

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 17 luglio 2008 ¹

I — Introduzione

1. Il diritto comunitario disciplina i valori limite per le emissioni di particelle prodotte da veicoli con motore diesel. I Paesi Bassi hanno tuttavia in programma di immatricolare solo veicoli che osservino valori limite più rigorosi. Tale misura dovrebbe contribuire a diminuire la quantità di particelle nell'aria ambiente. In molte parti del paese, infatti, i valori limite fissati dal diritto comunitario per le particelle nell'aria ambiente vengono oltrepassati.

2. I Paesi Bassi hanno pertanto presentato alla Commissione, ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, un'istanza di deroga alla disciplina concernente i valori limite per le emissioni di particelle. La Commissione ha rigettato questa istanza mediante la decisione controversa². Il Tribunale ha respinto il ricorso

proposto dai Paesi Bassi avverso la decisione della Commissione³.

3. Con la presente impugnazione i Paesi Bassi contestano alla Commissione di non avere preso in considerazione un rapporto prodotto ancora in tempo utile contenente dati recenti relativi all'inquinamento atmosferico nei Paesi Bassi. Il Tribunale, respingendo il motivo attinente all'esame di tale rapporto, avrebbe disconosciuto i doveri di diligenza della Commissione nonché il suo obbligo di motivazione. Inoltre, l'esame del Tribunale sulla sussistenza o meno di un problema specifico ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE sarebbe inficiato da un errore di diritto.

II — Contesto normativo

4. Il Tribunale, ai punti 1-9, ha illustrato il contesto normativo nel modo seguente:

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Decisione 3 maggio 2006, 2006/372/CE, relativa al progetto di disposizioni nazionali notificato dal Regno dei Paesi Bassi a norma dell'articolo 95, paragrafo 5, del trattato CE le quali fissano limiti per le emissioni di particelle nei veicoli con motore diesel (GU L 142, pag. 16).

3 — Sentenza 27 giugno 2007, causa T-182/06, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. II-1983).

«1 I nn. 4-6 dell'art. 95 CE recitano:

ostacolo al funzionamento del mercato interno.

“4. Allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.

5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi”.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un

2 La direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55), all'art. 7, n. 3, dispone che gli Stati membri predispongono piani di azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme per i livelli

di inquinanti nell'aria ambiente, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività che contribuiscono al superamento dei valori limite, ivi compreso il traffico automobilistico.

3 A norma dell'art. 11, n. 1, lett. a), della direttiva 96/62, gli Stati membri segnalano alla Commissione il rilevamento di livelli di inquinamento superiori ai valori limite oltre il margine di tolleranza, entro nove mesi dalla fine di ciascun anno.

4 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, 98/69/CE, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione della direttiva 70/220/CEE del Consiglio (GU L 350, pag. 1), è entrata in vigore il 28 dicembre 1998, data della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

5 Tale testo assoggetta ad un valore limite di concentrazione di masse di particelle (PM) di 25 mg/km i veicoli con motore diesel rientranti, da un lato, nella categoria M (vetture private), definita nell'allegato II, sezione A, della direttiva del Consiglio 6 febbraio 1970, 70/156/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro

rimorchi (GU L 42, pag.) — eccettuati i veicoli aventi una massa massima superiore a 2 500 kg —, e, dall'altro lato, nella categoria N1, classe I (veicoli industriali del peso massimo autorizzato di 1 305 kg).

6 A tenore dell'art. 2, n. 1, della direttiva 98/69:

“(...) gli Stati membri non possono, per motivi concernenti l'inquinamento atmosferico da emissioni da veicoli a motore:

— rifiutare l'omologazione CE di cui all'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva 70/156/CEE, o

— rifiutare l'omologazione di portata nazionale, o

— rifiutare l'immatricolazione e vietare la vendita o la messa in circolazione di veicoli ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 70/156/CEE,

se detti veicoli osservano le prescrizioni della direttiva 70/220/CEE, modificata dalla presente direttiva”.

zioni di tali particelle nell'aria ambiente non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III».

7 La direttiva del Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41), in combinato con la direttiva 96/62, fissa valori limite giuridicamente vincolanti dal 1° gennaio 2005 applicabili, in particolare, alle concentrazioni di particelle “PM₁₀” nell'aria ambiente.

5. Nel frattempo veniva emanato il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 20 giugno 2007, n. 715, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo⁴. La categoria Euro 5 prevede una diminuzione del valore limite per la concentrazione della massa di particelle (PM) a 5 mg/km. In linea di principio, i nuovi modelli di veicoli passeggeri e commerciali leggeri con motore diesel dovranno essere equipaggiati di filtri per il particolato da settembre 2009; per i nuovi veicoli di modelli già omologati ciò vale da gennaio 2011.

8 Ai fini dell'applicazione della direttiva 1999/30, le particelle PM₁₀ sono così definite:

“11) “PM₁₀” le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50% per un diametro aerodinamico di 10 µm”.

6. Il 21 maggio 2008, poi, è stata adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa⁵. Questa direttiva sostituisce in particolare le

9 L'art. 5 della direttiva 1999/30 prevede che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentra-

4 — GU L 171, pag. 1.

5 — GU L 152, pag. 1.

direttive 96/62 e 1999/30. All'art. 22, nn. 1 e 2, essa esonera provvisoriamente gli Stati membri, a certe condizioni, dal rispetto dei valori limite. Per il PM_{10} questo esonero vale per tre anni a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva, ossia fino al 2011.

decreto si applicherà a tutti i veicoli con motore diesel usati per la prima volta dopo il 31 dicembre 2006. Ciò implicherebbe che su tali veicoli siano montati filtri per il particolato».

III — Procedimento amministrativo

7. Il 2 novembre 2005 i Paesi Bassi chiedevano alla Commissione l'autorizzazione a fissare requisiti più rigorosi rispetto a quelli previsti dal diritto comunitario per le emissioni di particelle da determinati veicoli con motore diesel. Nel punto 6 della decisione 2006/372/CE la Commissione illustra nel modo seguente le misure prodotte a sostegno dell'istanza di deroga:

8. L'ulteriore svolgimento del procedimento viene descritto come segue ai punti 21-26 della sentenza impugnata:

«21 Con lettera 23 novembre 2005, la Commissione accusava ricezione della notifica del governo olandese e lo informava che il termine di sei mesi impartito[le] dall'art. 95, n. 6, CE per statuire sulle domande di deroga aveva iniziato a decorrere [il] 5 novembre 2005, giorno successivo alla ricezione della notifica.

