

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

de 27 de junio de 2007 \*

En el asunto T-182/06,

**Reino de los Países Bajos**, representado por la Sra. H. Sevenster y el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por las Sras. M. Patakia y M.A. Alcover San Pedro y el Sr. H. van Vliet, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2006/372/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2006, sobre el proyecto de medidas nacionales notificado por el Reino de los Países Bajos con arreglo al artículo 95 [CE], apartado 5, que establece límites a las emisiones de partículas de vehículos diesel (DO L 142, p. 16),

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
(Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, y la Sra. I. Wyszniowska-Bialecka y el Sr. E. Moavero Milanesi, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de marzo de 2007;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

#### **Marco jurídico**

- <sup>1</sup> El artículo 95 CE dispone en sus apartados 4 a 6:

«4. Si, tras la adopción por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 30 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Consejo o la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.»

- <sup>2</sup> La Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, p. 55), dispone en su artículo 7, apartado 3, que los Estados miembros elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta para los niveles de contaminantes del aire ambiente, a fin de reducir el riesgo de rebasamiento y limitar su duración. Dichos planes podrán prever, según los casos, medidas de control y, cuando sea preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.

- 3 Con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra a), de la Directiva 96/62, los Estados miembros señalarán a la Comisión, dentro de los nueve meses siguientes al final de cada año, la aparición de niveles de contaminación superiores a los valores límite incrementados por el margen de exceso tolerado.
  
- 4 La Directiva 98/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE (DO L 350, p. 1), entró en vigor el 28 de diciembre de 1998, fecha de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.
  
- 5 La Directiva 98/69 fija el valor límite para la concentración de la masa de partículas (PM) en 25 mg/km para los vehículos con motor diesel que, por una parte, pertenecen a la categoría M (turismos), definidos en la sección A del anexo II de la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques (DO L 42, p. 1; EE 13/01, p. 174) —excepto para los vehículos cuya masa máxima sea superior a 2.500 kg— y, por otra parte, a la categoría N<sub>1</sub>, clase I (vehículos industriales con un peso máximo autorizado de 1.305 kg).
  
- 6 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 98/69:

«[...] ningún Estado miembro podrá, por motivos relacionados con la contaminación atmosférica causada por las emisiones de vehículos de motor:

— denegar la concesión de la homologación CE con arreglo al apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 70/156/CEE, o

- denegar la concesión de la homologación nacional, o
  
- prohibir la matriculación, venta o puesta en circulación de vehículos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 70/156/CEE,

si dichos vehículos cumplen los requisitos de la Directiva 70/220/CEE, tal como ha sido modificada por la presente Directiva.»

7 La Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163, p. 41), en relación con la Directiva 96/62, fija los valores límite, entre otras, para las concentraciones de partículas «PM<sub>10</sub>» en el aire ambiente, que son jurídicamente vinculantes desde el 1 de enero de 2005.

8 A efectos de la aplicación de la Directiva 1999/30, las partículas PM<sub>10</sub> se definen de la siguiente manera:

«11) “PM<sub>10</sub>”: las partículas que pasan a través de un cabezal de tamaño selectivo para un diámetro aerodinámico de 10 µm con una eficiencia de corte del 50 %.»

9 En su artículo 5, la Directiva 1999/30 dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de estas partículas en el aire ambiente no excedan de los valores límite indicados en la sección 1 de su anexo III.

- 10 Además, aunque no se trata de disposiciones actualmente vigentes, cabe precisar que, el 21 de diciembre de 2005, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento, denominada «Euro 5», en la que reduce a 5 mg/km el valor límite comunitario para las emisiones de partículas procedentes de los vehículos diesel que, por una parte, pertenecen a la categoría M (turismos) y, por otra, a la categoría N<sub>1</sub>, clase I (vehículos industriales con un peso máximo autorizado de 1.305 kg).
- 11 Si se adoptara la propuesta en su redacción actual, este nuevo valor límite comunitario entraría en vigor a finales de septiembre de 2009 para los tipos nuevos de vehículos de estas dos categorías y a finales de enero de 2011 para todos los vehículos nuevos afectados.

### **Antecedentes del litigio**

- 12 Mediante escrito de 2 de noviembre de 2005, el Reino de los Países Bajos notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 95 CE, apartado 5, su intención de adoptar un decreto que a partir del 1 de enero de 2007 fijaría, en contra de lo dispuesto en la Directiva 98/69, un valor límite de 5 mg/km para las emisiones de partículas procedentes de los vehículos nuevos con motor diesel de la categoría M<sub>1</sub> y de la categoría N<sub>1</sub>, clase I.
- 13 En apoyo de su solicitud de excepción, el Reino de los Países Bajos ha precisado que los valores límite para la concentración de partículas establecidos en la Directiva 1999/30 eran sobrepasados en varias partes de su territorio. En consecuencia, el Estado miembro notificante no se consideraba capaz de cumplir sus obligaciones comunitarias en los plazos fijados, mientras que la Directiva 1999/30 le obligaba a adoptar todas las medidas necesarias para reducir las concentraciones de partículas.

