

II

(Akty, których publikacja nie jest obowiązkowa)

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 3 maja 2006 r.

w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 Traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi

(notyfikowana jako dokument nr C(2006) 1791)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)

(2006/372/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 95 ust. 5 i 6,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. FAKTY

1. Odpowiednie przepisy wspólnotowe

- (1) Dyrektywa 98/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do środków mających zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych i zmieniająca dyrektywę Rady 70/220/EWG z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez spaliny z silników o zapłonie iskrowym pojazdów silnikowych⁽¹⁾ określa wartość dopuszczalną emisji pyłu wynoszącą 25 miligramów na kilometr (patrz Sekcja 5.3.1.4 załącznika I do wspomnianej dyrektywy) dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi, należących do kategorii M określonej w załączniku II, sekcji A Dyrektywy Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep⁽²⁾ – z wyjątkiem pojazdów, których ciężar maksymalny przekracza 2 500 kg – oraz N₁, klasa I. Ta wartość dopuszczalna ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2005 r. do nowych typów pojazdów oraz od dnia 1 stycznia 2006 r. do nowych pojazdów. Wspomniana dyrektywa określa również wartość dopuszczalną emisji pyłu wynoszącą 40 mg/km dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w kategorii N₁, klasa II oraz wartość dopuszczalną emisji

pyłu wynoszącą 60 mg/km dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w kategorii N₁, klasa III i M, których ciężar maksymalny przekracza 2 500 kg. Te dwie ostatnie wartości dopuszczalne mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2006 r. do nowych typów pojazdów i od dnia 1 stycznia 2007 r. do nowych pojazdów.

- (2) Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/69/WE „żadne z państw członkowskich nie może, z przyczyn odnoszących się do zanieczyszczenia powietrza przez emisje pochodzące z pojazdów silnikowych:

- odmówić udzielenia homologacji typu WE zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 70/156/EWG, lub
- odmówić udzielenia homologacji krajowej, lub
- zabronić rejestrowania, sprzedaży czy dopuszczenia do ruchu pojazdów, zgodnie z art. 7 dyrektywy 70/156/EWG,

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

- (3) W dniu 21 grudnia 2005 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy pojazdów, zmieniające dyrektywę 72/306/EWG i dyrektywę .../.../WE (wniosek Euro 5)⁽³⁾. Wspomniany wniosek ogranicza wartość dopuszczalną emisji pyłu dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi do 5 mg/km. Wspomniana nowa wartość dopuszczalna będzie mieć zastosowanie do nowych typów pojazdów kategorii M i N₁, klasa I od 18 miesięcy + 1 dzień od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia i do nowych pojazdów z kategorii M i N₁, klasa I od 36 miesięcy od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.

⁽¹⁾ Dz.U. L 350 z 28.12.1998, str. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 42 z 23.2.1970, str. 1.

⁽³⁾ COM(2005) 683 wersja ostateczna.

- (4) Dyrektywa Rady 99/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu⁽⁴⁾, którą należy interpretować w świetle dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza⁽⁵⁾, określa wartości dopuszczalne dla koncentracji w otaczającym powietrzu pyłu PM₁₀, określanego jako „pył przechodzący przez otwór sortujący według wielkości, przy 50 % granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 2,5 mikrometrów”. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 99/30/WE tego rodzaju wartości dopuszczalne obowiązują prawnie od dnia 1 stycznia 2005 r. Zgodnie z załącznikiem III do tej samej dyrektywy roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi wynosi 40 µg/m³, podczas gdy dobową wartość dopuszczalną ze względu na ochronę zdrowia ludzi wynosi 50 µg/m³ i nie powinna być przekraczana ponad 35 razy w ciągu roku kalendarzowego.

- (5) Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE stanowi, iż „państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej w przypadkach, gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie”.