«Il Regno dei Paesi Bassi ha notificato alla Commissione un progetto di decreto volto a imporre un limite obbligatorio per le emissioni di particelle pari a 5 mg per chilometro ai veicoli commerciali aventi un peso massimo ammesso di 1305 kg (veicoli N1, classe I) e agli autoveicoli (veicoli M1) quali definiti all'articolo 1, paragrafo 1, lettera h) e all'articolo 1, lettera 1, at) del *Voertuigreglement*. Il

22 Il rapporto di valutazione della qualità dell'aria nei Paesi Bassi per il 2004, redatto ai sensi della direttiva 96/62, è stato comunicato alla Commissione l'8 febbraio 2006 e da questa registrato il 10 febbraio successivo.

23 Con lettera 10 marzo 2006, le autorità olandesi informavano la Commissione dell'esistenza di un rapporto redatto nel marzo 2006 dal Milieu- en Natuurplanbureau [Agenzia per l'ambiente dei Paesi Bassi (...)], intitolato "Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" ("Nuove indicazioni sulla portata della problematica delle particelle").

24 Al fine di valutare la fondatezza di tali argomenti dedotti dalle autorità olandesi, la Commissione chiedeva il parere tecnico-scientifico di un consorzio di consulenti coordinati dalla Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek [Organizzazione olandese per la ricerca scientifica applicata (...)].

25 Tale organismo sottoponeva il suo rapporto alla Commissione in data 27 marzo 2006.

26 Con decisione [2006/372] la Commissione respingeva il progetto di decreto notificato, con la motivazione che "[il Regno dei] Paesi Bassi non [aveva] comprovato l'esistenza di un problema specifico in relazione alla direttiva 98/69" e che "la misura notificata non [era] proporzionata all'obiettivo perseguito"».

IV — Procedimento di primo grado e conclusioni

9. In data 12 luglio 2006 i Paesi Bassi ricorrevano dinanzi al Tribunale di primo grado avverso la decisione 2006/372.

10. Si legge al punto 33 della sentenza impugnata che, secondo il governo olandese, la decisione era in contrasto con le norme sostanziali dell'art. 95 CE e con l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE in quanto, *in primo luogo*, avrebbe negato l'esistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi emerso dopo l'adozione della direttiva 98/69, in particolare senza avere esaminato i dati pertinenti trasmessi dallo Stato membro interessato, e, *in secondo luogo*, avrebbe considerato il progetto di decreto notificato sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti dal Regno dei Paesi Bassi.

11. Con sentenza 27 giugno 2007 il Tribunale statuiva sul ricorso con procedimento accelerato. In tale occasione esso esaminava solo il

primo motivo di ricorso e, precisamente, la considerazione dei dati trasmessi dai Paesi Bassi e la prova di un problema specifico in detto Stato. In relazione ad entrambi i punti esso respingeva gli argomenti del governo ricorrente.

— condannare la parte ricorrente alle spese.

12. I Paesi Bassi impugnavano la sentenza con il presente ricorso. Il governo olandese si oppone a entrambe le parti dell'esame effettuato in primo grado e chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata, rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sugli altri motivi del ricorso e

— condannare l'altra parte alle spese.

13. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile ovvero, in via subordinata, respingerlo come infondato e

14. Entrambe le parti hanno presentato una memoria. La trattazione orale non ha avuto luogo.

V — Valutazione giuridica

15. I Paesi Bassi e la Commissione controvertono sulla questione se la fissazione nei Paesi Bassi di valori limite più rigorosi per le emissioni di particelle nei veicoli a motore rispetto a quelli previsti dalla direttiva 98/69 sia compatibile con il diritto comunitario.

16. I Paesi Bassi possono adottare una normativa la quale deroghi alla direttiva 98/69 solo dietro approvazione della Commissione. Ciò risulta dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE, poiché la normativa olandese derogherebbe a posteriori ad un atto giuridico fondato sull'art. 100 bis del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 95 CE).

17. Ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, lo Stato membro interessato deve notificare alla

Commissione i motivi dell'adozione delle disposizioni nazionali in questione⁶. Su di esso incombe pertanto l'onere di provare tali motivi⁷.

18. Lo Stato membro deve, innanzi tutto, dimostrare che l'introduzione di disposizioni nazionali in deroga a una misura di armonizzazione è basata su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Lo stesso deve inoltre dimostrare che tale introduzione si è resa necessaria a causa di un problema specifico di detto Stato membro sorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione⁸.

19. Qualora ciò venga dimostrato, la Commissione, ai sensi dell'art. 95, n. 6, CE, verifica se le disposizioni nazionali in questione costituiscano o meno uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o meno un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

20. Il presente ricorso concerne esclusivamente l'applicazione dell'art. 95, n. 5, CE. La

Commissione, infatti, avrebbe riconosciuto che i Paesi Bassi hanno prodotto nuove prove scientifiche⁹, ma non che sussista nel loro territorio un problema specifico. Il Tribunale ha rigettato le eccezioni sollevate in merito dal governo olandese e confermato tale conclusione.

21. Con la presente impugnazione il governo olandese fa valere, da una parte, che il Tribunale avrebbe a torto ritenuto che la Commissione avesse preso atto di un rapporto da lui prodotto (al riguardo v. *infra*, sub A) e lamenta, dall'altra, che il Tribunale abbia giudicato sufficiente l'esame della Commissione in merito alla sussistenza nei Paesi Bassi di un problema specifico (al riguardo v. *infra*, sub B).

22. Poiché entrambi i motivi di impugnazione deducono errori di diritto nella motivazione della sentenza impugnata, verificherò poi se il dispositivo risulti giusto alla luce di altri motivi di diritto (al riguardo v. *infra*, sub C). In tal caso il ricorso dovrebbe parimenti essere respinto¹⁰.

6 — Sentenza 21 gennaio 2003, causa C-512/99, Germania/Commissione (Racc. pag. I-845, punti 80 e segg.).

