SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 17. julija 2008 [1]

I – Uvod

1. Pravo Skupnosti določa mejne vrednosti za izpuste trdnih delcev vozil na dizelski pogon. Nizozemska načrtuje, da bi se lahko registrirala samo vozila, ki spoštujejo strožje mejne vrednosti. Ta ukrep naj bi prispeval k znižanju deleža trdnih delcev v zunanjem zraku. V številnih delih države so namreč mejne vrednosti za trdne delce v zunanjem zraku, ki jih določa pravo Skupnosti, presežene.

2. Zaradi tega je Nizozemska pri Komisiji na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES vložila predlog za priznanje odstopanja od ureditve mejnih vrednosti izpusta trdnih delcev. Komisija je ta predlog zavrnila z izpodbijano odločbo [2]. Sodišče prve stopnje je tožbo Nizozemske zoper odločbo Komisije zavrnilo. [3]

3. Z obravnavano pritožbo Nizozemska Komisiji očita, da ni upoštevala pravočasno predloženega poročila z novimi podatki o onesnaženosti zraka na Nizozemskem. Sodišče prve stopnje pri zavrnitvi teh navedb ni upoštevalo dolžnosti skrbnega ravnanja Komisije in njene obveznosti obrazložitve. Nadalje preizkus Sodišča prve stopnje v zvezi z obstojem specifičnosti problema na Nizozemskem v smislu člena 95(5) ES pravno ni pravilen.

II – Pravni okvir

4. Sodišče prve stopnje je pravni okvir predstavilo v točkah od 1 do 9, kot sledi v nadaljevanju:

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – Odločba Komisije 2006/372/ES z dne 3. maja 2006 o osnutku nacionalnih določb v zvezi z določitvijo mejnih vrednosti emisij trdnih delcev vozil na dizelski pogon, o katerih je Kraljevina Nizozemska na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES poslala uradno obvestilo (UL L 142, str. 16).

3 – Sodba z dne 27. junija 2007 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-182/06, ZOdl., str. II-1983).

„1 V odstavkih od 4 do 6 člena 95 ES je določeno:

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

5. Brez poseganja v odstavek 4 pa država članica, če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, meni, da mora na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja ali delovnega okolja uvesti nacionalne določbe zaradi problema, ki je specifičen zanjo in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa, o načrtovanih določbah pa tudi o razlogih za njihovo uvedbo uradno obvesti Komisijo.

6. Komisija v šestih mesecih po uradnih obvestilih iz odstavkov 4 in 5 odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

Če Komisija v tem roku ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavkov 4 in 5 odobrene.

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

2 Člen 7(3) Direktive sveta 96/92/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka (UL L 296, str. 55) določa, da države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti za ravni onesnaževanja zunanjega zraka, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. S temi načrti se

lahko, odvisno od posameznega primera, določijo tudi ukrepi za nadzor, in če je potrebno, začasna ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti.

3 Na podlagi člena 11(1)(a) Direktive 96/92 države članice v devetih mesecih po koncu vsakega obdobja obvestijo Komisijo o pojavu ravni onesnaževanja, ki presega vsote mejnih vrednosti in sprejemljivega preseganja.

4 Direktiva 98/69/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 1998 o ukrepih proti onesnaževanju zraka z emisijami iz motornih vozil in o spremembah Direktive Sveta 70/220/EGS (UL L 350, str. 1) je začela veljati 28. decembra 1998, z dnem objave v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*.

5 Ta akt za vozila na dizelski pogon, ki spadajo v kategorijo M (osebna vozila), opredeljena v Prilogi II k Poglavju A Direktive Sveta 70/156/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil (UL L 42, str. 1) – razen za vozila, katerih največja dovoljena masa presega 2 500 kg – in v kategorijo N1, razred I (gospodarska vozila z največjo dovoljeno maso 1 305 kg), določa mejno vrednost koncentracije mase trdnih delcev (PM) 25 mg/km.

6 Člen 2(1) Direktive 98/69 določa:

„[…] [N]obena država članica zaradi razlogov v zvezi z onesnaževanjem zraka z emisijami iz motornih vozil ne sme,

– zavrniti podelitve ES-homologacije v skladu s členom 4(1) Direktive 70/156/EGS ali

– zavrniti podelitve nacionalne homologacije ali

– prepovedati registracije, prodaje oziroma začetka uporabe vozil v skladu s členom 7 Direktive 70/156/EGS,

če vozila izpolnjujejo zahteve Direktive 70/220/EGS, spremenjene s to direktivo.‘

7 Direktiva Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikov oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL L 163, str. 41) skupaj z Direktivo 96/62 določa mejne vrednosti, ki veljajo zlasti za koncentracije trdnih delcev ‚PM_{10}‘ v zunanjem zraku in so pravno zavezujoče od 1. januarja 2005.

8 V Direktivi 1999/30 so trdni delci PM_{10} opredeljeni kot:

‚11. ‚PM_{10}‘ trdni delci, ki preidejo skozi dovod s 50-odstotno učinkovitostjo za odstranjevanje delcev z aerodinamičnim premerom nad 10 μm‘.

9 Člen 5 Direktive 1999/30 določa, da države članice sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev, da koncentracije trdnih delcev v zunanjem zraku ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge III.“

5. Medtem je bila izdana Uredba (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil. [4] Pravilo o izpustu Euro 5 določa zmanjšanje mejne vrednosti za koncentracijo mase trdnih delcev (PM) na 5 mg/km. Zaradi tega morajo biti načeloma novi tipi lahkih potniški in gospodarskih vozil na dizelski pogon od septembra 2009 opremljeni s filtri za trdne delce, za nova vozila, ki so že homologirana, pa to velja z januarjem 2011.

6. Poleg tega je bila 21. maja 2008 podpisana Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo. [5] Direktiva nadomešča zlasti Direktivo 96/62 in Direktivo 1999/30. Na podlagi člena 22(1) in (2) nove Direktive so države članice pod določe-

4 – UL L 171, str. 1.
5 – UL L 152, str. 1.

nimi pogoji začasno oproščene obveznosti, da ne presegajo nekaterih mejnih vrednosti. Za PM_{10} velja ta oprostitev tri leta po njeni uveljavitvi, tj. do leta 2011.

trdnih delcev v višini 5 mg/km. Odlok bi veljal za vsa takšna vozila z dizelskim motorjem, ki so prvič uporabljena po 31. decembru 2006. To bi pomenilo, da so ta vozila opremljena s filtrom za delce."