- 14 El Reino de los Países Bajos ha subrayado que las partículas son para él una fuente de gran preocupación porque el país tiene una fuerte densidad geográfica y porque el grado de concentración de las infraestructuras es mayor que en otros Estados europeos, lo que produce una tasa superior de emisiones de partículas por km<sup>2</sup>. Según las autoridades neerlandesas, los residentes se hallan particularmente expuestos a la contaminación por la proximidad inmediata del tráfico automovilístico de los núcleos urbanos y por otras formas de uso intensivo de los suelos. A su juicio, este aspecto es especialmente importante para los Países Bajos, si se tiene en cuenta el intenso tráfico observado en muchas regiones del país. Este Estado sostiene que, además, el hecho de que una parte considerable de las emisiones de partículas causadas por el tráfico se genere en los núcleos urbanos y en la atmósfera inferior hace que gran parte de los habitantes esté expuesta a las partículas de hollín particularmente nocivas que se encuentran en los gases de escape de los vehículos con motor diesel.
- 15 Asimismo, el Reino de los Países Bajos ha afirmado que sufre una importante contaminación de origen extranjero, ya que dos tercios del 45 % de las concentraciones de partículas antrópicas registradas en el país proceden del exterior. Por consiguiente, entiende que la normativa nacional en materia de protección del medio ambiente puede incidir en sólo el 15 % de la media nacional de concentraciones de partículas.
- 16 Por último, los Países Bajos han alegado que conceden una mayor prioridad a la reducción de las emisiones de partículas originadas por turismos y vehículos comerciales. En efecto, prima la reducción de las emisiones de estos vehículos que, a su juicio, responden del 70 % de las emisiones procedentes del tráfico por carretera. El Estado miembro notificante ha precisado que el número de vehículos con motor diesel ha registrado en su territorio un incremento insospechado en el momento en que fue elaborada la Directiva 98/69.
- 17 La excepción notificada forma parte integrante de un paquete de medidas centradas en el tráfico por carretera y en la promoción de vehículos y carburantes menos

contaminantes. Debe ser aplicable a los turismos y vehículos comerciales de motor diesel utilizados por primera vez después del 31 de diciembre de 2006.

- 18 El proyecto de decreto debe tener como consecuencia concreta la colocación de un filtro que reduzca la cantidad de partículas presentes en el hollín del diesel, pero no debe aplicarse a los vehículos matriculados en otro Estado miembro de la Unión Europea.
- 19 La norma en materia de emisiones más severa que contiene el proyecto de decreto no cambia en absoluto los procedimientos de homologación de los tipos de vehículos contemplados ni los requisitos de matriculación de los vehículos que hayan obtenido la homologación CE en los otros Estados miembros.
- 20 Sin embargo, la policía y los órganos encargados de inspeccionar periódicamente los vehículos afectados pueden comprobar después de la entrada en vigor del decreto si un determinado turismo o vehículo comercial ligero está en condiciones de cumplir el nuevo valor límite de 5 mg/km.
- 21 Mediante escrito de 23 de noviembre de 2005, la Comisión comunicó al Gobierno neerlandés que había recibido su notificación y le informó que el plazo de seis meses señalado en el artículo 95 CE, apartado 6, para pronunciarse sobre las solicitudes de conceder una excepción había comenzado el 5 de noviembre de 2005, día siguiente al de la recepción de la notificación.



- 22 El informe de evaluación de la calidad del aire en los Países Bajos para el año 2004, elaborado con arreglo a la Directiva 96/62, fue notificado a la Comisión el 8 de febrero de 2006, que lo registró el 10 de febrero siguiente.
- 23 Mediante escrito de 10 de marzo de 2006, las autoridades neerlandesas informaron a la Comisión de la existencia de un informe elaborado en marzo de 2006 por la Milieu- en Natuurplanbureau (Agencia neerlandesa para la evaluación del medio ambiente; en lo sucesivo, «MNP»), titulado «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» (Nuevas ideas sobre el alcance de la problemática de las partículas).
- 24 A fin de determinar si las alegaciones de las autoridades neerlandesas eran fundadas, la Comisión recurrió a la opinión científica y técnica de un consorcio de consultores que trabajaban bajo la coordinación de la Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Organización neerlandesa para la investigación científica aplicada; en lo sucesivo, «TNO»).
- 25 Este organismo presentó su informe a la Comisión el 27 de marzo de 2006.
- 26 Mediante Decisión 2006/372/CE, de 3 de mayo de 2006, sobre el proyecto de medidas nacionales notificado por el Reino de los Países Bajos con arreglo al artículo 95 [CE], apartado 5, que establece límites a las emisiones de partículas de vehículos diesel (DO L 142, p. 16; en lo sucesivo, «Decisión»), la Comisión rechazó el proyecto de decreto notificado, al considerar que «el Reino de los Países Bajos no [había] demostrado la existencia de un problema específico con respecto a la Directiva 98/69/CE» y que «la medida notificada [era] desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos.»

## Procedimiento y pretensiones de las partes

- 27 Mediante demanda presentada el 12 de julio de 2006, el Reino de los Países Bajos interpuso un recurso de anulación de la Decisión. Con arreglo al artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, presentó el mismo día una solicitud con objeto de que se sustanciara su recurso en un procedimiento acelerado.
- 28 El 8 de agosto de 2006, la Comisión presentó sus observaciones sobre la solicitud de procedimiento acelerado y, el 6 de octubre siguiente, su escrito de contestación.
- 29 Mediante resolución de 26 de octubre de 2006, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) estimó la solicitud de procedimiento acelerado.
- 30 En la vista de 29 de marzo de 2007, se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales.
- 31 El Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión.

— Condene en costas a la Comisión.