7 — V., sull'art. 95, n. 4, CE, sentenza 20 marzo 2003, causa C-3/00, Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-2643, punto 84).

8 — Sentenze Germania/Commissione (cit. alla nota 6), punto 80, e 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria/Commissione (Racc. pag. I-7141, punto 57).

9 — V. punti 25-32 della decisione controversa.

10 — Sentenze 9 giugno 1992, causa C-30/91 P, Lestelle/Commissione (Racc. pag. I-3755, punto 28); 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punto 58), nonché 21 settembre 2006, causa C-167/04 P, JCB Service/Commissione (Racc. pag. I-8935, punto 186).

A — *Sul primo motivo di impugnazione —
Trattamento di un rapporto olandese*

23. Questo motivo di impugnazione si fonda sulla circostanza che la Commissione avrebbe falsamente sostenuto, nella decisione controversa, che il rapporto sulla qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi nel 2004 non fosse stato ancora prodotto.

1. Sui diversi rapporti

24. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. a), sub i), della direttiva 96/62, gli Stati membri devono presentare ogni anno alla Commissione un rapporto sulla qualità dell'aria ambiente dal quale risultino le zone e gli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superano la somma di valore limite e margine di tolleranza.

25. Al punto 41 della decisione controversa, la Commissione ha asserito che i Paesi Bassi non le avevano ancora trasmesso i dati relativi al 2004. È tuttavia pacifico che tale affermazione è errata. Il Tribunale, al punto 22 della sentenza impugnata, constata che la Commis-

sione ha ricevuto questo rapporto in data 8 febbraio 2006 e che lo ha registrato il 10 febbraio 2006. La decisione controversa è stata emessa solo tre mesi dopo.

26. Da questo rapporto relativo alla qualità dell'aria ambiente per il 2004 devono essere distinti in particolare due ulteriori rapporti.

27. Da un lato, i Paesi Bassi presentavano, nel marzo 2006, un rapporto redatto dall'Agenzia per l'ambiente dei Paesi Bassi¹¹, il cosiddetto rapporto MNP. La Commissione, al punto 41 della decisione controversa, richiamandosi a tale rapporto, constata che le concentrazioni di particelle accertate sarebbero inferiori circa del 10–15% a quanto stimato inizialmente; anche il numero di zone in cui si supereranno i valori limite si dimezzerebbe nel 2010 rispetto al 2005 e nel 2015 rispetto al 2010.

28. Dall'altro lato, la Commissione incaricava un consorzio di esperti coordinati dall'Organizzazione olandese per la ricerca scientifica applicata¹² dell'esame dell'istanza presentata

¹¹ — Milieu— en Natuurplanbureau (MNP).

¹² — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (in prosieguo: «TNO»).

dai Paesi Bassi. I risultati di tale esame venivano presentati alla Commissione nel cosiddetto rapporto TNO del 27 marzo 2006. La Commissione si è fondata sostanzialmente su tale rapporto nell'emanare la decisione controversa.

29. Il rapporto TNO mostra che almeno ai periti consultati dalla Commissione i nuovi dati relativi alla qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi nel 2004 erano noti. Da detto rapporto il Tribunale cita, in particolare, al punto 44 della sentenza impugnata, quanto segue:

«Dai dati preliminari comunicati dal Regno dei Paesi Bassi circa i superamenti nel 2004 risulta un quadro differente da quello del 2003. In tutte le zone si rileva un superamento per il PM_{10} di almeno uno dei valori limite aumentati del margine di tolleranza».

2. Valutazione giuridica del motivo di impugnazione

30. Con questo motivo di impugnazione il governo olandese contesta al Tribunale un errore di diritto nell'applicazione del dovere di diligenza e dell'obbligo di motivazione della Commissione.

Ricevibilità

31. La Commissione ritiene questo argomento irricevibile. In primo luogo i Paesi Bassi avrebbero perso il diritto a sollevare eccezioni in relazione al rapporto per il 2004, avendolo prodotto con evidente ritardo. In secondo luogo, con tale motivo di impugnazione, essi metterebbero in discussione solo accertamenti di fatto operati dal Tribunale.

32. La prima censura della Commissione avverso la ricevibilità di questo motivo di impugnazione deve essere respinta, in quanto — perlomeno nel caso presente — essa è priva di ogni fondamento. Se la Commissione debba tenere conto o meno di un argomento di uno Stato membro sollevato tardivamente nel procedimento amministrativo è, in linea di principio, questione attinente alla fondatezza di un ricorso.

33. Solo in circostanze eccezionali il divieto di abuso del diritto può ostare già sotto il profilo della ricevibilità ad un ricorso o a determinati motivi di ricorso. Per esempio, lo Stato membro dovrebbe aver indotto la Commissione a confidare che esso non avrebbe prodotto ulteriori informazioni o che, perlo-

meno in relazione alla considerazione di determinati documenti, non avrebbe interposto in nessun caso ricorso. La Commissione non deduce alcun elemento a favore dell'esistenza di un tale caso eccezionale né esso risulta in altra maniera.

nonché a valutare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti ed elementi di prova non costituisce, quindi, una questione di diritto, come tale soggetta al sindacato della Corte nell'ambito di un'impugnazione, salvo il caso di snaturamento di tali fatti e di tali elementi¹³.

34. Inoltre, tale censura potrebbe al massimo essere diretta avverso la ricevibilità del ricorso di primo grado. La Commissione non sostiene però che il Tribunale avrebbe indebitamente dichiarato ricevibile il ricorso dei Paesi Bassi su questo punto.

36. La censura del governo olandese non si riferisce tuttavia, contrariamente a quanto eccepisce la Commissione, agli accertamenti di fatto operati dal Tribunale. Questi sono pacifici. Piuttosto, il governo olandese si chiede se il Tribunale abbia, da tali fatti, dedotto correttamente che la Commissione non abbia violato né il suo dovere di diligenza né il suo obbligo di motivazione. Questa è una questione di diritto. Di conseguenza, anche tale censura della Commissione deve essere respinta.