2. Zgłoszone przepisy krajowe

- (6) Królestwo Niderlandów zgłosiło Komisji projekt dekretu zmierzającego do wprowadzenia obowiązkowej wartości dopuszczalnej emisji pyłu zawieszonego wynoszącej 5 mg/km dla pojazdów użytkowych o maksymalnej dopuszczalnej masie wynoszącej 1 305 kg (pojazdy N₁, klasa I) oraz osobowych (pojazdy M₁) jak określono w art. 1.1 lit. h) i art. 1.1 lit. at) dokumentu *Voertuigreglement*. Wspomniany dekret miałby zastosowanie do wszystkich tego rodzaju pojazdów użytkowanych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2006 r. z silnikami wysokoprężnymi. Zgodnie z powyższym zakładano by, że wspomniane pojazdy wyposażone są w filtry pyłu.
- (7) Środek zgłoszony przez władze holenderskie stanowi poprawkę do prawodawstwa dotyczącego stałych wymogów, które muszą spełniać pojazdy i ich części przez okres ich żywotności (*Voertuigreglement*). Kontrole zgodności z powyższymi stałymi wymogami przeprowadza się w ramach procedury regularnej kontroli

pojazdów, kontrolę tego rodzaju może przeprowadzić policja.

- (8) Zgodnie z uzasadnieniem przedmiotowego środka, zgłoszony środek nie dotyczy procedury homologacji typu. Wydawałoby się, że w odniesieniu do pojazdów otrzymujących wspólnotową homologację typu w innym państwie członkowskim władze holenderskie nie odmówią rejestracji, zatem pojazdom spełniającym wymogi dyrektywy 70/220/EWG zmienionej dyrektywą 98/69/WE władze holenderskie w dalszym ciągu powinny przyznawać homologację typu. Jednakże, podczas pierwszej kontroli technicznej tych pojazdów lub w przypadku kontroli policyjnej zostaną one uznane za niespełniające wymogów wspomnianego środka.
- (9) A zatem zgłoszony środek zakazuje użytkowania nowych pojazdów kategorii N₁, klasa I i M₁ emitujących ponad 5 mg pyłu zawieszonego na kilometr od dnia 1 stycznia 2007 r.

II. PROCEDURA

- (10) Pismem z dnia 2 listopada 2005 r. Królestwo Niderlandów powiadomiło Komisję, zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE o swoim zamiarze przyjęcia projektu dekretu określającego przepisy ograniczające emisję pyłu zawieszonego przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi w drodze odstępstwa od przepisów dyrektywy 98/69/WE.
- (11) Pismem z dnia 23 listopada 2005 r. Komisja poinformowała rząd holenderski o otrzymaniu zgłoszenia na podstawie art. 95 ust. 5 Traktatu WE oraz o rozpoczęciu sześciomiesięcznego okresu na zbadanie zgłoszenia zgodnie z art. 95 ust. 6 w dniu 5 listopada 2005 r., czyli w dniu następującym po dniu otrzymania zgłoszenia.
- (12) Pismem z dnia 17 stycznia 2006 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o zgłoszeniu otrzymanym od Królestwa Niderlandów. Komisja opublikowała również zawiadomienie dotyczące zgłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*⁽⁶⁾, aby poinformować inne zainteresowane strony o działaniach krajowych, które zamierzało wprowadzić Królestwo Niderlandów oraz o powodach, którymi się ono kierowało.
- (13) Pismem z dnia 10 marca 2006 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję o ostatnim raporcie sporządzonym przez Niderlandzką Agencję Oceny Stanu Środowiska Naturalnego, zatytułowanym „Nowe zrozumienie skali problemu emisji pyłów zawieszonych”, zgodnie z którym poziom PM₁₀ jest o 10–15 % niższy od pierwotnie zakładanego.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 163 z 29.6.1999, str. 41.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 296 z 21.11.1996, str. 55.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 12 z 18.1.2006, str. 5.

(14) Celem dokonania oceny argumentów przedkładanych przez władze holenderskie, Komisja poprosiła o pomoc naukową i techniczną konsorcjum konsultantów koordynowane przez TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek). Konsorcjum przedstawiło Komisji swój raport w dniu 27 marca 2006 r. (7).