32 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
  
- Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

- 33 El Gobierno neerlandés expone que la Decisión es contraria a las reglas básicas del artículo 95 CE y a la obligación de motivación del artículo 253 CE, en primer lugar, porque descarta, sin haber examinado los datos relevantes transmitidos por el Estado miembro afectado, que en los Países Bajos exista un problema específico que surgió después de la adopción de la Directiva 98/69; en segundo lugar, porque considera que el proyecto de decreto notificado es desproporcionado respecto a los objetivos perseguidos por el Reino de los Países Bajos y, en tercer lugar, porque, al examinar el proyecto notificado, la Decisión toma en consideración el contexto jurídico internacional.
- 34 En lo que se refiere a la existencia de un problema específico en los Países Bajos, el Gobierno neerlandés impugna la Decisión desde dos puntos de vista. Por una parte, entiende que la Comisión negó, indebidamente, la existencia en los Países Bajos de un problema específico de la calidad del aire. Por otra parte, sostiene que, al valorar la especificidad del problema, dicha institución no tomó en consideración, sin explicación alguna, determinados documentos que las autoridades neerlandesas habían comunicado dentro de plazo, incumpliendo así su deber de diligencia y su obligación de motivar las decisiones.

- 35 Procede examinar en primer lugar la segunda parte de la argumentación de la demanda sobre la especificidad del problema con el que el Reino de los Países Bajos se considera confrontado.

*Sobre la falta de diligencia y el incumplimiento de la obligación de motivación que supuestamente viciaron la apreciación de la especificidad del problema de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos*

#### Alegaciones de las partes

- 36 El Gobierno neerlandés estima que la Comisión incumplió su deber de diligencia al no examinar, sin justificar por qué, los datos relevantes que le había enviado dentro de plazo, antes de la adopción de la Decisión.
- 37 El Gobierno neerlandés alega que, a diferencia de lo que la Comisión sostiene en el punto 41 de la Decisión, dicha institución tenía a su disposición los datos pertinentes acerca de los Países Bajos relativos al ejercicio 2004.
- 38 Según la demandante, la Comisión podría haber concluido que en los Países Bajos surgió un problema específico con posterioridad a la adopción de la Directiva 98/69 si hubiera cumplido su deber de diligencia y hubiera tenido en cuenta esta información reciente.
- 39 La Comisión reconoce que, contrariamente a lo que afirma en el punto 41 de la Decisión, el Reino de los Países Bajos presentó efectivamente su informe de evaluación para 2004 de forma oficial antes de que se adoptara la Decisión. Sin embargo, entiende que de ello no cabe deducir, en absoluto, que hubiera incurrido en una falta de diligencia en el examen del expediente.

- 40 La Comisión afirma que el Reino de los Países Bajos presentó este informe más de cuatro meses después de la expiración del plazo previsto a tal efecto por el artículo 11, apartado 1, letra a), de la Directiva 96/62. En consecuencia, alega que la notificación de la medida nacional, el 2 de noviembre de 2005, no hace referencia a esos datos.
- 41 La Comisión afirma que solicitó al Reino de los Países Bajos que le comunicara esta información a la mayor brevedad y que, recibida la misma, la remitió a la TNO, con el ruego de que la tomara en consideración en su informe sobre la solicitud del Reino de los Países Bajos de que se le concediera una excepción.
- 42 Según la Comisión, el estudio de la TNO y los considerandos de la Decisión tuvieron en cuenta el informe de evaluación de los Países Bajos para el ejercicio 2004.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 43 La TNO señala en la página 29 de su informe, en el que la Comisión se basó, como consta, para adoptar la Decisión y cuyas consideraciones y conclusiones no han sido cuestionadas por el Gobierno neerlandés, que «para el año 2004 todavía no se puede hacer ninguna comparación [...], porque el examen de los datos de 2004 se ha retrasado dado que varios Estados miembros, entre otros, el Reino de los Países Bajos, han comunicado su información con retraso».
- 44 Sin embargo, de las consideraciones de la Decisión dedicadas a la cuestión de la especificidad de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos resulta que los últimos datos facilitados por las autoridades neerlandesas se incorporaron al informe de la TNO. En particular, ésta precisa en la página 29, antes citada, de dicho documento, que:

«Los datos preliminares comunicados por los Países Bajos sobre los rebasamientos en 2004 hacen aparecer una imagen diferente de la de 2003. Se observa en todas las zonas que al menos uno de los valores límite de  $PM_{10}$  incrementados con el margen de exceso ha sido excedido.»

- 45 Además, la TNO, en la página 29 de su informe, y la Comisión, en el punto 41 de la Decisión, reproducen algunas consideraciones del informe de marzo de 2006, antes citado, de la MNP.
- 46 Por último, como resulta del punto 42 de la Decisión, los nuevos datos facilitados por el Gobierno neerlandés, incluidos en el informe de la MNP, llevaron también a la Comisión a negarse a considerar probado que exista un problema específico en el Reino de los Países Bajos para cumplir los valores límite para la concentración de partículas fijados por la Directiva 1999/30.
- 47 En estas circunstancias, no cabe reprochar a la Comisión no haber examinado los datos recientes que el Gobierno neerlandés le había facilitado con anterioridad a la adopción de la Decisión.
- 48 De lo anterior resulta necesariamente que tampoco puede imputarse a la Comisión no haber indicado los motivos de esta supuesta omisión.
- 49 Por consiguiente, no cabe acoger las alegaciones basadas en el incumplimiento de la Comisión de su deber de diligencia y de su obligación de motivación.