35. La seconda censura della Commissione avverso la ricevibilità del presente motivo di impugnazione si fonda invece su una riconosciuta massima del diritto delle impugnazioni: ai sensi degli artt. 225 CE e 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, l'impugnazione è limitata alle questioni di diritto. Il Tribunale è dunque competente in via esclusiva ad accertare e valutare i fatti pertinenti

13 — Sentenze 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, *Antillean Rice Mills e a./Commissione* (Racc. pag. I-769, punto 29); 15 giugno 2000, causa C-237/98 P, *Dorsch Consult* (Racc. pag. I-4549, punti 35 e seg.); 7 gennaio 2004, cause riunite C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, *Aalborg Portland e a./Commissione* (Racc. pag. I-123, punto 49), nonché 1° giugno 2006, cause riunite C-442/03 P e C-471/03 P, *P&O European Ferries (Vizcaya)/Commissione e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione* (Racc. pag. I-4845, punto 60).

37. Il primo motivo di impugnazione è dunque ricevibile.

Fondatezza

38. Il dovere di diligenza e l'obbligo di motivazione della Commissione devono essere considerati alla luce delle competenze che la stessa ha esercitato nel caso presente. Poiché la Commissione, nell'ambito dell'art. 95, nn. 5 e 6, CE, deve procedere a complesse valutazioni tecniche, le deve essere riconosciuto in tale ambito un ampio potere discrezionale¹⁴.

39. Se, però, il sindacato giurisdizionale è limitato in considerazione dell'ampia discrezionalità della Commissione, il rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento giuridico comunitario per i procedimenti amministrativi ha un'importanza fondamentale. Tra queste garanzie figura, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi pertinenti della fattispecie e di motivare adeguatamente

14 — V., in tal senso, sentenze 18 luglio 2007, causa C-326/05 P, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione* (Racc. pag. I-6557, punto 75), nonché 2 aprile 1998, causa C-127/95, *Norbrook Laboratories* (Racc. pag. I-1531, punto 90).

le proprie scelte¹⁵. Il sindacato del giudice comunitario si estende dunque ad accertare se gli elementi di prova di cui si è tenuto conto nella decisione costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che dovevano essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono¹⁶.

40. È necessario dunque verificare innanzi tutto se il rapporto per il 2004 contenesse dati rilevanti. Ebbene, il rapporto TNO ha accertato che i dati recenti mostrerebbero un'immagine *diversa* rispetto ai dati più vecchi. Un mutato stato dei dati riveste necessariamente importanza per valutare la situazione dei Paesi Bassi. Questi dati recenti erano pertanto rilevanti.

41. Il momento della comunicazione di tali dati è, tuttavia, problematico; il punto è stabilire se la Commissione poteva rinunciare a prenderli in considerazione in sede di decisione sull'istanza dei Paesi Bassi.

15 — Sentenze 21 novembre 1991, causa C-269/90, *Technische Universität München*, (Racc. pag. I-5469, punto 14) nonché 7 maggio 1992, cause riunite C-258/90 e C-259/90, *Pesqueras De Bermeo e Naviera Laida/Commissione* (Racc. pag. I-2901, punto 26); v. anche sentenza del Tribunale 7 novembre 2007, causa T-374/04, *Germania/Commissione* (Racc. pag. II-4431, punto 81).

16 — Sentenze 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, *Commissione/Tetra Laval* (Racc. pag. I-987, punto 39); *Industrias Químicas del Vallés/Commissione* (cit. alla nota 13), punto 77, nonché 22 novembre 2007, causa C-525/04 P, *Spagna/Lenzing* (Racc. pag. I-9947, punto 57).

42. I Paesi Bassi avrebbero dovuto trasmettere questo rapporto alla Commissione, ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. b), della direttiva 96/62, già il 1° ottobre 2005, ossia un mese prima della loro istanza ex art. 95, n. 5, CE. Lo producevano, invece, con cinque mesi di ritardo. Le scadenze previste dalla direttiva 96/62 sono però svincolate dal procedimento di cui all'art. 95, n. 6, CE. La loro violazione non è pertanto di alcun rilievo per la procedura di deroga.

43. L'art. 95 CE non contiene alcuna previsione espressa sul momento in cui debbano essere presentati i documenti che devono fondare un'istanza di deroga. È vero che la Corte di giustizia parte dal presupposto che lo Stato membro, in linea di principio, esponga i suoi argomenti nell'istanza¹⁷; nondimeno, essa consente parimenti un'integrazione della documentazione presentata¹⁸.

44. Prendere in considerazione informazioni trasmesse in un momento successivo è inoltre conforme ai principi fondamentali del diritto dell'ambiente e del diritto amministrativo della Comunità. Ai sensi dell'art. 174, n. 3, primo trattino, CE, la Comunità, nel predisporre la sua politica in materia ambientale,

tiene conto dei dati scientifici e tecnici disponibili¹⁹. La considerazione di dati recenti costituisce del resto il fondamento della procedura prevista dall'art. 95, nn. 5 e 6, CE²⁰. Sotto il profilo del diritto processuale amministrativo, la validità di un atto giuridico deve essere valutata sulla base delle informazioni disponibili al momento della decisione²¹.

45. In conformità di detti principi la Commissione ha espressamente preso in considerazione il cosiddetto rapporto MNP. Esso le era stato trasmesso addirittura dopo il rapporto sulla qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi nel 2004. La circostanza che il rapporto MNP sostenga la posizione della Commissione mette in particolare cattiva luce il trattamento riservato da quest'ultima al rapporto per il 2004.

17 — Sentenze Danimarca/Commissione (cit. alla nota 7), punto 48, e Land Oberösterreich e Austria/Commissione (cit. alla nota 8), punto 38.

18 — Sentenza Germania/Commissione (cit. alla nota 6), punto 62.

19 — Sentenza 14 luglio 1998, causa C-341/95, Bettati (Racc. pag. I-4355, punti 49 e segg.). V., sull'applicazione nei confronti degli Stati membri, sentenze 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (Racc. pag. I-7405, punto 54); 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a. (Racc. pag. I-5083, punto 27), nonché 13 dicembre 2007, causa C-418/04, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-10947, punto 63).

20 — Sentenze Germania/Commissione (cit. alla nota 6), punto 41, nonché Danimarca/Commissione (cit. alla nota 7), punto 58.