8. Nadaljnji potek postopka je predstavljen v točkah od 21 do 26 izpodbijane sodbe:

III – Upravni postopek

7. Nizozemska je 2. novembra 2005 pri Komisiji zahtevala odobritev strožjih zahtev glede izpusta trdnih delcev določenih vozil na dizelski pogon, kot jih določa pravo Skupnosti. Komisija je v točki 6 Odločbe 2006/372/ES ukrepe, predložene v odobritev, predstavila tako:

„Kraljevina Nizozemska je Komisiji posredovala osnutek odloka, ki za gospodarska vozila z največjo dovoljeno maso 1.305 kg (vozila N_1, razred I) in osebna vozila (vozila M_1) v smislu opredelitve v členu 1.1(h) in členu 1.1(at) Voertuigreglement (pravilnik o vozilih) določa obvezno mejno vrednost emisij

„21 Komisija je z dopisom z dne 23. novembra 2005 nizozemsko vlado obvestila, da je prejela uradno obvestilo in da je šestmesečni rok, določen v skladu s členom 95(6) ES za odločanje o predlogu za odstopanje, začel teči 5. novembra 2005, dan po prejemu uradnega obvestila.

22 Poročilo o oceni kakovosti zraka na Nizozemskem za leto 2004, izdelano na podlagi Direktive 96/62, je bilo Komisiji posredovano 8. februarja 2006, ta pa ga je evidentirala 10. februarja 2006.

23 Nizozemski organi so z dopisom z dne 10. marca 2006 Komisijo obvestili o tem, da je Milieu- en Natuurplanbureau (nizozemska agencija za ocenjevanje okolja […]) marca 2006 sestavila poročilo, z naslovom ‚Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek' (Novi podatki v zvezi z razširjenostjo problema trdnih delcev).

24 Da bi Komisija ocenila utemeljenost trditev, ki so jih predložili nizozemski organi, je za znanstveni in tehnični nasvet zaprosila skupino svetovalcev pod okriljem Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (nizozemska organizacija za aplikativne naravoslovne raziskave […]).

25 Ta skupina je Komisiji predložila poročilo 27. marca 2006.

26 Komisija je z Odločbo Komisije 2006/372 […] zavrnila priglašeni osnutek odloka, ker Kraljevina Nizozemska ni dokazala obstoja pecifičnega problema v zvezi z Direktivo 98/69/ES in ‚ker priglašeni ukrep naj ne bi bil sorazmeren z zastavljenimi cilji'."

IV – Postopek na prvi stopnji in predlogi

9. Nizozemska je zoper sporno Odločbo Komisije 2006/372 12. julija 2006 vložila tožbo pri Sodišču prve stopnje.

10. Nizozemska vlada je, kot izhaja iz točke 33 izpodbijane sodbe, poudarila, da je Odločba v nasprotju s pravili materialnega prava iz člena 95 in z obveznostjo obrazložitve iz člena 253 ES, ker, *prvič*, ne priznava obstoja specifičnega problema na Nizozemskem, ki se je pokazal po sprejetju Direktive 98/69, ne da bi zlasti preučila odločilne podatke, ki jih je posredovala zadevna država članica, in *drugič*, ker meni, da posredovani osnutek odloka ni sorazmeren glede na cilje, ki jih zasleduje Kraljevina Nizozemska.

11. Sodišče prve stopnje je o tožbi odločilo po hitrem postopku s sodbo z dne 27. junija 2007. Pri tem je preizkusilo samo prvi tožbeni razlog, in sicer upoštevanje podatkov, ki jih je posredovala Nizozemska, in dokaz o obstoju specifičnega problema na Nizozemskem. V obeh točkah je zavrnilo navedbe nizozemske vlade.

12. Zoper to sodbo je Nizozemska vložila obravnavano pritožbo. Nizozemska vlada ugovarja zoper oba dela prvostopenjske presoje in predlaga, naj se:

– izpodbijana sodba razveljavi in zadeva pa naj se zaradi odločanja glede drugih tožbenih razlogov vrne Sodišču prve stopnje ter

– naloži plačilo stroškov drugi stranki.

13. Komisija predlaga, naj se:

– pritožba izreče za nedopustno oziroma podredno zavrne in

– stroški naložijo pritožnici.

14. Stranki sta vsaka vložili po en pripravljalni spis. Ustne obravnave ni bilo.

V – Pravna presoja

15. Nizozemska in Komisija sta v sporu glede tega, ali je v nasprotju s pravom Skupnosti, če se na Nizozemskem določijo strožje mejne vrednosti za emisije trdnih delcev vozil, kot so določene z Direktivo 98/69.

16. Nizozemska lahko uvede nacionalno ureditev, ki odstopa od Direktive 98/69, samo če jo predhodno odobri Komisija. Navedeno izhaja iz člena 95(5) in (6) ES, saj bi nizozemska ureditev kasneje odstopala od pravnega akta, ki temelji na členu 100a Pogodbe ES (po spremembi člen 95 ES).

17. Na podlagi člena 95(5) ES mora zadevna država članica Komisijo uradno obvestiti o razlogih za sprejetje spornih nacionalnih določb. [6] S tem nosi dokazno breme za obstoj teh razlogov. [7]

6 – Sodba z dne 21. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-512/99, Recueil, str. I-845, točka 80 in naslednje).

7 – Glej k členu 95(4) ES sodbo z dne 20. marca 2003 v zadevi Danska proti Komisiji (C-3/00, Recueil, str. I-2643, točka 84).

18. Najprej mora država članica pokazati, da uvedba nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, temelji na novih znanstvenih spoznanjih o varstvu okolja ali delovnega okolja. Nadalje mora dokazati, da je ta uvedba posledica problema, ki je specifičen zanjo in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa. [8]

19. Če je bilo to dokazano, Komisija na podlagi člena 95(6) ES preveri, ali so predvidene nacionalne določbe sredstvo samovoljne diskriminacije oziroma prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

20. Obravnavani pritožbeni postopek se nanaša izključno na uporabo člena 95(5) ES. V tej zvezi je sicer Komisija ugotovila, da je Nizozemska predložila nova znanstvena spoznanja [9], vendar na Nizozemskem naj ne bi obstajal specifičen problem. Sodišče prve stopnje je ugovore Nizozemske glede tega zavrnilo in potrdilo to ugotovitev.