*Sobre la negativa de la Comisión a admitir la especificidad del problema de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos*

Consideraciones preliminares

- 50 Corresponde al Estado miembro que invoca el artículo 95 CE, apartado 5, acreditar que concurren los requisitos para la aplicación de dicha disposición (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de octubre de 2005, Land Oberösterreich y Austria/Comisión, T-366/03, Rec. p. II-4005, apartado 63; véase también, por analogía con el artículo 95 CE, apartado 4, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 2003, Dinamarca/Comisión, C-3/00, Rec. p. I-2643, apartado 84).
- 51 En su solicitud para que se le conceda una excepción, el Reino de los Países Bajos ha justificado la medida nacional notificada subrayando que la calidad del aire ambiente de numerosas regiones de su territorio no cumplía las normas de la Directiva 1999/30 y que, en particular, se sobrepasaban en varias zonas los valores límite para la concentración de partículas establecidos en esta normativa, mientras que los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para reducir la concentración de estas partículas.
- 52 Por consiguiente, el Reino de los Países Bajos ha alegado que no podía razonablemente esperar que entrara en vigor la propuesta de Reglamento Euro 5, por la que se reduce a 5 mg/km el valor límite actual de 25 mg/km fijado por la Directiva 98/69 para las emisiones de partículas generadas por los vehículos diesel controvertidos, y que deseaba pues anticipar a nivel nacional la introducción del valor límite de 5 mg/km para estos mismos vehículos.

- 53 En consecuencia, para demostrar que su recurso está fundado, incumbe al Reino de los Países Bajos acreditar que la Comisión consideró indebidamente en la Decisión que no se había probado que los rebasamientos observados en el territorio neerlandés de los valores límite para la concentración de partículas fijados en la Directiva 1999/30 eran tan agudos que se distinguían claramente de los excesos constatados en otros Estados miembros.
- 54 A este efecto, el Gobierno neerlandés reprocha a la Comisión, en primer lugar, haber aplicado incorrectamente el criterio de especificidad del problema de la protección medioambiental establecido en el artículo 95 CE, apartado 5; en segundo lugar, no haber reconocido los obstáculos para la adopción de medidas nacionales dirigidas a reducir las emisiones de partículas procedentes de la navegación interior y el transporte marítimo; en tercer lugar, haber pasado por alto que es imposible actuar contra la contaminación transfronteriza y, por último, en cuarto lugar, no haber reconocido que la superación de los valores límite para la concentración de partículas observada en el aire ambiente de los Países Bajos es particularmente grave.

### Sobre la aplicación del criterio de especificidad

#### — Alegaciones de las partes

- 55 En primer lugar, el Gobierno neerlandés reprocha a la Comisión haber supeditado la concesión de la excepción solicitada al requisito de que el problema de la calidad del aire invocado en apoyo de su solicitud afecte a los Países Bajos de forma exclusiva.



- 56 Según el Gobierno neerlandés, la tesis de la Comisión de que no cabe admitir que exista un problema específico para un Estado miembro en el sentido del artículo 95 CE, apartado 5, cuando el mismo problema se plantea en otro Estado miembro, en el presente asunto, Bélgica, no encuentra fundamento alguno ni en el tenor literal de esta disposición, ni en la práctica anterior de la Comisión. Además, dicho Gobierno alega que es difícil entender cómo este criterio de exclusividad puede resultar aplicable a un problema medioambiental relacionado con la contaminación transfronteriza del aire.
- 57 La Comisión considera, al contrario, que no exigió en absoluto al Reino de los Países Bajos que demostrara que el problema de la calidad del aire invocado afecte exclusivamente a su territorio. Afirma que, a partir de los informes nacionales de evaluación presentados, comparó la situación de los Países Bajos con la de todos los demás Estados miembros y que llegó a la conclusión de que los Países Bajos no habían sido confrontados con un problema específico de superación de los valores límite para la concentración de partículas fijados en la Directiva 1999/30 ni de rebasamiento de las emisiones de partículas procedentes de los vehículos de motor a los que se refiere la Directiva 98/69.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 58 En sus apartados 4 a 7, el artículo 95 CE concede a los Estados miembros y a la Comisión la facultad de no aplicar las medidas de armonización adoptadas para el establecimiento o el funcionamiento del mercado común, en la medida en que tal excepción resulte necesaria para la protección del medio ambiente o del medio de trabajo.
- 59 Para introducir disposiciones nacionales con tal finalidad en materias para las cuales ya se haya adoptado una medida de armonización, un Estado miembro debe poder justificar, con arreglo al artículo 95 CE, apartado 5, que las disposiciones nacionales están basadas en novedades científicas y responden a un problema específico de dicho Estado que haya surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización.