21 — Sentenze 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione (Racc. pag. 533, punti 29/32); 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione (Racc. pag. 321, punto 7); 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schifffahrt e Stapf (Racc. pag. I-4475, punto 46), nonché 12 gennaio 2006, causa C-504/04, Agrarproduktion Staebelow (Racc. pag. I-679, punto 38).

46. Ciononostante, la mancata presa in considerazione di dati presentati in un secondo momento potrebbe essere giustificata, nel singolo caso, in via eccezionale, tenuto conto dei rigidi termini del procedimento previsti dall'art. 95, n. 6, CE²², per esempio qualora non sia più possibile procedere tempestivamente ad un esame. Laddove la Commissione si rifiuti di prendere in considerazione informazioni fornite successivamente, la sua decisione deve però poter essere assoggettata a controllo giurisdizionale. La Commissione avrebbe pertanto dovuto motivare l'omessa considerazione del rapporto per il 2004. Ma non lo ha fatto.

47. Così, il rapporto sulla qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi nel 2004 doveva essere preso in considerazione in sede di decisione dell'istanza di deroga.

48. Dalla decisione controversa non è possibile ricavare che questi dati sono stati presi in considerazione. Piuttosto, la Commissione ha affermato, al punto 41, che il rapporto non le era stato presentato.

49. Il Tribunale, ai punti 43 e 44 della sentenza impugnata, constata, però, che nel rapporto TNO i consulenti della Commissione avevano tenuto conto di detti dati e che

la Commissione si sarebbe basata su tale rapporto. Il Tribunale rinvia inoltre alla valutazione del successivo rapporto MNP e ne deduce, al punto 47, che alla Commissione non potrebbe essere rimproverato di aver omesso di esaminare i dati recenti trasmessibile dal governo olandese prima dell'adozione della decisione.

50. In effetti, il rapporto TNO dimostra che la Commissione avrebbe conosciuto le cifre per l'anno 2004 e che tali cifre erano state prese in considerazione nel procedimento amministrativo, e precisamente in via indiretta, attraverso il rapporto TNO.

51. Non è tuttavia sufficiente che la Commissione abbia tenuto conto in qualche modo di informazioni rilevanti. Piuttosto, deve averle prese in considerazione nella debita maniera²³.

52. Dalla decisione della Commissione non è peraltro possibile ricavare l'importanza assegnata al superamento dei valori limite su tutto il territorio dei Paesi Bassi. È vero che il rapporto TNO, cui si fa riferimento, contiene alcune delucidazioni sul punto; da queste non è tuttavia dato ricavare se nei Paesi Bassi sussista o meno un problema specifico.

22 — V. sentenze Danimarca/Commissione (cit. alla nota 7), punto 48, e Land Oberösterreich e Austria/Commissione (cit. alla nota 8), punto 39.

23 — Sentenza Danimarca/Commissione (cit. alla nota 7), punto 114.

53. Solo il Tribunale tratta questo aspetto, ai punti 109 e 110 della sentenza impugnata. Esso sottolinea che nel 2004 altri quattro Stati membri avrebbero superato in tutte le zone i valori limite e che la qualità dell'aria ambiente nei Paesi Bassi, in termini assoluti, sarebbe addirittura migliorata rispetto all'anno precedente.

54. Questi accertamenti del Tribunale non possono tuttavia rimediare al vizio della decisione controversa. Al contrario, già la motivazione di un atto giuridico deve far apparire, in forma chiara e inequivocabile, l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo²⁴. Un difetto di motivazione non può, pertanto, essere corretto successivamente, in corso di giudizio, e comunque in nessun caso da parte dei giudici comunitari.

55. Allorché paragona i Paesi Bassi ad altri Stati membri, il Tribunale eccede le sue competenze e si sostituisce alla Commissione²⁵. Quest'ultima avrebbe dovuto procedere essa stessa al confronto nella decisione controversa o avrebbe perlomeno dovuto fondarsi su un corrispondente rapporto. Le

riflessioni del Tribunale sull'analogia situazione negli altri Stati sono pertanto irrilevanti.

56. La conclusione del Tribunale secondo la quale la Commissione avrebbe preso in considerazione il rapporto olandese per il 2004 è dunque inficiata da un errore di diritto, in quanto la Commissione non avrebbe tenuto adeguatamente conto di tale rapporto. Se questo errore conduca o meno all'annullamento della sentenza impugnata, è questione che potrà essere valutata definitivamente solo dopo l'esame del secondo motivo di impugnazione.

B — Sul secondo motivo di impugnazione — Assenza di un problema specifico nei Paesi Bassi

57. Il secondo motivo di impugnazione attiene alla questione dell'esistenza o meno, nei Paesi Bassi, di un problema specifico. I Paesi Bassi contestano due linee argomentative della sentenza di primo grado.

²⁴ — Sentenze 9 luglio 1969, causa 1/69, Italia/Commissione (Racc. pag. 277, punto 9); 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2289, punto 48); 15 dicembre 2005, causa C-66/02, Italia/Commissione (Racc. pag. I-10901, punto 26), nonché 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgio e Forum 187/Commissione (Racc. pag. I-5479, punto 137).

²⁵ — V. sentenza del Tribunale Germania/Commissione (cit. alla nota 14), punto 81.

58. Da un lato, il Tribunale si sarebbe rifiutato di prendere in considerazione le cause specifiche del superamento dei valori limite nei Paesi Bassi, in quanto la direttiva 1999/30 non ne farebbe menzione espressa. Si tratterebbe dell'influenza delle emissioni transfrontaliere di particelle, della densità demografica, del traffico stradale e delle dimensioni degli abitati lungo le strade.

59. Dall'altro lato, il Tribunale avrebbe ammesso che il problema non deve essere unico, ma avrebbe comunque preteso una differenza rispetto a *tutti* gli altri Stati membri, ossia un problema unico.

60. La sentenza del Tribunale è redatta in maniera tale che le due linee argomentative sussistono l'una accanto all'altra e fondano la decisione l'una indipendentemente dall'altra. I Paesi Bassi devono quindi dimostrare l'errore di ciascuna di tali componenti per privare la sentenza di fondamento.