21. S pritožbo nizozemska vlada po eni strani očita, da je Sodišče prve stopnje napačno ocenilo, da je Komisija upoštevala eno od poročil, ki jih je predložila Nizozemska (k temu pod A), po drugi strani pa Sodišču prve stopnje očita, da je glede preizkusa Komisije, ali na Nizozemskem obstaja specifičen problem (k temu pod B), menilo, da je zadosten.

22. Ker oba pritožbena razloga nakazujeta na pravne napake v obrazložitvi izpodbijane sodbe, bom v nadaljevanju preizkusila, ali je izrek sodbe morda pravilen iz drugih pravnih razlogov (k temu pod C). V tem primeru bi bilo treba pritožbo prav tako zavrniti. [10]

8 – Zgoraj v opombi 6 navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točka 80, in sodba z dne 13. septembra 2007 v zadevi Land Oberösterreich proti Komisiji (C-439/05 P in C-454/05 P, ZOdl., str. I-7141, točka 57).

9 – Glej točke od 25 do 32 sporne odločbe.

10 – Sodbe z dne 9. junija 1992 v zadevi Lestelle proti Komisiji (C-30/91 P, Recueil, str. I-3755, točka 28); z dne 13. julija 2000 v zadevi Salzgitter proti Komisiji (C-210/98 P, Recueil, str. I-5843, točka 58) in z dne 21. septembra 2006 v zadevi JCB Service proti Komisiji (C-167/04 P, ZOdl., str. I-8935, točka 186).

A – *Prvi pritožben razlog – ravnanje z enim od nizozemskih poročil*

23. Ta pritožbeni razlog temelji na tem, da je Komisija v sporni odločbi nepravilno navajala, da poročilo o oceni kakovosti zraka na Nizozemskem v letu 2004 še ni bilo predloženo.

1. Različna poročila

24. Države članice morajo na podlagi člena 11(1)(a) točka (i) Direktive 96/62 Komisiji vsako leto predložiti poročilo o oceni kakovosti zraka, ki zajema območja in strnjena naselja, v katerih vrednosti enega ali več onesnaževal presegajo vsoto mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja.

25. V točki 41 sporne Odločbe je Komisija ugotovila, da Nizozemska še ni predložila uradnih podatkov za leto 2004. Sicer ni sporno, da ta ugotovitev ni pravilna. Sodišče prve stopnje v točki 22 izpodbijane sodbe ugotavlja, da je Komisija to poročilo prejela 8. februarja 2006 in da ga je evidentirala 10. februarja 2006 v svojem registru. Sporna odločba je bila izdana šele tri mesece kasneje.

26. Od tega poročila o kakovosti zraka za leto 2004 je treba razlikovati zlasti dve nadaljnji poročili.

27. Po eni strani je Nizozemska v marcu 2006 predložila poročilo nizozemske agencije za okoljsko načrtovanje [11], tako imenovano poročilo MNP. V točki 41 sporne Odločbe Komisija ob sklicevanju na to poročilo ugotavlja, da so ugotovljene koncentracije trdnih delcev za 10–15 % nižje od prvotno domnevanih. V skladu z navedenim se bo tudi število območij, na katerih bodo mejne vrednosti presežene, leta 2010 v primerjavi z letom 2005 prepolovilo, kakor tudi v letu 2015 v primerjavi z letom 2010.

28. Po drugi strani je Komisija za preizkus nizozemskega predloga zaprosila skupino svetovalcev pod okriljem nizozemske organi-

11 – Milieu- en Natuurplanbureau, MNP.

zacije za aplikativne naravoslovne znanstvene raziskave.[12] Rezultati te raziskave so bili predstavljeni v tako imenovanem poročilu TNO z dne 27. marca 2006. Pri izdaji sporne odločbe se je Komisija v glavnem oprla na to poročilo.

29. Poročilo TNO potrjuje, da so bili novejši podatki v zvezi s kakovostjo zraka na Nizozemskem v letu 2004 znani vsaj izvedencem Komisije. Sodišče prve stopnje to poročilo zaradi tega navaja v točki 44 izpodbijane sodbe:

„Uvodni podatki, ki jih je posredovala Kraljevina Nizozemska v zvezi s prekoračitvijo v letu 2004, prikazujejo drugačno sliko, kot je tista iz leta 2003. V vseh conah je bila ugotovljena prekoračitev PM_{10} najmanj za eno od mejnih vrednosti, povečanih za sprejemljivo preseganje."

2. Pravna presoja pritožbenega razloga

30. S tem pritožbenim razlogom nizozemska vlada Sodišču prve stopnje očita, da je pravno napačno razlagalo dolžnost skrbnega ravnanja in obveznost obrazložitve Komisije.

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

Dopustnost

31. Komisija meni, da ta očitek ni dopusten. Najprej, Nizozemska nima več pravice navajati očitkov v zvezi s poročilom za leto 2004, ker ga je predložila s precejšnjo zamudo. Poleg tega Nizozemska s tem pritožbenim razlogom izpodbija samo dejanske ugotovitve Sodišča prve stopnje.

32. Prvi ugovor Komisije zoper dopustnost tega pritožbenega razloga je treba zavrniti, ker vsaj v obravnavanem primeru nima nobene podlage. Vprašanje, ali mora Komisija v upravnem postopku upoštevati navedbe države članice, predložene z zamudo, je načeloma vprašanje utemeljenosti tožbe.

33. Samo v izjemnih primerih lahko prepoved zlorabe pravice upošteva že v fazi dopustnosti

tožbe ali določenih tožbenih razlogov. Zato pa bi morala država članica pri Komisiji izkazati upravičeno zaupanje, da ne bo predložila nobenih nadaljnjih informacij ali vsaj v nobenem primeru ne bo vložila tožbe v zvezi z upoštevanjem določenih dokumentov. Za obstoj takšnega posebnega primera, zlasti utemeljenega zaupanja, Komisija ni predložila nobenih naveznih okoliščin, te pa tudi sicer niso razvidne.

34. Poleg tega bi se lahko ta ugovor kvečjemu nanašal na dopustnost tožbe na prvi stopnji, ne pa na dopustnost pritožbe. Komisija sicer ne navaja, da je Sodišče prve stopnje v tem pogledu neupravičeno dopustilo tožbo Nizozemske.