III. OCENA PRAWNA

1. Ocena dopuszczalności

(15) Artykuł 95 ust. 5 Traktatu WE stanowi: „Jeżeli po przyjęciu przez Radę lub Komisję środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, zgłasza ono Komisji proponowane przepisy oraz przyczyny ich przyjęcia.”

(16) Zgłoszenie złożone przez władze holenderskie ma na celu uzyskanie zgody na wprowadzenie nowych przepisów krajowych, które uważa się za niezgodne z dyrektywą 70/220/WE zmienioną dyrektywą 98/69/WE. Dyrektywa ta stanowi środek całkowitej harmonizacji wymogów technicznych homologacji typu pojazdów silnikowych w związku z emisją pyłu zawieszonego. Określa ona wartości dopuszczalne emisji pyłu zawieszonego z pojazdów z silnikami wysokoprężnymi i lekkich samochodów dostawczych na 25 mg/km.

(17) Z porównania przepisów dyrektywy 70/220/WE zmienionej dyrektywą 98/69/WE ze środkami krajowymi zgłoszonymi przez władze holenderskie wynika, że we wniosku holenderskim ustanawia się wymogi kontroli technicznej pojazdów związanej z zanieczyszczeniem powietrza spowodowanym ich emisją, które są surowsze od wymogów określonych w przedmiotowej dyrektywie. W szczególności zgłoszony środek wprowadza obowiązkową wartość dopuszczalnej emisji pyłu zawieszonego wynoszącą 5 mg/km dla pojazdów użytkowych o maksymalnej dopuszczalnej masie wynoszącej 1 305 kg (pojazdy N₁, klasa I) oraz osobowych (pojazdy M₁) w ten sposób uniemożliwiając korzystanie z pojazdów tych kategorii spełniających wymogi dyrektywy 70/220/WE zmienionej dyrektywą 98/69/WE. Należy zauważyć, że przedmiotowa dyrektywa przestałaby obowiązywać, jeżeli państwo członkowskie mogłoby wprowadzić inne wymagania dotyczące pojazdów na podstawie zanieczyszczenia powietrza spowodowanego emisją pyłu dla celów kontroli technicznej. Faktycznie homologacja typu WE powinna pozostać ważna przez kilka lat i zdecydowanie powinna obowiązywać przez długi okres po pierwszej kontroli pojazdu. Każda inna interpretacja umożliwiłaby państwom członkowskim obchodzenie systemu homologacji typu WE.

(18) Zgodnie z wymogami art. 95 ust. 5 Traktatu WE, Niderlandy powiadomiły Komisję o faktycznym sformułowaniu przepisów, które zamierzają wprowadzić wybiegając poza przepisy określone w dyrektywie 70/220/WE zmienionej dyrektywą 98/69/WE. Wnioskowi towarzyszyło wyjaśnienie powodów, które zdaniem przedmiotowych władz uzasadniają wprowadzenie wspomnianych przepisów.

(19) Zgłoszenie przedłożone przez Niderlandy w celu otrzymania zezwolenia na wprowadzenie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od postanowień dyrektywy 70/220/WE, zmienionej dyrektywą 98/69/WE należy zatem uznać za dopuszczalne na mocy art. 95 ust. 5 Traktatu WE.

2. Rzeczowa ocena

(20) Zgodnie z art. 95 Traktatu WE, Komisja musi zagwarantować, że spełnione są wszystkie warunki umożliwiające państwu członkowskiemu skorzystanie z możliwości odstępstwa przewidzianego w tym artykule.

(21) Dlatego też Komisja musi sprawdzić, czy spełniono warunki przewidziane w art. 95 ust. 5 Traktatu WE. Zgodnie z tym artykułem, w przypadku gdy państwo członkowskie uważa za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od środka zharmonizowanego, swój wniosek powinno oprzeć na:

a) nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy;

b) powodach problemu specyficznego dla tego państwa członkowskiego wynikłych po przyjęciu środka zharmonizowanego.