1. Sui criteri della direttiva 1999/30

61. Il Tribunale omette di prendere in considerazione, ai punti 92 e 115, le emissioni transfrontaliere di particelle, la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e la costruzione di centri abitati lungo i percorsi stradali, in quanto questi criteri non sarebbero previsti dalla direttiva 1999/30.

62. Poiché la direttiva 1999/30 fissa esclusivamente dei valori limite, da questa interpretazione potrebbe in definitiva risultare che solo la misura del superamento dei valori limite può costituire un criterio adatto per valutare la sussistenza di un problema specifico. Il Tribunale non spiega tuttavia perché ritenga che le cause di un superamento dei valori limite debbano essere menzionate nella direttiva 1999/30.

63. I Paesi Bassi censurano questa posizione del Tribunale. La Commissione non contesta l'impugnazione su questo punto, ma fa leva sulla motivazione alternativa della sentenza impugnata, relativa alle insufficienti differenze rispetto ad altri Stati membri. La

Commissione rinvia inoltre all'art. 8, n. 6, della direttiva 96/62. Ai sensi di tale disposizione gli Stati membri si consultano allorché i valori limite in uno Stato vengano superati a causa delle emissioni prodotte in un altro Stato. I Paesi Bassi non avrebbero però avviato siffatte consultazioni.

l'inquinamento dell'aria ambiente sono, ai termini del quarto 'considerando' della direttiva 1999/30, requisiti minimi validi in via generale in tutti gli Stati membri. È possibile l'adozione di previsioni più rigorose²⁶.

64. La direttiva 96/62 è decisiva per valutare l'argomentazione del Tribunale riguardo ai criteri non menzionati nella direttiva 1999/30. La direttiva 1999/30 non può, infatti, essere applicata isolatamente, ma solo insieme alla direttiva 96/62. La stessa emanazione della direttiva 1999/30 è prevista dall'art. 4 e dall'allegato I della direttiva 96/62. Inoltre, le misure che gli Stati membri devono adottare — in particolare, ma non esclusivamente — in caso di superamento dei valori limite in relazione alla qualità dell'aria ambiente, risultano non dalla direttiva 1999/30, bensì dalla direttiva 96/62.

66. La valutazione complessiva della direttiva 1999/30 e della direttiva 96/62 mostra, inoltre, che i criteri respinti dal Tribunale sono senz'altro importanti in sede di apprezzamento della qualità dell'aria ambiente.

65. Nessuna delle due direttive indica quali cause di inquinamento dell'aria siano atte a fondare un problema specifico. Piuttosto, esse sono redatte in termini relativamente generali, per rispettare le differenze fra i diversi Stati membri. Esse prescrivono di conseguenza solo il controllo della qualità dell'aria ambiente, lo scopo da realizzare, ossia i valori limite, e lo sviluppo di programmi diretti alla realizzazione di tale scopo, senza richiedere l'adozione di specifiche misure per ridurre le emissioni. In particolare, i valori limite per

67. L'art. 8 e l'allegato IV della direttiva 96/62 stabiliscono in particolare quali informazioni devono essere rilevate e trasmesse dagli Stati membri alla Commissione nel caso di superamento dei valori limite. Ai sensi del punto 5 di tale allegato, deve essere individuata l'origine dell'inquinamento, in particolare le principali fonti di emissione e di inquinamento provenienti da altre regioni. L'analisi della situazione, prevista al punto 6, serve a fornire informazioni dettagliate sui fattori responsabili dei superamenti, tra i quali sono menzionati esplicitamente il trasporto, incluso quello transfrontaliero, e la formazione.

26 — V. in particolare sentenza 15 novembre 2005, causa C-320/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9871, punto 80).

68. Da parte sua, dall'art. 8, n. 6, della direttiva 96/62 risulta, contrariamente a quanto osservato al punto 92 della sentenza impugnata, che le emissioni transfrontaliere di particelle, come esposto dai Paesi Bassi, costituiscono senz'altro un criterio rilevante per il diritto comunitario per valutare la qualità dell'aria ambiente.

69. Diversamente da quanto affermato dal Tribunale al punto 115 della sentenza impugnata, anche il traffico deve essere preso in considerazione. Pur non rivestendo la medesima importanza dell'inquinamento transfrontaliero, esso costituisce nondimeno una causa di cui tener conto nell'ambito dell'art. 8 della direttiva 96/62.

70. Infine, ai sensi dell'allegato II, primo trattino, della direttiva 96/62, anche il grado di esposizione della popolazione è un fattore che deve essere preso in considerazione nel fissare i valori limite comunitari. Anch'esso costituisce, pertanto, un criterio adatto per valutare la portata del superamento dei valori limite in determinati Stati membri. Siccome la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e la costruzione di centri abitati lungo i percorsi stradali sono determinanti per l'esposizione della popolazione, pure il punto 115 della sentenza impugnata è sotto questo profilo inficiato da un errore di diritto, visto che il Tribunale si è rifiutato di prendere in considerazione tali fattori poiché non menzionati nella direttiva 1999/30.

71. Il Tribunale ha dunque commesso un errore, ai punti 92 e 115, a rifiutare di prendere in considerazione, con il pretesto della direttiva 1999/30, la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e la costruzione di centri abitati lungo i percorsi stradali.

2. Sull'assenza di un problema specifico

72. Si deve quindi affrontare il secondo momento dell'argomentazione del Tribunale, concernente l'assenza di un problema specifico nei Paesi Bassi.

73. Al punto 63 della sentenza impugnata, il Tribunale afferma che «non è specifico ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE, ogni problema che si pone in termini complessivamente analoghi in tutti gli Stati membri e si presta, di conseguenza, a soluzioni armonizzate a livello comunitario».

74. D'altro lato, al punto 65 della sentenza impugnata, esso conviene con il governo olandese sul fatto che, «perché un problema

sia specifico ad uno Stato membro ai sensi della pertinente disposizione, non è necessario che esso risulti da un rischio ambientale esistente nel territorio di questo unico Stato».

75. Con la presente impugnazione i Paesi Bassi contestano tuttavia il fatto che il Tribunale, ai punti 53 e 106, contraddicendo le summenzionate allegazioni, abbia preteso differenze rispetto agli altri Stati membri affinché sussistesse un problema specifico. Il Tribunale avrebbe pertanto respinto i singoli argomenti a favore di un problema specifico affermando ogni volta che la situazione negli altri Stati membri sarebbe simile.