35. Drugi ugovor Komisije glede dopustnosti tega pritožbenega razloga se opira na priznano načelo pritožbenega prava: pritožba je na podlagi člena 225 ES in člena 58 Statuta Sodišča omejena na pravna vprašanja. Zaradi tega je izključno Sodišče pristojno ugotavljati in presojati upoštevna dejstva ter presojati dokaze. Presoja dejstev in dokaznih sredstev, razen če so ponarejeni, ni pravno vprašanje, ki bi bilo predmet preizkusa Sodišča v okviru pritožbe. [13]

36. Očitek nizozemske vlade se v nasprotju s stališčem Komisije ne nanaša na dejanske ugotovitve Sodišča prve stopnje. Te niso sporne. Veliko bolj gre za to, ali je Sodišče prve stopnje iz teh dejstev ustrezno sklepalo, da Komisija ni kršila niti dolžnosti skrbnega ravnanja niti obveznosti obrazložitve. To je pravno vprašanje. Zaradi tega je treba tudi ta ugovor Komisije zavrniti.

13 – Sodbe z dne 11. februarja 1999 v zadevi Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji (C-390/95 P, Recueil, str. I-769, točka 29); z dne 15. junija 2000 v zadevi Dorsch Consult (C-237/98 P, Recueil, str. I-4549, točka 35 in naslednje); z dne 7. januarja 2004 v zadevi Aalborg Portland in drugi proti Komisiji (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, Recueil, str. I-123, točka 49) in z dne 1. junija 2006 v zadevi P&O European Ferries (Vizcaya) proti Komisiji ter Diputación Foral de Vizcaya proti Komisiji (C-442/03 P in C-471/03 P, ZOdl., str. I-4845, točka 60).

37. Prvi pritožbeni razlog je zaradi tega dopusten.

Utemeljenost

38. Dolžnost skrbnega ravnanja in obveznost obrazložitve Komisije je treba obravnavati v okviru upravičenj, ki jih je Komisija izvajala v obravnavanem primeru. Ker mora Komisija v okviru člena 95(5) in (6) ES opraviti zapleteno tehnično presojo, ji je treba v tem okviru priznati široko diskrecijo. [14]

39. Če je sodni nadzor zaradi širokega manevrskega prostora Komisije omejen, je pomembno, da se spoštujejo zagotovila, ki jih pravo Skupnosti določa za upravne postopke. K tem zagotovilom sodi zlasti obveznost pristojnega organa, da skrbno in nepristransko razišče vse upoštevne vidike posameznega primera in da svojo odločitev ustrezno obrazloži. [15] Nadzor sodišča Skupnosti se zato nanaša tudi na to, ali dokazi, ki so se upoštevali pri odločitvi, pomenijo vse upoštevne podatke, ki bi jih bilo treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali so lahko podlaga zaključkom, ki izhajajo iz njih. [16]

40. Zaradi tega je treba najprej preizkusiti, ali poročilo za leto 2004 vsebuje upoštevne podatke. V tej zvezi iz poročila TNO izhaja, da novi podatki prikazujejo *drugačno* sliko kot starejši. Sprememba podatkov je nedvomno pomembna za presojo stanja na Nizozemskem. Zaradi tega so bili ti novejši podatki upoštevni.

41. Čas posredovanja teh podatkov pa odpira vprašanje, ali jih Komisiji ni bilo treba upoštevati pri odločanju o predlogu Nizozemske.

14 – V tem smislu tudi sodbi z dne 18. julija 2007 v zadevi Industrias Químicas del Vallés proti Komisiji (C-326/05 P, ZOdl., str. I-6557, točka 75) in z dne 2. aprila 1998 v zadevi Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, str. I-1531, točka 90).

15 – Sodbi z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München (C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14) in z dne 7. maja 1992 v zadevi Pesquerias De Bermeo in Naviera Laida proti Komisiji (C-258/90 in C-259/90, Recueil, str. I-2901, točka 26), glej tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. novembra 2007 v zadevi Nemčija proti Komisiji (T-374/04, ZOdl., str. I-4431, točka 81).

16 – Sodba z dne 15. februarja 2005 v zadevi Komisija proti Tetra Laval (C-12/03 P, ZOdl., str. I-987, točka 39), v opombi 13 navedena sodba Industrias Químicas del Vallés proti Komisiji, točka 77, in sodba z dne 22. novembra 2007 v zadevi Španija proti Lenzing (C-525/04 P, ZOdl., str. I-9947, točka 57).

42. Nizozemska bi morala to poročilo na podlagi člena 11(1)(b) Direktive 96/62 Komisiji posredovati že 1. oktobra 2005, tj. en mesec pred vložitvijo predloga na podlagi člena 95(5) ES. Predložila pa ga je s petmesečno zamudo. Roki, določeni z Direktivo 96/62, pa nimajo nobene zveze s postopkom na podlagi člena 95(6) ES. Zaradi tega njihova kršitev nima pomena za postopek za priznanje odstopanja.

43. Člen 95 ES ne vsebuje izrecne odločbe o tem, kdaj je treba predložiti dokumente, ki utemeljujejo predlog za odstopanje. Sodišče sicer izhaja iz tega, da država članica utemeljitve načeloma navede v svojem predlogu [17], vendar dopušča tudi dopolnitev predloženih dokumentov. [18]

44. Upoštevanje kasneje predloženih informacij je poleg tega v skladu s temeljnimi načeli prava varstva okolja in upravnega prava Skupnosti. Na podlagi prve alinee člena 174(3) ES Skupnost pri oblikovanju svoje okoljske politike upošteva razpoložljive znanstvene in tehnične podatke. [19] Upoštevanje novih podatkov je poleg tega podlaga postopku na podlagi člena 95(5) in (6) ES. [20] Z vidika upravnega procesnega prava se zakonitost pravnega akta presoja na podlagi informacij, razpoložljivih ob odločanju. [21]

45. V skladu s temi zahtevami je Komisija upoštevala izključno t. i. poročilo MNP. To ji je bilo vročeno celo kasneje kot poročilo o oceni kakovosti zraka na Nizozemskem za leto 2004. Dejstvo, da poročilo MNP podpira stališče Komisije, hkrati izpostavlja negativno stran ravnanja s poročilom za leto 2004.

17 – V opombi 7 navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 48, in v opombi 8 navedena sodba Land Oberösterreich proti Komisiji, točka 38.