(22) Ponadto, zgodnie z art. 95 ust. 6 Traktatu WE, jeżeli Komisja uważa, że wprowadzenie tego rodzaju przepisów krajowych jest uzasadnione, musi ona sprawdzić, czy przepisy te nie są środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi, i czy nie stanowią one przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

(23) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wszelkie wyjątki od reguły jednolitego stosowania prawa wspólnotowego oraz jedności wspólnego rynku powinny być interpretowane zawężająco. Artykuł 95 ust. 5 Traktatu WE stanowi odstępstwo od zasad jednolitego stosowania prawa wspólnotowego oraz jedności wspólnego rynku. Dlatego też należy go interpretować w taki sposób, że jego zakres nie wykraczał poza przypadki, do których zwykle się odnosi.

(7) Raport TNO, 06.OR.VM.013.1/IJR „Ocena holenderskiego wniosku o odstępstwo od dyrektywy 98/69/WE”, 27 marca 2006 r. (dalej zwany raportem TNO).

- (24) W świetle ram czasowych ustanowionych w art. 95 ust. 6 Traktatu WE, Komisja sprawdzając czy środki krajowe zgłoszone na mocy art. 95 ust. 5 są uzasadnione, powinna przyjąć za postawę „powody” przedstawione przez notyfikujące państwo członkowskie. Oznacza to, zgodnie z postanowieniami Traktatu WE, że obowiązek dowiedzenia, że przedmiotowe środki krajowe są uzasadnione spoczywa na państwie członkowskim występującym z wnioskiem. Biorąc pod uwagę ramy proceduralne ustanowione w art. 95 Traktatu WE oraz szczególnie ścisły termin przyjęcia decyzji, Komisja zwykle musi ograniczyć się do przeanalizowania zasadności elementów przedstawianych przez wnioskujące państwo członkowskie, bez angażowania się w poszukiwanie możliwych powodów lub uzasadnień.
1. *Nowe dowody naukowe*
- (25) Władze Niderlandów twierdzą, że ich wniosek jest uzasadniony, ponieważ od chwili przyjęcia dyrektywy 98/69/WE pojawiły się nowe dowody naukowe dotyczące wpływu pyłu zawieszonego na środowisko i zdrowie. Z nowych uzyskanych informacji wynika, że nadmierna emisja pyłu zawieszonego szkodzi ludzkiemu zdrowiu, prowadząc do przedwczesnego zgonu oraz zaburzeń czynności płuc.
- (26) Przedłożone przez Niderlandy dokumenty związane z nowymi dowodami naukowymi dotyczącymi wpływu pyłu zawieszonego na środowisko naturalne i zdrowie zawierają wyniki badań krajowych i międzynarodowych, publikacje i wywiady w przedmiotowym zakresie. Przedmiotowe dokumenty stanowią całościowy przegląd obecnego stanu nauki w zakresie skutków zdrowotnych związanych narażeniem na pył zawieszony, które zidentyfikowano od czasu przyjęcia dyrektywy 98/69/WE.
- (27) Władze holenderskie wskazują, że dowiedziono związku między narażeniem na pył a szeregiem skutków zdrowotnych, związek ten podkreślany jest w wielu najnowszych publikacjach naukowych. Skutki zdrowotne pyłu zawieszonego można podzielić na wynikające z relatywnie krótkich okresów kontaktu z pyłem („kontakt krótkotrwały”) oraz wynikające z długoterminowego kontaktu z pyłem („kontakt przewlekły”). Wyniki badań przedstawione przez Niderlandy wykazują, że mimo iż skutków krótkotrwałego kontaktu nie