- 60 Esta disposición, que opera como cláusula de salvaguardia, constituye una adaptación de la organización del mercado común que ha sido introducida para preservar las condiciones de vida y de trabajo de las personas en la Comunidad, objetivo del Tratado tan fundamental como el de la armonización de las legislaciones.
- 61 La referida disposición se aplica principalmente a los casos en que en todo o parte del territorio de un Estado miembro se produzca un fenómeno nuevo, que afecte de forma negativa al medio ambiente o al medio de trabajo, que no se haya podido tener en cuenta cuando se elaboraron las normas armonizadas y que requiera una solución inmediata a nivel nacional, sin esperar a que se modifique la normativa comunitaria. En efecto, tal modificación podría ser inadecuada para resolver el problema constatado, bien por el carácter puramente local del fenómeno, bien por las modalidades particulares que éste tenga localmente y que sean incompatibles con los plazos propios de toda negociación y entrada en vigor de una nueva norma armonizada.
- 62 Por consiguiente, dado que el artículo 95 CE, apartado 5, se refiere al caso de un problema específico de un Estado miembro sobrevenido con posterioridad a la adopción de una medida comunitaria de armonización, esta disposición excluye la posibilidad de que sirva de base para la adopción de disposiciones nacionales que establecen excepciones a la norma armonizada para hacer frente a un riesgo medioambiental de carácter general en la Comunidad.
- 63 Tiene carácter general, y por tanto no específico a los efectos del artículo 95 CE, apartado 5, cualquier problema que se plantee en términos globalmente análogos en todos los Estados miembros y que, por ende, se preste a soluciones armonizadas a escala comunitaria.
- 64 Por consiguiente, una interpretación correcta del artículo 95 CE, apartado 5, requiere que se examine la exigencia de la especificidad nacional del problema esencialmente desde la perspectiva de si la armonización comunitaria de las reglas aplicables es apta o no para dar una respuesta adecuada a los problemas que surgen localmente, de manera que si se constata que tal armonización no es apta, queda justificada la adopción de medidas nacionales.

- 65 En consecuencia, el Gobierno neerlandés alega acertadamente que, en principio, no es necesario que un problema esté causado por un riesgo medioambiental existente en el territorio de un único Estado miembro para que este problema sea específico de dicho Estado en el sentido de la disposición analizada. En efecto, en el contexto de la producción de un riesgo general, las particularidades locales pueden constituir un problema específico en los casos mencionados en los apartados anteriores.
- 66 Sin embargo, de los autos no se desprende que la Comisión haya limitado en el presente asunto el concepto establecido en el artículo 95 CE, apartado 5, de la especificidad nacional de los problemas de protección medioambiental al caso en que éstos se producen exclusivamente en el territorio del Estado miembro notificante.
- 67 En particular, como el propio Gobierno neerlandés señala en el punto 34 de la demanda, la Comisión afirma expresamente en el punto 41 de la Decisión que, según los informes anuales nacionales de evaluación, los Países Bajos no tuvieron en 2003 problemas de superación particularmente importantes en comparación con otros Estados miembros como Bélgica, Austria, Grecia, la República Checa, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia.
- 68 Además, la TNO señala en la página 31 de su informe que el transporte por carretera constituye claramente una de las fuentes primordiales de partículas en los Países Bajos, pero que este país no se diferencia sensiblemente a este respecto de otros Estados miembros como Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania y el Reino Unido.
- 69 La TNO añade observando que los Países Bajos no tienen un porcentaje elevado de turismos equipados con motor diesel en comparación con los otros Estados miembros.

- 70 Por último, la Comisión considera en el punto 42 de la Decisión que no parece claro en absoluto que el Reino de los Países Bajos tenga, con respecto a otros Estados miembros, un problema específico para cumplir los valores límite fijados en la Directiva 1999/30.
- 71 Por consiguiente, no cabe afirmar que la Comisión haya exigido al Reino de los Países Bajos que demuestre que el problema de la calidad del aire ambiente, invocado para justificar su solicitud de que se le conceda una excepción, afecte sólo al territorio neerlandés.
- 72 En consecuencia, procede rechazar las alegaciones del Gobierno neerlandés sobre la interpretación del criterio de especificidad por carecer de fundamento fáctico.

Sobre la falta de reconocimiento de los obstáculos para la adopción de medidas nacionales dirigidas a reducir las emisiones de partículas procedentes de la navegación interior y del transporte marítimo

— Alegaciones de las partes

- 73 A continuación, el Gobierno neerlandés imputa a la Comisión haber considerado que sólo puede autorizar el proyecto de decreto notificado a condición de que los excesos de los valores límite para la concentración de partículas en el aire ambiente observados en los Países Bajos procedan mayoritariamente de las emisiones de partículas producidas por vehículos de carretera equipados con motor diesel.

- 74 Según el Gobierno neerlandés, la Comisión olvida así que, tras un estudio minucioso, el Reino de los Países Bajos llegó a la conclusión de que los medios a su alcance para tratar el problema de las emisiones de partículas originadas por la navegación interior y el transporte marítimo eran reducidos, o incluso inexistentes.
- 75 En opinión del referido Gobierno, la normativa europea e internacional restrictiva en materia de emisiones de partículas originadas por estas dos modalidades de transporte constituye precisamente el factor que limita su margen de actuación a nivel nacional. Entiende que este problema específico de los Países Bajos resulta aun más agudo por la presencia de un importante puerto como Róterdam.
- 76 Por el contrario, la Comisión estima que se ha limitado a considerar que el Reino de los Países Bajos no acreditó que tuviera un problema específico de emisiones de partículas procedentes de los vehículos de motor a los que se refiere la Directiva 98/69. A su juicio, sólo afirmó que, si la navegación interior y el transporte marítimo producen un porcentaje de partículas mucho mayor en un Estado miembro que en otros y si en dicho Estado miembro sólo el 25 % de los vehículos nuevos tienen motor diesel, no se demuestra que exista un problema específico de concentración de partículas causado por el hecho de que parte de estos automóviles no esté equipado con un filtro de partículas, lo que está autorizado por la Directiva 98/69.
- 77 Según la Comisión, el Gobierno neerlandés no expuso en su solicitud de excepción la alegación que deduce de sus obligaciones de Derecho comunitario y de Derecho nacional. Además, la Comisión entiende que tal solicitud equivale a defender la tesis, insostenible, de que, cuando ciertas obligaciones de Derecho internacional impiden a un Estado miembro tomar determinadas medidas, la Comisión debe aceptar que dicho Estado miembro no aplique las normas de armonización adoptadas con arreglo al artículo 95 CE, con independencia de que se hayan cumplido los requisitos establecidos en los apartados 5 y 6 de esta disposición.

## — Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 78 El Tribunal de Primera Instancia señala en primer lugar que la cuestión de si el proyecto de decreto notificado es apto para reducir la concentración de partículas en el aire ambiente de los Países Bajos, disminuyendo únicamente el número de partículas emitidas por determinados vehículos de carretera con motor diesel, es una cuestión que debe resolverse examinando la proporcionalidad de la medida nacional notificada con respecto a otras posibles modalidades de intervención para otras dos fuentes de emisiones de partículas, la navegación interior y el transporte marítimo, y no comprobando la especificidad del problema.
- 79 En cualquier caso y en segundo lugar, no cabe admitir la alegación del Gobierno neerlandés basada en obligaciones de Derecho internacional y comunitario que podrían constituir un obstáculo para tratar el problema que plantean las emisiones de partículas procedentes de la navegación interior y del transporte marítimo, dado que este Gobierno no ha mencionado tales obligaciones en su solicitud de excepción.
- 80 Al igual que para las autorizaciones de ayudas de Estado notificadas, la concesión a un Estado miembro del beneficio de no aplicar, con arreglo al artículo 95 CE, apartados 5 y 6, una medida comunitaria de armonización sólo puede referirse a la medida nacional tal como ha sido notificada a la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq/Comisión, T-37/97, Rec. p. II-859, apartado 100).
- 81 Por último, en tercer lugar, la alegación del Gobierno neerlandés carece de fundamento fáctico. A diferencia de lo que sostiene este Gobierno, la Comisión no supeditó la posibilidad de autorizar la medida notificada al requisito de que los excesos de los valores límite para la concentración de partículas en el aire ambiente registrados en los Países Bajos procedieran mayoritariamente de las emisiones de partículas producidas por vehículos de carretera con motor diesel.

- 82 Al contrario, como se desprende de los puntos 40 y 43 de la Decisión, la Comisión se limitó a constatar que, en comparación con otros Estados miembros, el Reino de los Países Bajos se caracterizaba por un volumen claramente superior de emisiones de partículas procedentes de la navegación interior y del transporte marítimo y que el porcentaje de vehículos de carretera con motor diesel era sensiblemente inferior en el Reino de los Países Bajos que en la media de la Unión Europea, de modo que cabía poner en duda la propia existencia de un problema específico surgido en los Países Bajos bajo la forma de emisiones de partículas generadas por los vehículos con motor diesel contemplados en la Directiva 98/69.
- 83 Por consiguiente, no parece que la Comisión haya subordinado, en todo caso, la posibilidad de autorizar la medida notificada al requisito de que los excesos sobre los valores límite para la concentración de partículas en el aire ambiente observados en los Países Bajos procedan mayoritariamente de las emisiones de partículas producidas por vehículos con motor diesel.
- 84 En consecuencia, no cabe acoger la argumentación del Gobierno neerlandés.

Sobre la imposibilidad del Reino de los Países Bajos de actuar contra la contaminación transfronteriza

— Alegaciones de las partes

- 85 El Gobierno neerlandés alega también que su margen de actuación es, además, limitado por su imposibilidad de actuar contra la gran cantidad de partículas que entra por sus fronteras.

86 La Comisión replica que otros muchos países de la Unión Europea deben también hacer frente a importantes tasas de emisiones de partículas transfronterizas.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 La imposibilidad alegada por el Reino de los Países Bajos de actuar contra las partículas extranjeras no puede, por sí sola, demostrar que dicho Estado sufra un problema específico de la calidad del aire ambiente.

88 Como la TNO señala en su informe, en los países de dimensión geográfica reducida, como los Países Bajos, una proporción mayor de partículas es, casi por definición, de origen exógeno y existe cierta tendencia a calificar de exógenas las fuentes de contaminación que se hallen a cierta distancia, mientras que éstas serían consideradas endógenas en un país geográficamente extendido.

89 Por otra parte, el propio Gobierno neerlandés admite implícitamente que, por definición, la contaminación transfronteriza no puede ser específica de un solo Estado miembro, ya que sostiene que el criterio de exclusividad, que a su juicio la Comisión aplicó indebidamente, es difícilmente compatible con el carácter intrínsecamente transfronterizo de la contaminación.

90 En la vista, el Gobierno neerlandés ha subrayado que los Países Bajos se veían efectivamente confrontados con un problema específico de la calidad del aire ambiente debido a su situación geográfica.



- 91 Ahora bien, no se ha acreditado en absoluto que las emisiones de partículas transfronterizas afecten a la calidad del aire en los Países Bajos de tal manera que el problema de la limitación de las emisiones de partículas se presente allí de forma diferente que en el resto de la Comunidad y justifique la adopción de medidas nacionales específicas.
- 92 Además, es preciso observar que la especificidad del problema de la protección del medio ambiente, invocado en apoyo de la solicitud de conceder una excepción a la Directiva 98/69, debe ser analizada tomando como base las normas de la Directiva 1999/30. Ahora bien, el anexo III de la Directiva 1999/30 sólo fija unos valores límite para la concentración de partículas en el aire ambiente que los Estados miembros deben cumplir, sin tomar en consideración el origen de las partículas presentes.
- 93 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no puede considerar que se haya demostrado que la contribución de partículas emitidas fuera del territorio neerlandés a la concentración de partículas en el aire ambiente de dicho territorio constituya en sí misma para los Países Bajos, a los efectos del artículo 95 CE, apartado 5, un problema de calidad del aire que sea específico para dicho país.
- 94 En consecuencia, no cabe acoger el argumento del Gobierno neerlandés.