18 – V opombi 6 navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točka 62.

19 – Sodba z dne 14. julija 1998 v zadevi Bettati (C-341/95, Recueil, str. I-4355, točka 49 in naslednje). V zvezi z uporabo za države članice glej sodbe z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 54); z dne 8. junija 2006 v zadevi WWF Italia in drugi (C-60/05, ZOdl., str. I-5083, točka 27) ter z dne 13. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Irski (C-418/04, ZOdl., str. I-10947, točka 63).

20 – V opombi 6 navedena sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 41, in zgoraj v opombi 7 navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 58.

21 – Sodbe z dne 14. maja 1975 v zadevi CNTA proti Komisiji (74/74, Recueil, str. 533, točke od 29 do 32); z dne 7. februarja 1979 v zadevi Francija proti Komisiji (15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 7); z dne 17. julija 1997 v zadevi SAM Schiffahrt in Stapf (C-248/95 in C-249/95, Recueil, str. I-4475, točka 46) in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, ZOdl., str. I-679, točka 38).

46. Kljub temu bi lahko bilo neupoštevanje prepozno predloženih podatkov na podlagi strogih rokov postopka iz člena 95(6) ES [22] v posameznem primeru izjemoma upravičeno, če na primer preizkus znotraj rokov ne bi bil več mogoč. Če Komisija ne bi upoštevala z zamudo predloženih informacij, bi morala obstajati možnost sodnega preizkusa takšne odločitve. Posledično bi morala Komisija obrazložiti, zakaj ni upoštevala poročila za leto 2004. Vendar se to v obravnavanem primeru ni zgodilo.

47. Zaradi tega bi se moralo poročilo o oceni kakovosti zraka na Nizozemskem za leto 2004 upoštevati pri odločanju o predlogu za odstopanje.

48. Iz sporne odločbe pa ne izhaja, da so se ti podatki upoštevali. Komisija je nasprotno v točki 41 celo ugotovila, da poročilo ni bilo predloženo.

49. V nasprotju z navedenim Sodišče prve stopnje v točkah 43 in 44 izpodbijane sodbe ugotavlja, da so izvedenci Komisije v poročilu TNO te številke upoštevali in da se je Komisija oprla na to poročilo. Nadalje Sodišče prve stopnje napotuje na presojo kasneje predloženega poročila MNP. Iz njega Sodišče prve stopnje v točki 47 sklepa, da Komisiji ni mogoče očitati, da ni preizkusila novih podatkov, ki ji jih je nizozemska vlada poslala pred izdajo Odločbe.

50. Poročilo TNO dejansko dokazuje, da so Komisiji številke za leto 2004 morale biti znane in da so se v postopku upoštevale, in sicer posredno prek poročila TNO.

51. Vendar ne zadošča, da Komisija upoštevne informacije uporabi v kakršni koli obliki. Takšne informacije mora namreč upoštevati ustrezno. [23]

52. Iz Odločbe Komisije ni razvidno, kakšen pomen pripisuje prekoračitvi mejnih vrednosti na celotnem območju Nizozemske. Upoštevano poročilo TNO sicer vsebuje nekaj navedb glede tega, vendar iz njih ne izhaja, ali na Nizozemskem obstaja specifičen problem ali ne.

22 – V opombi 7 navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 48, in v opombi 8 navedena sodba Land Oberösterreich proti Komisiji, točka 39.

23 – V opombi 7 navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 114.

53. Sodišče prve stopnje je to vprašanje izpostavilo v točkah 109 in 110 izpodbijane sodbe. Napotuje na to, da so v letu 2004 štiri druge države članice v vseh conah prekoračile mejne vrednosti in da se je kakovost zraka na Nizozemskem v primerjavi s prejšnjim letom, gledano v celoti, celo izboljšala.

54. Te ugotovitve Sodišča prve stopnje ne morejo odpraviti pomanjkljivosti sporne Odločbe. Že obrazložitev pravnega akta mora sklepanje institucije, ki je avtor akta, izražati tako jasno in nedvoumno, da se prizadeti lahko seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da pristojno sodišče lahko izvede nadzor. [24] V sodnem postopku se pomanjkljiva obrazložitev zato ne more naknadno dopolniti, zlasti ne pred sodišči Skupnosti.

55. Če Sodišče prve stopnje primerja Nizozemsko z drugimi državami članicami, s tem med drugim prekoračuje svoje pristojnosti in se postavlja v vlogo Komisije. [25] Ta bi morala primerjavo v sporni Odločbi izvesti sama ali pa bi se morala opreti vsaj na ustrezno poročilo. Sklepanja Sodišča prve stopnje o primerjavah z drugimi državami članicami zaradi navedenega ni mogoče upoštevati.

56. Ugotovitev Sodišča prve stopnje, da je Komisija upoštevala poročilo Nizozemske za leto 2004, zaradi tega ni pravno pravilna, ker Komisija tega poročila ni ustrezno upoštevala. Ali ta pravna napaka vodi v razveljavitev izpodbijane sodbe ali k temu prispeva, bo mogoče presoditi šele po preizkusu drugega pritožbenega razloga.

B – *Drugi pritožbeni razlog – neobstoj specifičnega problema na Nizozemskem*

57. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na vprašanje, ali na Nizozemskem obstaja specifičen problem. Nizozemska nasprotuje utemeljitvama sodbe Sodišča prve stopnje.

24 – Sodbe z dne 9. julija 1969 v zadevi Italija proti Komisiji (1/69, Recueil, str. 277, točka 9); z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji (C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 48); z dne 15. decembra 2005 v zadevi Italija proti Komisiji (C-66/02, ZOdl., str. I-10901, točka 26) ter z dne 22. junija 2006 v zadevi Belgija in Forum 187 proti Komisiji (C-182/03 in C-217/03, ZOdl., str. I-5479, točka 137).

25 – Glej v opombi 14 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 81.

58. Po eni strani Sodišče prve stopnje ni upoštevalo posebnih vzrokov za prekoračitev mejnih vrednosti na Nizozemskem, ker jih Direktiva 1999/30 ne določa. Pri teh vzrokih gre za vpliv čezmejnih emisij trdnih delcev, gostoto prebivalstva, cestni promet in obseg poseljenosti ob cestah.