76. In forza del punto 53 della sentenza impugnata, l'autorizzazione delle misure olandesi presuppone che i superamenti dei valori limite accertati sul territorio olandese si distinguano «notevolmente da quelli rilevati in altri Stati membri». Secondo il punto 106, lo Stato membro interessato deve dimostrare di trovarsi di fronte a problemi particolari «che lo differenziano dagli altri Stati membri». Il Tribunale esige in tal modo, in questi punti, una differenza rispetto a *tutti* gli altri Stati membri.

77. I punti 63 e 65 della sentenza impugnata, da un lato, e i punti 53 e 106, dall'altro, si trovano pertanto in contraddizione gli uni con

gli altri. Nondimeno si comprende facilmente che il Tribunale fonda la sentenza impugnata solo sulle considerazioni svolte in tale ultimo paio di punti, in cui sostiene che i Paesi Bassi non hanno dimostrato alcuna differenza rispetto a tutti gli altri Stati membri. Il Tribunale non verifica, infatti, se il numero degli Stati membri confrontati con problemi analoghi sia troppo alto per riconoscere un problema specifico dei Paesi Bassi. Al contrario, esso si limita a menzionare di volta in volta esempi di Stati membri ugualmente interessati.

78. Questa posizione del Tribunale è tuttavia inficiata da un errore di diritto. Secondo la sentenza Land Oberösterreich, il problema specifico ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE non è limitato ai «problemi unici»²⁷. Piuttosto, nel caso Land Oberösterreich, il Tribunale e la Commissione avrebbero correttamente interpretato il termine «specifico» nel senso di «particolare»²⁸.

79. Così, neanche le constatazioni del Tribunale concernenti un paragone fra gli Stati membri sono adatte a fondare la sentenza impugnata.

²⁷ — Cit. alla nota 8, punto 65.

²⁸ — Cit. alla nota 8, punti 66 e segg.

C — *Sulla possibilità di una diversa motivazione della sentenza impugnata*

80. Anche se la sentenza impugnata è inficiata da errori di diritto, il ricorso dovrebbe essere respinto qualora il dispositivo risulti giusto alla luce di altri motivi di diritto²⁹. Occorre pertanto verificare se la Commissione avesse ragione di concludere che nei Paesi Bassi non sussiste alcun problema specifico nel senso della già citata sentenza Land Oberösterreich, bensì un problema di carattere generale e non particolare.

81. Il problema dei Paesi Bassi consiste nel fatto che la percentuale di PM₁₀ nell'aria ambiente supera i valori limite fissati dalla direttiva 96/62 in combinato disposto con la direttiva 1999/30.

82. Per decidere se questo problema sia specifico, il Tribunale e la Commissione procedono ad un esame alla luce dei casi decisi finora, paragonando la situazione di diversi Stati membri. Nella fattispecie, però, un problema specifico è costituito già da un conflitto di obiettivi fra le disposizioni di diritto comunitario (al riguardo v. *infra*, sub 1). Di conseguenza, la verifica di un problema specifico alla luce della situazione negli altri Stati membri verrà condotta solo in via subordinata (al riguardo v. *infra*, sub 2).

1. Sul fondamento di un problema specifico nel conflitto di obiettivi fra le disposizioni di diritto comunitario

83. Nel caso presente, il problema cui i Paesi Bassi intendono ovviare mediante una deroga alla direttiva 98/69 risiede nell'inadempimento delle condizioni poste da *altre* disposizioni del diritto comunitario: l'aria ambiente nei Paesi Bassi non raggiunge lo stato indicato dalla direttiva 96/62 in combinato disposto con la direttiva 1999/30.

84. Ciò potrebbe *effettivamente* non essere particolare e riguardare anche altri Stati membri. Tuttavia, le previsioni del diritto comunitario in materia di qualità dell'aria ambiente descrivono lo stato che l'aria ambiente dovrebbe presentare dappertutto nella Comunità. La violazione dello standard qualitativo non può pertanto essere considerata «abituale» in senso *giuridico*. Il rispetto del diritto comunitario, e non la sua violazione, è infatti il parametro normativo di riferimento. La violazione dello standard deve pertanto essere considerata un problema specifico ai sensi dell'art. 95, n. 5, CE.

29 — V. la giurisprudenza citata alla nota 10.

2. Sul paragone con altri Stati membri

85. Per il caso in cui la Corte di giustizia non condivida il mio punto di vista o non lo faccia proprio, in quanto le parti non hanno finora preso posizione al riguardo, verifico qui di seguito la sussistenza di un problema specifico nei Paesi Bassi sulla base di un paragone con altri Stati membri.

86. Per quanto riguarda il livello di verifica giurisdizionale, alla Commissione — come già detto — spetta un ampio potere discrezionale, nella misura in cui un paragone della situazione nei diversi Stati membri esiga complesse valutazioni tecniche. Essa deve esaminare però in modo diligente e imparziale tutti gli aspetti rilevanti del singolo caso e motivare sufficientemente le proprie decisioni. Il controllo del giudice comunitario si estende pertanto anche a verificare se gli elementi di prova presi in considerazione in sede di decisione costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono³⁰.

87. Occorre inoltre rammentare che l'onere di dimostrare l'esistenza di un problema

specifico grava sullo Stato membro richiedente ossia, nella fattispecie, sui Paesi Bassi³¹. La Commissione non è tenuta pertanto a dimostrare che non sussiste un problema specifico. Qualora essa affermi, tuttavia, che non sussiste alcun problema specifico, deve dimostrare in dettaglio perché respinga argomenti in tal senso dello Stato membro.

88. Come già accertato, contrariamente a quanto avviene nella sentenza impugnata, nella fattispecie devono essere presi in considerazione, in particolare, l'inquinamento transfrontaliero, la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi, la costruzione di centri abitati lungo i percorsi stradali ed il rapporto sulla qualità dell'aria ambiente nel 2004.

89. La Commissione, ai punti 41-43 della decisione controversa, si fonda sostanzialmente su due argomenti. In primo luogo, la concentrazione di particolato nei Paesi Bassi non sarebbe nel complesso più elevata che in

30 — V. supra, paragrafi 38 e seg.