Sobre el hecho de no haber reconocido que la superación de los valores límite para la concentración de partículas observada en el aire ambiente de los Países Bajos es particularmente grave

— Alegaciones de las partes

- 95 El Gobierno neerlandés reprocha a la Comisión haber negado que la superación observada en 2004 en todas las zonas y aglomeraciones de los Países Bajos era

particularmente grave en comparación con los valores límite diarios de concentración de partículas definidos en la Directiva 1999/30, que entraron en vigor el 1 de enero de 2005, y en comparación con estos valores límite incrementados con el margen de exceso.

- 96 Según el informe de la TNO, de los datos preliminares notificados por el Reino de los Países Bajos resultaba que se había sobrepasado al menos uno de los valores límite para la concentración de partículas incrementados con el margen de exceso.
- 97 Es cierto que el informe de la MNP de 2006 señala en su página 11 que los niveles de partículas en los Países Bajos son inferiores a las estimaciones anteriores. Sin embargo, no cabe imputar esta afirmación al Gobierno neerlandés, a pesar de que la MNP es una agencia de las autoridades neerlandesas.
- 98 En cualquier caso, como resulta de la página 3 del informe de la MNP, las constataciones de esta agencia no cuestionan en absoluto que la superación de los valores límite de concentración de partículas sea específica con respecto a los valores máximos fijados en la Directiva 1999/30.
- 99 En la vista, el Gobierno neerlandés también ha reprochado a la Comisión que no haya tenido en cuenta los factores específicos de los Países Bajos, consistentes en la densidad geográfica, la intensidad del tráfico y la construcción de núcleos urbanos a lo largo de las infraestructuras viarias.
- 100 La Comisión replica que, como se deduce del informe de la TNO, los Países Bajos no se enfrentaban en 2003 a una superación particularmente elevada de los valores límite en comparación con otros Estados miembros, algunos de los cuales sufrían, a diferencia de los Países Bajos, excesos en todas las zonas.

- 101 La Comisión añade que todos los informes nacionales de evaluación para el año 2004 corroboraban que no existía un problema específico de la calidad del aire ambiente en los Países Bajos. Alega que el informe de evaluación del Reino de los Países Bajos señalaba más excesos que en 2003, porque el informe de dicho ejercicio estaba basado exclusivamente en una serie de medidas, mientras que el informe para 2004 se apoyaba parcialmente en determinados cálculos modelizados. Además, la Comisión sostiene que los límites fijados en las Directivas habían sido reducidos, de modo que un incremento del número de excesos en los Países Bajos en 2004 no implicaba en absoluto automáticamente que este país se enfrentara con un problema específico de la calidad del aire.
- 102 La Comisión alega que, según el informe de la MNP de marzo de 2006, oponible al Reino de los Países Bajos ya que fue elaborado oficialmente en apoyo de su solicitud de excepción, las estimaciones anteriores de emisiones de partículas presentes en los Países Bajos fueron valoradas en exceso en un 10 a 15 %. A juicio de la Comisión, no es seguro que, en comparación con otros Estados miembros, el Reino de los Países Bajos se vea confrontado con un problema específico que le impida cumplir la Directiva 1999/30.
- 103 La Comisión afirma que la persistencia de los efectos potenciales de las partículas sobre la salud no constituye un problema específico de los Países Bajos. Por otra parte, alega que, según la MNP, los efectos para la salud de la exposición a largo plazo a las partículas son entre un 10 y un 15 % inferiores a las estimaciones anteriores.
- 104 Según la Comisión, de lo anterior se deduce que no sólo el Reino de los Países Bajos, y no sólo el Reino de los Países Bajos y Bélgica, sino también numerosos otros Estados miembros tienen dificultades para cumplir los valores límite de concentración de partículas fijados en la Directiva 1999/30, que el problema de calidad del aire planteado en el Reino de los Países Bajos no es particularmente grave en comparación con el problema de estos otros Estados miembros y que, a veces, incluso lo es probablemente menos que las dificultades que se conocen, en particular, en el Reino de Bélgica.

## — Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

105 Consta, y no ha sido negado, que el problema de las emisiones de partículas producidas por vehículos diesel es muy importante y justifica, a escala comunitaria, la adopción de medidas reglamentarias adecuadas. Asimismo, consta que la medida nacional notificada por el Reino de los Países Bajos tiene por objeto anticipar en su territorio la introducción en las normas armonizadas de un valor límite de emisiones de partículas que figura en una propuesta de Reglamento en trámite de negociación (véase el apartado 52 *supra*).

106 En principio, tal manera de proceder no es incompatible con el artículo 95 CE, apartado 5, siempre que el Estado miembro en cuestión demuestre que el plazo necesario para la eventual entrada en vigor de la nueva normativa armonizada causará en todo o en parte de su territorio problemas particulares, que lo diferencien de los otros Estados miembros y que hagan necesaria una medida anticipativa.