1. Merila Direktive 1999/30

61. Sodišče prve stopnje v točkah 92 in 115 zavrača upoštevanje čezmejnih emisij trdnih delcev, gostote prebivalstva, gostote cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacije naselij ob cestnih povezavah. To naj ne bi bila merila Direktive 1999/30.

59. Po drugi strani je Sodišče prve stopnje sicer priznalo, da se ne zahteva obstoj edinstvenega problema, v praksi pa vendarle zahtevalo razliko v primerjavi z *vsemi* drugimi državami članicami, tj. obstoj edinstvenega problema.

62. Ker Direktiva 1999/30 določa samo mejne vrednosti, iz tega posledično izhaja, da je lahko primerno merilo za obstoj specifičnega problema samo obseg prekoračitve mejnih vrednosti. Sodišče prve stopnje pri tem sicer ne pojasni, zakaj meni, da morajo biti vzroki prekoračitve mejnih vrednosti določeni v Direktivi 1999/30.

60. Sodba Sodišča prve stopnje je sestavljena tako, da sta obe utemeljitvi navedeni druga ob drugi in neodvisno druga od druge podpirata odločitev. Nizozemska mora zaradi tega pri izpodbijanju podlage sodbe uporabiti oba dela tega pritožbenega razloga.

63. Nizozemska odklanja takšno stališče Sodišča prve stopnje. Komisija pritožbi v tej točki ne ugovarja, temveč poudarja alternativno obrazložitev izpodbijane sodbe z nezadostnimi razlikami v primerjavi z drugimi državami članicami. Poleg tega se Komisija sklicuje tudi na člen 8(6) Direktive 96/62. Po njem se morajo, kadar raven onesnaževala

preseže mejne vrednosti zaradi onesnaževanja iz druge države članice, prizadete države članice med seboj posvetovati, da najdejo rešitev. Nizozemska takšnih posvetovanj ni sprožila.

64. Za presojo utemeljitev Sodišča prve stopnje v zvezi z merili, ki niso zajeta v Direktivi 1999/30, je odločilna Direktiva 96/62. Direktive 1999/30 namreč ni mogoče uporabljati ločeno, temveč samo skupaj z Direktivo 96/62. Sprejetje Direktive 1999/30 je predvideno v členu 4 Direktive 96/62 in Prilogi I k tej. Poleg tega ukrepi, ki jih morajo države članice sprejeti zlasti – vendar ne izključno – pri preseganju mejnih vrednosti v zvezi s kakovostjo zraka, ne izhajajo iz Direktive 1999/30, temveč iz Direktive 96/62.

65. Iz nobene od direktiv ne izhaja, da bi urejala, kateri vzroki onesnaženja zraka so primerni za utemeljitev obstoja specifičnega problema. Določeni sta relativno na splošno, da bi se lahko upoštevale razlike med različnimi državami članicami. Zaradi tega predpisujeta samo nadzor kakovosti zraka, zasledovani cilj, torej mejne vrednosti, in razvoj programov za dosego tega cilja, ne da bi pri tem zahtevali sprejetje določenih ukrepov za znižanje emisij. Zlasti mejne vrednosti onesnaženja zunanjega zraka so v skladu s četrto uvodno izjavo Direktive 1999/30 minimalne zahteve, ki splošno veljajo v vseh državah članicah. Strožje ureditve so mogoče. [26]

66. Poleg tega skupni pregled direktiv 1999/30 in 96/62 kaže, da so merila, ki jih je zavrnilo Sodišče prve stopnje, pri presoji kakovosti zunanjega zraka zelo pomembna.

67. Člen 8 Direktive 96/62 in Priloga IV k tej določata zlasti, katere informacije morajo države članice zagotoviti pri prekoračitvi mejne vrednosti in jih posredovati Komisiji. V skladu s točko 5 te priloge je treba ugotoviti izvor onesnaževanja, zlasti glavne vire emisij in onesnaževanja zaradi vplivov iz drugih regij. Analiza stanja, določena v točki 6, naj bi predstavila podrobnosti o dejavnikih, ki povzročajo čezmerno onesnaženost, ter v tej zvezi izrecno navaja prenos, vključno s čezmejnih prenosom, in nastanek.

26 – Glej tudi sodbo z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-320/03, ZOdl., str. I-9871, točka 80).

68. Člen 8(6) Direktive 96/62 v tej zvezi v nasprotju s točko 92 izpodbijane sodbe določa, da so čezmejne emisije trnih delcev, kot jih najava Nizozemska, vsekakor pomembno merilo na ravni prava Skupnosti za presojo kakovosti zraka.

69. Drugače kot ugotavlja Sodišče prve stopnje v točki 115 izpodbijane sodbe, je treba upoštevati tudi gostoto cestnega prometa. Sicer ni izpostavljena na enak način kot čezmejno onesnaževanje, vendar je prav tako vzrok, ki ga je treba upoštevati v okviru člena 8 Direktive 96/62.

70. V skladu s prvo alineo Priloge II k Direktivi 96/62 je treba pri določitvi mejnih vrednosti na ravni Skupnosti upoštevati tudi stopnjo izpostavljenosti prebivalstva. Zaradi tega je ta dejavnik tudi primerno merilo za določitev teže preseganja mejnih vrednosti v določenih državah članicah. Ker so gostota prebivalstva, gostota cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacija naselij ob cestnih povezavah odločilne za stopnjo izpostavljenosti prebivalstva, točka 115 izpodbijane sodbe pravno ni pravilna, saj Sodišče prve stopnje teh dejavnikov ni upoštevalo, ker jih Direktiva 1999/30 naj ne bi določala.

71. S tem Sodišče prve stopnje v točkah 92 in 115 s sklicevanjem na Direktivo 1999/30 neupravičeno ni upoštevalo čezmejnega onesnaženja, gostote prebivalstva, gostote cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacije naselij ob cestnih povezavah.

2. Neobstoj specifičnega problema

72. Tako lahko preidemo na drugi vidik utemeljevanja Sodišča prve stopnje, ki se nanaša na neobstoj posebnega problema na Nizozemskem.

73. Sodišče prve stopnje po eni strani v točki 63 izpodbijane sodbe ugotavlja, da je „vsak problem, ki se pojavi v primerljivih okoliščinah v vseh državah članicah in je zato v zvezi z njim treba sprejeti rešitve, usklajene na ravni Skupnosti, splošen in torej ni specifičen v smislu člena 95(5) ES“.

