskującym państwie członkowskim, czyli w niniejszej sprawie na Niderlandach [31]. Zatem do Komisji nie należy wykazanie, że nie pojawił się specyficzny problem. Jeżeli jednak Komisja nie stwierdzi istnienia specyficznego problemu, to zobowiązana jest ona do szczegółowego przedstawienia względów, na podstawie których nie uwzględniła istotnych argumentów państwa członkowskiego.

88. Jak stwierdziłam już powyżej, w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę, wbrew stwierdzeniom zawartym w zaskarżonym wyroku, w szczególności zanieczyszczenie transgraniczne, gęstość zaludnienia, intensywność ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenie obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych, jak również sprawozdanie w przedmiocie oceny jakości powietrza za 2004 r.

89. W pkt 41–43 spornej decyzji Komisja opiera się zasadniczo na dwóch argumentach. Po pierwsze, koncentracja pyłu w Niderlan-

30 — Zobacz powyżej, pkt 38 i nast.

31 — Zobacz powyżej pkt 17 i nast.

dach w sumie nie jest wyższa od koncentracji pyłu w siedmiu innych państwach członkowskich. Po drugie, wątpliwe jest, aby istniał problem w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE, bowiem szczególna koncentracja pyłu w Niderlandach nie wynika z emisji zarejestrowanych tam pojazdów.

90. Co do zasady pierwszy argument mógłby być trafny, gdyby — wbrew reprezentowanej przeze mnie opinii — wyjść z założenia, że w okolicznościach niniejszej sprawy przekroczenie wartości dopuszczalnych jeszcze nie uzasadnia przyjęcia specyficznego problemu. Jednakże argument ten jest w niniejszej sprawie chybiony już z tego względu, że Komisja nie ustosunkowała się do kwestii koncentracji pyłu, o której mowa w niderlandzkim sprawozdaniu za 2004 r.

91. Drugi przytoczony przez Komisję argument, dotyczący braku istnienia specyficznego problemu w odniesieniu do pojazdów z silnikami wysokoprężnymi, jest w stanie obalić część twierdzeń zgłoszonych przez Niderlandy we wniosku o dopuszczenie odstępstwa. Obecnie Niderlandy nie kwestionują już faktu, że zarejestrowanych jest tam mniej pojazdów z silnikami wysokoprężnymi niż w innych państwach członkowskich.

92. Jednakże nie wyklucza to kwestii, że w Niderlandach istnieją specyficzne problemy w odniesieniu do innych omawianych aspektów. W ramach badania istnienia specyficznego problemu nieistotne jest to, czy te ewentualne problemy uzasadniają przyjęcie środków w odniesieniu do pojazdów z silnikami wysokoprężnymi. Kwestię tę należałoby zbadać raczej w ramach dalszej analizy dokonywanej na mocy art. 95 ust. 6 WE.

93. Co się zaś tyczy dalszych istotnych argumentów przytoczonych przez Niderlandy, Komisja odnotowuje w pkt 40 spornej decyzji, że wartość procentowa przenoszonych przez granicę pyłów w ramach zanieczyszczenia pyłem w Niderlandach jest wysoka. Jednak podkreśla ona, że wartość ta nie jest wyższa niż w innych państwach Beneluksu.

94. Nie mogę jednak zgodzić się z powyższym argumentem, bowiem specyficzny problem nie musi mieć charakteru wyłącznego. To, że państwa Beneluksu ze względu na ich centralne położenie i niewielkie terytorium są szczególnie narażone na obciążenia wynikające z transgranicznej emisji pyłów, stanowi właściwy dla nich problem, który z całą pewnością można uznać za specyficzny.

95. Również w pkt 40 spornej decyzji Komisja dostrzega znaczny pośredni wpływ portu w Rotterdamie na koncentrację pyłu, jednak nie wskazuje, z jakich względów nie uzasadnia to istnienia specyficznego problemu.