należy lekceważyć, skutki długoterminowego kontaktu z pyłem zawieszonym są o wiele poważniejsze. Skutki związane z kontaktem krótkoterminowym obejmują: reakcje zapalne płuc, objawy oddechowe, negatywny wpływ na układ krążenia i wzrost użycia leków, wzrost liczby hospitalizacji oraz zwiększoną śmiertelność. Skutki związane z kontaktem długoterminowym obejmują: wzrost objawów ze strony dolnych dróg oddechowych oraz przewlekłe choroby płuc, spadek czynności płuc u dzieci i dorosłych oraz wpływ na średnią długość życia, głównie ze względu na śmiertelność spowodowaną chorobami układu krążenia i oddechowego oraz prawdopodobnie rakiem płuc.
- (28) Władze holenderskie przedstawiły dokumenty, zgodnie z którymi, mimo iż skutki zdrowotne dla różnych podgrup i źródeł pyłu nie są całkowicie znane, ostatnie badania epidemiologiczne i toksykologiczne wskazują, że pył zawieszony generowany w procesie spalania, taki jak sadza z silników wysokoprężnych, ma szczególne znaczenie w kontekście skutków zdrowotnych. Pył generowany przez silniki wysokoprężne charakteryzuje się szczególnie szkodliwym wpływem na zdrowie, ze względu na jego skład (obecność metali przejściowych oraz aktywnych związków organicznych) oraz ze względu na bardzo mały rozmiar jego cząsteczek. Ze względu na mały rozmiar, cząsteczki pyłu z silników wysokoprężnych mają zdolność pomijania mechanizmów obronnych organizmu człowieka i wnikania do krwioobiegu oraz różnego rodzaju tkanek. Władze holenderskie wskazują na fakt, że badania epidemiologiczne obejmujące duże populacje nie były w stanie wykazać pułapu koncentracji, poniżej którego znajdują się w powietrzu cząstki pyłu zawieszonego nie miały żadnego wpływu na chorobliwość i śmiertelność.
- (29) Władze holenderskie uważają, że mimo iż obecnie nie można dokonać wystarczającej kwantyfikacji skutków zdrowotnych pyłu zawieszonego, ze względu na ochronę zdrowia populacji holenderskiej oraz ze względu na zasadę zapobiegania, niezbędne jest jak najszybsze działanie celem jak największego ograniczenia kontaktu z cząsteczkami sadzy generowanymi przez ruch samochodowy.
- (30) W opinii władz holenderskich ostatnie badania naukowe wskazują, że grupy populacyjne narażone na kontakt z pyłem zawieszonym podlegają większemu ryzyku zdrowotnemu z nim związanemu. Grupy te obejmują osoby, które od urodzenia są bardziej podatne na skutki kontaktu z pyłem zawieszonym (np. osoby posiadające predyspozycje genetyczne, bardzo małe dzieci, osoby starsze, osoby ze schorzeniami dróg oddechowych i schorzeniami płuc), osoby, które stają się bardziej podatne w wyniku działania czynników środowiskowych lub stylu życia oraz osoby, które narażone są na kontakt z wyjątkowo dużymi ilościami czynników zanieczyszczających powietrze w wyniku mieszkania w pobliżu głównych dróg lub spędzania dużej ilości czasu na powietrzu. Ze względu na fakt, iż w Niderlandach duża część populacji mieszka w środowisku miejskim oraz w pobliżu uczęszczanych dróg, władze holenderskie uważają, że ryzyko zdrowotne dla tej populacji związane z pyłem jest znaczne.