74. Sodišče prve stopnje tudi pritrjuje nizozemski vladi v točki 65 izpodbijane sodbe: „zato, da bi bil problem specifičen za državo članico v smislu upoštevne določbe, ni treba, da obstaja nevarnost za okolje le na ozemlju te države članice“.

75. S pritožbo Nizozemska uveljavlja, da je Sodišče prve stopnje v nasprotju z zgoraj navedenimi izvajanji v točkah 53 in 106 za obstoj specifičnega problema zahtevalo obstoj razlik v razmerju do drugih držav članic. Tako je Sodišče prve stopnje posamezne trditve o obstoju specifičnega problema vsakokrat zavrnilo s tem, da je položaj v drugih državah članicah primerljiv.

76. V skladu s točko 53 izpodbijane sodbe odobritev nizozemskih ukrepov zahteva, da se prekoračitve mejnih vrednosti, ugotovljene na nizozemskem ozemlju, „pomembno razlikujejo od prekoračitev v drugih državah članicah“. Glede na točko 106 mora zadevna država članica dokazati, da bodo nastali posebni problemi, „zaradi katerih se bo razlikovala od drugih držav članic“. Sodišče prve stopnje tako v teh točkah zahteva obstoj razlike v razmerju do *vseh* drugih držav članic.

77. Točki 63 in 65 izpodbijane sodbe ter točki 53 in 106 so si tako med seboj v nasprotju. Kljub temu nasprotju je jasno razvidno, da Sodišče prve stopnje izpodbijano sodbo opira samo na zaključek iz zadnjenavedenih točk, da Nizozemska ni dokazala, da se razlikuje od vseh drugih držav članic. Sodišče prve stopnje namreč ne preizkuša, ali je število držav članic s podobnimi problemi preveliko za priznanje obstoja specifičnega problema na Nizozemskem. Omejiti se mora na to, da navede primere podobno prizadetih držav članic.

78. Zadnje stališče Sodišča prve stopnje ni pravno pravilno. V skladu s sodbo Land Oberösterreich specifičen problem v smislu člena 95(5) ES ni omejen na „edinstvene probleme“. [27] Sodišče prve stopnje in Komisija sta v zadevi Oberösterreich pojem „specifično“ ustrezno razlagala v smislu „neobičajnega“. [28]

79. Tako tudi ugotovitve Sodišča prve stopnje o primerjavi med državami članicami ne utemeljujejo izpodbijane sodbe.

27 – Navedena v opombi 8, točka 65.
28 – Navedena v opombi 8, točka 66 in naslednje.

C – *Možnost drugačne obrazložitve izpodbijane sodbe*

80. Sicer vsebuje izpodbijana sodba pravne napake, vendar bi bilo treba pritožbo zavrniti tudi, če se izrek sodbe izkaže kot pravilen iz drugih pravnih razlogov. [29] Zaradi tega je treba preizkusiti, ali je Komisija pravilno ugotovila, da na Nizozemskem ne obstaja specifičen problem v smislu pravkar omejene sodbe Land Oberösterreich, tj. problem, ki ni neobičajen, temveč splošne narave.

1. Utemeljitev obstoja specifičnega problema z nasprotujočimi si cilji predpisov prava Skupnosti

81. Problem Nizozemske je v tem, da delež PM_{10} v zunanjem zraku presega mejne vrednosti Direktive 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30.

83. V obravnavanem primeru problem, ki ga želi Nizozemska rešiti z odstopanjem od Direktive 98/69, utemeljujejo zahteve *drugih* določb prava Skupnosti: zunanji zrak na Nizozemskem ne dosega stanja, ki ga določa Direktiva 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30.

82. Ali je ta problem specifičen, Sodišče prve stopnje in Komisija glede na do sedaj odločene primere preverjata s primerjanjem stanja v različnih državah članicah. V obravnavanem primeru pa utemeljuje obstoj specifičnega problema že nasprotujoči si cilji predpisov prava Skupnosti (o tem v nadaljevanju pod 1). Zaradi tega bom samo v pomoč preizkusila tudi utemeljitev obstoja specifičnega problema prek primerjave z drugimi državami članicami (o tem v nadaljevanju pod 2).

84. To *dejansko* ni nujno neobičajno in velja tudi za druge države članice. Vendar cilji prava Skupnosti glede kakovosti zunanjega zraka določajo stanje, ki ga mora imeti zunanji zrak povsod v Skupnosti. Kršitve teh standardov kakovosti v *pravnem* smislu zaradi tega ni mogoče šteti za „običajno“. Spoštovanje prava Skupnosti in ne njegova kršitev je namreč normativni cilj predpisov. Kršitev standarda je treba zaradi tega šteti za specifično na podlagi člena 95(5) ES.

29 – Glej sklic v opombi 10.

2. Primerjavi z drugimi državami članicami

85. Če Sodišče ne bo sledilo mojemu stališču ali ga ne bo sprejelo, ker stranki do njega doslej nista zavzeli stališča, bom v nadaljevanju preučila, ali na Nizozemskem obstaja specifičen problem na podlagi primerjave z drugimi državami članicami.

86. Glede sodnega preizkusa je treba Komisiji, kot že navedeno, priznati širok manevrski prostor, če primerjava stanja v različnih državah članicah zahteva zapleteno tehnično presojo. Komisija mora skrbno in nepristransko raziskati vse upoštevne vidike posameznega primera in svoje odločitve ustrezno obrazložiti. Nadzor sodnika Skupnosti se zaradi tega nanaša tudi na to, ali dokazi, ki so se upoštevali pri odločitvi, pomenijo vse upoštevne podatke, ki bi jih bilo treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali so lahko podlaga zaključkom, ki izhajajo iz njih. [30]

87. Nadalje je treba spomniti, da je dokazno breme za obstoj specifičnega problema na državi članici, ki vloži predlog, to je v obravnavanem primeru na Nizozemski. [31] Komisiji zaradi tega ni treba dokazati, da ne obstaja specifičen problem. Če ne prizna obstoja specifičnega problema, pa mora pojasniti, zakaj je zavrnila upoštevne navedbe države članice.

88. Kot je že bilo ugotovljeno, je v obravnavanem primeru – v nasprotju z izpodbijano sodbo – treba zlasti upoštevati čezmejno onesnaženje, gostoto prebivalstva, gostoto cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacijo naselij ob cestnih povezavah, kakor tudi poročilo o oceni kakovosti zraka za leto 2004.