96. W pkt 34–36 spornej decyzji Komisja wymienia również gęstość zaludnienia, intensywność ruchu drogowego na wielu obszarach Niderlandów i położenie obszarów mieszkalnych wzdłuż arterii komunikacyjnych. Wprawdzie nie wypowiada się ona co do tego, czy może z nich wyniknąć specyficzny problem, jednak przynajmniej pewne uwagi w tym zakresie zawiera powołane sprawozdanie NOT sporządzone na zlecenie Komisji. Jak wynika z tego sprawozdania, sytuacja w Niderlandach jest w tym zakresie porównywalna z sytuacją w innych państwach Beneluksu, w centralnej części Zjednoczonego Królestwa i w zachodnich Niemczech.

97. Powyższe ustalenia są jednak niewystarczające, bowiem nie wyrażono jakiejkolwiek opinii w przedmiocie, czy to względnie ograniczone terytorium Wspólnoty mimo wszystko posiada dostatecznie nadzwyczajny charakter wystarczający dla przyjęcia, że dotknięte jest ono specyficznym problemem.

98. Należy zatem stwierdzić, że Komisja, nie uznając istnienia specyficznego problemu w Niderlandach, nie oceniła bądź oceniła tylko w sposób niedostateczny występujące tam istotne okoliczności. Zatem jej stwierdzenia w przedmiocie braku istnienia specyficznego problemu w Niderlandach nie mogą uzasadniać spornej decyzji.

3. Wniosek wstępny

99. W związku z powyższym zaskarżonego wyroku nie można utrzymać w mocy opierając się na innym uzasadnieniu. W niniejszej sprawie już naruszenie dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30 uzasadnia powstanie specyficznego problemu w Niderlandach. Do takiego wniosku prowadzi również przeprowadzona posiłkowo analiza porównania państw członkowskich, bowiem Komisja w sposób niedostateczny oceniła istotne argumenty zgłoszone przez Niderlandy.

D — *W przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie odwołania*

100. Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie drugie statutu Trybunału, w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku Trybunał może wydać orzeczenie w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. W przeciwnym wypadku kieruje on sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji.

101. Dotychczasowa analiza nie pozwala jeszcze na rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi Niderlandów na sporną decyzję Komisji. Podstawą tej decyzji nie jest bowiem jedynie brak stwierdzenia specyficznego problemu w Niderlandach. Komisja oparła się także na innej argumentacji, która również została podważona przez Niderlandy, jakoby środek przyjęty przez Niderlandy był niezgodny z art. 95 ust. 6 WE.

102. W tej kwestii Sąd nie zajął jeszcze stanowiska, nie stanowiła ona także przedmiotu postępowania przed Trybunałem. Zatem należy żywić poważne wątpliwości co do tego, czy stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w sprawie.

103. Można by jedynie postawić pytanie, czy sporną decyzję należy uchylić już z tego względu, że w ramach badania zgodnie z art. 95 ust. 6 WE Komisja nie wzięła również pod uwagę niderlandzkiego sprawozdania w przedmiocie oceny jakości powietrza za 2004 r. Jednak rozstrzygnięcie tej kwestii wymagałoby wysłuchania stron. Ze względu na to, że w trakcie postępowania przed Trybunałem strony nie zostały wysłuchane, Trybunał nie może wydać orzeczenia w sprawie.

104. W związku z powyższym sprawę należy skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji.

VI — W przedmiocie kosztów

105. Jeżeli Trybunał przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, nie jest możliwe rozstrzygnięcie o kosztach na podstawie art. 122 regulaminu. Powinno ono nastąpić w wyroku kończącym postępowanie w tej sprawie.

VII — Wnioski

106. Proponuję zatem, by Trybunał wydał następujące rozstrzygnięcie:

1. Uchyla się wyrok Sądu z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie T-182/06 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1983.

2. Sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich.

3. Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.