- (31) Komisja odnotowuje, że skutki środowiskowe i zdrowotne związane z koncentracją pyłu zawieszonego były znane w pewnym zakresie przed przyjęciem dyrektywy 98/69/WE. Już wtedy wydawało się, że mniejsze cząsteczki pyłu mają większy wpływ na zdrowie człowieka niż cząsteczki duże. Jednakże dostępnych było niewiele wyników badań na ten temat. Od tego czasu przeprowadzono wiele nowych badań epidemiologicznych dotyczących licznych aspektów kontaktu z pyłem zawieszonym oraz skutków zdrowotnych, które on powoduje; wykazały one w szczególności, że małe cząsteczki są bardziej szkodliwe niż duże⁽⁸⁾. Dostępność tego rodzaju nowych badań doprowadziła do wydania przez Światową Organizację Zdrowia aktualizacji dokumentów zatytułowanych „Wskazówki w zakresie jakości powietrza dla Europy” dotyczące pyłu zawieszonego w latach 2000, 2003 i 2004⁽⁹⁾.
- (32) W świetle powyższych faktów, wygląda na to, że Niderlandy przedstawiły nowe dowody naukowe dotyczące ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z wymaganiami art. 95 ust. 5 Traktatu WE. Dowody takie nie były dostępne w chwili przyjmowania dyrektywy 98/69/WE.
2. *Charakterystyczny dla Niderlandów problem, który pojawił się po przyjęciu dyrektywy 98/69/WE.*
- (33) Władze holenderskie są zdania, że Niderlandy stoją przed specyficznym problemem, który pojawił się po przyjęciu dyrektywy 98/69/WE. Po pierwsze, twierdzą one, że od około półtora roku Niderlandy doświadczają trudności związanych ze zgodnością z dyrektywą 99/30/WE. Po drugie, odnotowują one, że liczba pojazdów z silnikami wysokoprężnymi wzrosła w Niderlandach ze względu na podwyżki cen paliwa, większą dostępność modeli pojazdów z takimi silnikami oraz większe osiągi i obniżone zużycie paliwa silników wysokoprężnych. Takiego rodzaju wzrostu liczby pojazdów z silnikami wysokoprężnymi nie spodziewano się w chwili przyjmowania dyrektywy 98/69/WE. Liczba pojazdów z silnikami wysokoprężnymi wzrosła z poniżej 15 % w 1995 r. do około 25 % w chwili obecnej. Wszystkie te czynniki oznaczają, że z pełnej skali problemu jakości powietrza zaczęto sobie zdawać sprawę dopiero po 1998 r.
- (34) Według władz holenderskich, w Niderlandach pył zawieszony jest powodem największych obaw ze względu na wysoką gęstość zaludnienia oraz koncentrację infrastruktury większą niż w innych krajach europejskich. Władze holenderskie są zdania, że Niderlandy zajmują szczególną pozycję w Europie, ze względu na to, że bardzo intensywnie wykorzystują przestrzeń swojego państwa, która charakteryzuje się wysoką gęstością zaludnienia, zwierząt hodowlanych, ruchu drogowego i przemysłu. Uważają one, że obecna sytuacja prowadzi do wysokiej emisji na kilometr kwadratowy. Ponadto, władze holenderskie twierdzą, że Niderlandy muszą sobie radzić ze znaczną
- ilością zanieczyszczeń z zagranicy. W szczególności 45 % koncentracji pyłu zawieszonego w Niderlandach powstaje w wyniku działalności człowieka, z czego dwie trzecie tej koncentracji powstaje za granicą. Jednakże, na terenach miejskich antropogeniczny wkład z różnych źródeł w samych Niderlandach wynosi 30–45 %, a ruch drogowy jest jego znacznym źródłem.
- (35) Władze holenderskie utrzymują, że jakość powietrza w wielu regionach Niderlandów jest niezgodna z unijnymi ograniczeniami zawartości pyłu zawieszonego określonymi w dyrektywie 99/30/WE. Mimo, że według władz holenderskich emisja pyłu zawieszonego w Niderlandach znacznie zmalała w latach 1990–2003, ze względu na wysoki poziom ruchu drogowego oraz wysoką gęstość zaludnienia i budynków w Niderlandach, spadek ten nie jest wystarczający aby walczyć z negatywnymi skutkami zdrowotnymi nadmiernej emisji pyłu oraz wdrożyć europejskie wartości dopuszczalne dotyczące jakości powietrza.
- (36) Według władz holenderskich na ogólną krajową emisję pyłu zawieszonego składa się w jednej trzeciej emisja powodowana przez ruch drogowy, w jednej trzeciej przez przemysł i około jednej czwartej przez rolnictwo. Cząsteczki spalin należą do najbardziej szkodliwych dla zdrowia cząstek pyłu zawieszonego. Ruch drogowy naraża ludzi na największy kontakt z pyłem, ze względu na emisję zachodzącą w niewielkiej odległości od terenów mieszkalnych i innych wrażliwych na pył rodzajów wykorzystania terenu.
- (37) W dokumencie zatytułowanym „Równowaga w środowisku naturalnym 2005” (Milieubalans 2005) oraz w dokumencie „Pył zawieszony: bliższe spojrzenie” (Fijn stof nader bekeken) załączonym do zgłoszenia, władze holenderskie podkreślają, że w wielu miejscach Niderlandów koncentracja pyłu zawieszonego znacznie przekracza europejskie standardy jakości powietrza. Władze holenderskie odnotowują, że dzienne wartości dopuszczalne w zakresie jakości powietrza w dalszym ciągu będą dalece przekroczone w 2010 r. Z drugiej strony bardzo rzadko dochodzi do przekroczenia rocznej średniej normy koncentracji pyłu zawieszonego. Władze holenderskie odnotowują, że naruszenia wartości dopuszczalnych, określonych w dyrektywie 99/30/WE zaobserwowano w niemal wszystkich miastach europejskich. Jednakże naruszenia w Niderlandach, Belgii i w niemieckim Zagłębiu Ruhry oraz w zindustrializowanym regionie północnych Włoch obejmują większą przestrzeń geograficzną niż w innych państwach członkowskich.
- (38) Władze holenderskie odnotowują, że na podstawie dostępnych informacji nie jest możliwe przyjęcie długofalowych wniosków bez uwzględnienia całościowej sytuacji i rozmiaru stref zanieczyszczenia w różnych państwach. Władze holenderskie odnotowują również, że określenie jakości powietrza w Niderlandach prowadzone jest bardzo szczegółowo poprzez stosowanie szczegółowego modelowania planowania zgodnie z zalecanymi środkami. Jednakże bardzo niewiele państw UE również korzysta z modeli; przeciwnie, większość państw europejskich korzysta wyłącznie z pomiarów