89. Komisija se v točkah od 41 do 43 sporne Odločbe v glavnem opira na dve trditvi: prvič, obremenitev s trdnimi delci naj na Nizozem-

30 – Glej zgoraj navedeno točko 38 in naslednje.

31 – Glej zgoraj navedeno točko 17 in naslednje.

skem v celoti ne bi bila višja kot v sedmih drugih državah članicah. Drugič, obstaja dvom, ali obstaja problem v zvezi z Direktivo 98/69, ker posebna obremenitev s trdnimi delci na Nizozemskem ni posledica emisij tamkajšnjih vozil.

90. Prva trditev bi sicer lahko načeloma prepričala, če v nasprotju s tukaj zastopanim stališčem izhajamo iz tega, da preseganje mejnih vrednosti, določenih na ravni Skupnosti, v danih okoliščinah še ne utemeljuje obstoja specifičnega problema. Vendar v obravnavanem primeru ne prepriča že zaradi tega, ker se Komisija ni ukvarjala z obremenitvijo s trdnimi delci, kot izhaja iz poročila Nizozemske za leto 2004.

91. Druga trditev Komisije, neobstoj specifičnega problema v zvezi z vozili na dizelski pogon, je primerna, da se ovrže del nizozemskega utemeljevanja v predlogu za odstopanje. Kot sedaj priznava tudi Nizozemska, je na Nizozemskem registriranih manj vozil na dizelski pogon kot večini drugih držav članic.

92. Vendar navedeno ne izključuje, da v zvezi z drugimi navedenimi točkami na Nizozemskem obstajajo specifični problemi. Ali ti morebitni problemi upravičujejo ukrepe v zvezi z vozili na dizelski pogon, za preizkus obstoja specifičnega problema ni upoštevno. To bi bilo treba preučiti v okviru naknadnega preizkusa na podlagi člena 95(6) ES.

93. Glede naslednje upoštevne navedbe Nizozemske Komisija v točki 40 sporne Odločbe priznava, da precejšen delež trdnih delcev, ki obremenjujejo Nizozemsko, prehaja prek meja. Vendar poudarja, da ta delež ni višji kot v ostalih državah Beneluksa.

94. Ta argument me ne prepriča, saj se ne zahteva, da mora biti specifičen problem izključne narave. Da so države Beneluksa zaradi svoje osrednje lege in majhne površine posebej obremenjene s čezmejnimi trdnimi delci, je zanje značilen problem, ki se ga vsekakor lahko šteje za specifičnega.

95. V točki 40 sporne Odločbe Komisija prav tako priznava velik posredni vpliv roterdamskega pristanišča na obremenitev s trdnimi delci, ne da bi obenem pojasnila, zakaj glede tega ne gre za specifičen problem.

96. V točkah od 34 do 36 sporne Odločbe Komisija navaja tudi gostoto prebivalstva, gostoto cestnega prometa v več conah na Nizozemskem in lokacijo naselij ob cestnih povezavah. Sicer se ne opredeli glede tega, ali se s tem lahko utemelji obstoj specifičnega problema, vendar obstajajo vsaj tovrstne izjave v upoštevanem izvedenskem mnenju Komisije. V skladu z navedenim mnenjem je položaj na Nizozemskem v tem pogledu primerljiv z drugimi državami Beneluksa, osrednjim Združenim Kraljestvom in zahodno Nemčijo.

97. Te ugotovitve pa ne zadoščajo, saj se ni zavzelo nobenega stališča glede tega, ali je ta prostorsko relativno omejeni del Skupnosti zadosti neobičajen, da bi ga lahko prizadel specifičen problem.

98. Zaradi tega Komisija, s tem ko je zavrnila priznanje obstoja specifičnega problema Nizozemske, odločilnih lastnosti Nizozemske ni presodila oziroma jih ni presodila zadostno. Njene ugotovitve o neobstoju specifičnega problema na Nizozemskem zaradi tega ne utemeljujejo sporne Odločbe.

3. Vmesni rezultat

99. Izpodbijane sodbe zaradi tega ni mogoče ohraniti z drugačno obrazložitvijo. V obravnavanem primeru obstoj specifičnega problema na Nizozemskem utemeljuje že kršitev Direktive 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30. Tudi pomožni preizkus primerjave med državami članicami vodi k temu rezultatu, saj Komisija ni zadostno presodila upoštevnih navedb Nizozemske.

D – *Odločitev o pritožbi*

100. Na podlagi člena 61(1), poved 2, Statuta lahko Sodišče pri razveljavitvi izpodbijane sodbe v zadevi samo odloči, ali stanje postopka to dovoljuje. V nasprotnem primeru zadevo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.

101. Dosedanji preizkus še ne zadošča za odločanje o tožbi Nizozemske zoper sporno Odločbo Komisije. Odločba namreč ne temelji le na zavrnitvi obstoja specifičnega problema na Nizozemskem. Komisija se je poleg tega oprla še na eno obrazložitev, ki jo je Nizozemska prav tako izpodbijala: nizozemski ukrep naj ne bi bil združljiv s členom 95(6) ES.

102. V zvezi s to točko Sodišče prve stopnje še ni zavzelo stališča in ta tudi ni bila predmet postopka pred Sodiščem. Zaradi tega obstajajo precejšnji dvomi o tem, ali stanje postopka dovoljuje odločanje o zadevi.

103. Lahko se samo vprašamo, ali je treba sporno odločbo razveljaviti že zaradi tega, ker Komisija pri preizkusu na podlagi člena 95(6) ES ni upoštevala niti nizozemskega poročila o oceni kakovosti zraka za leto 2004. Odločitev o tem vprašanju bi predhodno zahtevala zaslišanje strank. Ker se to v postopku pred Sodiščem doslej ni zgodilo, Sodišče o celotni zadevi ne more odločiti.

104. Zaradi tega se zadeva vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.

VI – Stroški postopka

105. Če Sodišče zadevo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje, se v skladu s členom 122 Poslovnika odločitev o stroških postopka pridrži za končno sodbo.

VII – Predlog

106. Sodišču predlagam, naj odloči, tako:

1. Sodba Sodišča prve stopnje z dne 27. junija 2007 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-182/06, ZOdl., str. II-1983) se razveljavi.

2. Zadeva se vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje Evropskih skupnosti.

3. Odločitev o stroških postopka se pridrži.