31 — V. supra, paragrafi 17 e seg.

altri sette Stati membri. In secondo luogo, la sussistenza di un problema in relazione alla direttiva 98/69 sarebbe dubbio, in quanto la particolare concentrazione di particolato nei Paesi Bassi non sarebbe riconducibile alle emissioni degli autoveicoli di cui alla direttiva medesima.

90. Il primo argomento potrebbe, in linea di principio, risultare convincente qualora — contrariamente alla posizione qui sostenuta — si parta dal presupposto che il superamento dei valori limite comunitari non fondi ancora, nelle circostanze del caso in esame, un problema specifico. Esso non si imporrebbe, tuttavia, nella fattispecie già per il fatto che la Commissione non si è occupata della concentrazione di particolato, come risulta dal rapporto dei Paesi Bassi per il 2004.

91. Il secondo argomento della Commissione, ossia l'assenza di un problema specifico in relazione ai veicoli con motore diesel, è idoneo a confutare una parte dell'argomentazione olandese svolta nell'istanza di deroga. Come ormai riconoscono gli stessi Paesi Bassi, in tale paese sono immatricolati meno veicoli con motore diesel rispetto alla maggior parte degli altri Stati membri.

92. Ciò non esclude, però, che, in relazione agli altri punti menzionati, nei Paesi Bassi sussistano problemi specifici. Se tali eventuali problemi giustificano misure in rapporto ai veicoli con motore diesel, non riveste alcuna importanza per l'esame del problema specifico. Ciò dovrebbe essere piuttosto verificato nell'ambito del successivo esame ai sensi dell'art. 95, n. 6, CE.

93. Quanto all'ulteriore rilevante censura dei Paesi Bassi, relativa all'incidenza percentuale del trasporto transfrontaliero di particolato nel loro territorio, la Commissione, al punto 40 della decisione controversa, riconosce che tale incidenza è certo elevata, tuttavia non più elevata che negli altri paesi del Benelux.

94. Questa risposta non mi persuade, in quanto il problema specifico non deve essere di natura esclusiva. Il fatto che i paesi del Benelux, a causa della loro posizione centrale e della loro ridotta estensione, soffrano in modo particolare della concentrazione di particelle, rappresenta per loro un problema che può senz'altro essere ritenuto specifico.

95. Sempre al punto 40 della decisione controversa la Commissione conferma la notevole influenza indiretta del porto di Rotterdam sulla concentrazione di particolato, senza peraltro dimostrare perché ciò non debba costituire un problema specifico.

96. Ai punti 34-36 della decisione controversa la Commissione menziona anche la densità demografica, l'intensità del traffico stradale in numerose zone dei Paesi Bassi e la grande concentrazione di persone e di edifici lungo i percorsi stradali. È vero che essa non si pronuncia sulla possibilità che questi fattori possano fondare un problema specifico, tuttavia affermazioni in tale direzione sono contenute se non altro nel menzionato rapporto dei suoi consulenti. In base ad esso, la situazione dei Paesi Bassi è sotto questo profilo paragonabile a quella degli altri paesi del Benelux, del centro del Regno Unito e della Germania occidentale.

97. Siffatte constatazioni non bastano, tuttavia, in quanto manca una qualsiasi presa di posizione sulla questione se questa parte relativamente limitata della Comunità

non sia comunque sufficientemente particolare per essere interessata da un problema specifico.

98. La Commissione non ha dunque valutato, o quanto meno non adeguatamente, caratteristiche determinanti dei Paesi Bassi, allorché ha negato l'esistenza in tale Stato di un problema specifico. I suoi accertamenti relativi all'assenza di un problema specifico nei Paesi Bassi non possono dunque fondare la decisione controversa.

3. Conclusione parziale

99. La sentenza impugnata non può pertanto essere confermata con un'altra motivazione. Nel caso di specie già la violazione della direttiva 96/62 in combinato disposto con la direttiva 1999/30 fonda un problema specifico dei Paesi Bassi. Alla medesima conclusione conduce anche l'esame, effettuato in via subordinata, del paragone fra gli Stati membri, in quanto la Commissione non ha valutato adeguatamente un argomento rilevante dei Paesi Bassi.

D — *Sulla decisione relativa all'impugnazione*

di giustizia. Sussistono pertanto forti dubbi che la causa sia matura per la decisione.

100. Ai sensi dell'art. 61, n. 1, seconda frase, del suo Statuto, la Corte di giustizia può, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, statuire sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. In caso contrario, rinvia la causa dinanzi al Tribunale.

103. Ci si potrebbe chiedere soltanto se la decisione controversa debba essere annullata già per il fatto che la Commissione non ha preso in considerazione, in sede di esame ai sensi dell'art. 95, n. 6, CE, il rapporto olandese sulla qualità dell'aria ambiente nel 2004. Una decisione in merito a tale questione presupporrebbe tuttavia che siano sentite le parti. Poiché nel procedimento al suo cospetto le parti ancora non sono state sentite, la Corte di giustizia non può decidere la causa nel suo complesso.

101. L'esame svolto fino a questo momento non consente ancora di pronunciarsi sul ricorso dei Paesi Bassi contro la decisione controversa della Commissione. Quest'ultima, infatti, non si fonda solo sulla negazione di un problema specifico dei Paesi Bassi. La Commissione si è fondata altresì su una seconda motivazione, anch'essa contestata dai Paesi Bassi: la misura olandese non sarebbe compatibile con l'art. 95, n. 6, CE.

104. La causa deve pertanto essere rinviata al Tribunale.

VI — Spese

102. Su questo punto il Tribunale non si è ancora pronunciato ed esso non è neanche oggetto del procedimento dinanzi alla Corte

105. Quando la Corte rinvia la controversia al Tribunale, ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura non vi è decisione sulle spese, riservata alla sentenza definitiva.

VII — Conclusione

106. Propongo pertanto alla Corte di statuire come segue:

1. annullare la sentenza del Tribunale 27 giugno 2007, causa T-182/06, Paesi Bassi/ Commissione (Racc. pag. II-1983);
2. rinviare la causa al Tribunale di primo grado delle Comunità europee;
3. riservare le spese.