107 A este respecto, de los autos no se desprende que los excesos constatados en los Países Bajos de los valores límite para la concentración de partículas fijados en la Directiva 1999/30 sean, en comparación con los excesos observados en otros Estados miembros, tan agudos que constituyan un problema de calidad del aire ambiente específico para el Estado miembro notificante.

108 En el estudio de la MNP titulado «Beoordeling van het prinsjedagpakket — Aanpak Luchtkwaliteit 2005» (Evaluación del paquete de medidas el día en que se presenta el presupuesto — Acciones a favor de la calidad del aire 2005) y cuya oponibilidad al Gobierno neerlandés no puede cuestionarse, ya que se trata de un estudio realizado por un organismo que depende de la autoridad de uno de sus ministerios (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda, 249/81,

Rec. p. 4005, apartado 15) y que incluso ha sido adjuntado en anexo a la demanda, se precisa, como la Comisión señaló en un informe provisional, que los valores límite para la concentración de partículas eran sobrepasados desde 2001 en gran número de ciudades europeas.

- 109 Por otra parte, de la lista elaborada a partir de los informes nacionales de evaluación de la calidad del aire que se redactaron para el ejercicio 2004 se deduce que los Países Bajos pertenecen a un grupo de cinco Estados miembros que en 2004 registraron en todas sus zonas unas tasas de concentración de partículas superiores a los valores límite diarios, incrementados con el margen de exceso, fijados en la Directiva 1999/30, mientras que en cinco otros Estados miembros, estos valores eran excedidos en más del 50 % de sus zonas.
- 110 El informe de evaluación del Reino de los Países Bajos para el ejercicio 2004 revela que un análisis de los resultados de las evaluaciones de la calidad del aire ambiente realizadas en su territorio muestra que la calidad del aire conoció una mejora en comparación con 2003 y que se trata sobre todo de una mejora de las partículas, si bien el informe atribuye esta mejora principalmente al cambio meteorológico observado en 2004 con respecto al año anterior.
- 111 Además, la MNP señala en su estudio «Evaluación del paquete de medidas el día en que se presenta el presupuesto — Acciones a favor de la calidad del aire 2005» que también otros países europeos, distintos de los Países Bajos, tienen dificultades para cumplir los valores límite europeos de concentración de partículas.
- 112 Como indican, por una parte, la MNP, en su informe de marzo de 2006 presentado por el Gobierno neerlandés en el procedimiento de análisis del proyecto de decreto notificado y, por otra parte, la Comisión, que no ha sido contradicha al respecto, en el considerando 41 de la Decisión, los niveles de concentración de partículas en los Países Bajos son entre un 10 y un 15 % más bajos que las estimaciones anteriores.

- 113 Según la MNP, el número de zonas en las que se espera que en 2010 se sobrepase la media diaria de los valores límite para las concentraciones ha quedado reducido en más de la mitad en comparación con las evaluaciones anteriores y las estimaciones de la exposición a largo plazo a las partículas y de sus efectos para la salud han sido revisadas a la baja entre un 10 y un 15 %.
- 114 Como la Comisión observa en el punto 41 de la Decisión, la MNP considera también que el número de zonas en las que se supere en 2010 la media diaria de los valores límite comunitarios para las concentraciones de partículas será la mitad que en 2005, y en 2015 otra vez la mitad en comparación con 2010.
- 115 Por último, además de que no se trata de criterios empleados por la Directiva 1999/30, no se ha demostrado que la densidad geográfica, la intensidad del tráfico en numerosas zonas de los Países Bajos y la construcción de núcleos urbanos a lo largo de las infraestructuras viarias contribuyan a causar a este Estado miembro, en el sentido del artículo 95 CE, apartado 5, un problema de protección medioambiental que lo distinga claramente de otras regiones de la Unión Europea.
- 116 A este respecto, la TNO relaciona el grado elevado de emisiones de partículas registrado en la parte de la Unión Europea constituida por el Benelux, la parte central del Reino Unido y Alemania del Oeste a su gran densidad demográfica y a sus actividades contaminantes, a las que pertenece el tráfico por carretera.
- 117 Por consiguiente, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que se vea confrontado a una serie de problemas particulares para su territorio que hagan necesario aplicar anticipadamente las nuevas normas armonizadas que se hallan en trámite de negociación.

- 118 En consecuencia, no cabe concluir que la Comisión consideró indebidamente que el problema del Estado miembro notificante de cumplir los valores límite comunitarios para la concentración de partículas en el aire ambiente fijados en la Directiva 1999/30 no es un problema específico.
- 119 Dado que los requisitos establecidos en el artículo 95 CE, apartado 5, son acumulativos, basta con que uno solo de estos requisitos no se cumpla para que se deba rechazar la solicitud de excepción (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2003, Alemania/Comisión, C-512/99, Rec. p. I-845, apartado 81; sentencia Land Oberösterreich y Austria/Comisión, antes citada, apartado 69).
- 120 Habida cuenta de que el Gobierno neerlandés no ha logrado demostrar que se cumple uno de estos requisitos, procede observar que la Comisión estaba obligada a decidir que rechazaba las disposiciones nacionales notificadas.
- 121 En estas circunstancias, procede desestimar el recurso por infundado, sin que sea necesario pronunciarse sobre las otras imputaciones formuladas por la demandante contra la Decisión.

## **Costas**

- 122 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

123 En el caso de autos, al haber perdido el proceso el Reino de los Países Bajos, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
  
- 2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

Legal                      Wiszniewska-Białecka      Moavero Milanesi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de junio de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

H. Legal