⁽⁸⁾ „Aspekty zdrowotne zanieczyszczenia powietrza pyłem, ozonem i dwutlenkiem azotu”, raport z prac grupy roboczej WHO, 2003 r.

⁽⁹⁾ Metaanaliza badań czasowych i badań panelowych pyłu (PM) i ozonu (O₃), WHO Biuro regionalne dla Europy, 2004 r.

- jakości powietrza. Możliwe jest również, że pewne różnice można wytłumaczyć różnicami między wykorzystywanymi współczynnikami korekcji. Na przykład Niderlandy powiększają zmierzony wynik o współczynnik 1,33. Według władz holenderskich kilka państw stosuje się do wskazań Komisji Europejskiej i używa współczynnika 1,3. Większość państw używa niższych współczynników korekcji lub nie używa ich w ogóle. Ponadto nie wszystkie państwa modelują swoją jakość powietrza w zależności od poziomu zanieczyszczenia powietrza na ulicach. Według władz holenderskich wyniki z niektórych punktów badawczych w państwach, które nie modelują swojej jakości powietrza w zależności od poziomu zanieczyszczenia powietrza na ulicach są prawdopodobnie zaniżone.
- (39) Wreszcie władze holenderskie wskazują na swoją szczególną sytuację prawną. Dekret w sprawie jakości powietrza, który wszedł w życie w 2001 r. wprowadził procedurę, dzięki której można zablokować plany budowy i rozbudowy lub można domagać się wprowadzenia modyfikacji do tego rodzaju planów, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że będą one miały negatywne skutki na jakość powietrza. Po wprowadzeniu w życie tej procedury złożono ponad 40 sprzeciwów dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego do różnych organów sądowych, włącznie z Radą Państwa, ze względu na możliwy konflikt z Dekretem w sprawie jakości powietrza. W jednej trzeciej przypadków Rada Państwa anulowała plany.
- (40) Komisja odnotowuje, że wartość procentowa wkładu transportu międzygranicznego w zanieczyszczenie pyłem zawieszonym w Niderlandach jest wysoka, jednakże nie wyższa niż w innych państwach Beneluksu⁽¹⁰⁾. Komisja odnotowuje również, że Niderlandy charakteryzują się, w porównaniu do innych państw członkowskich, znacznie większą emisją pyłu zawieszonego powodowaną przez transport wodami śródlądowymi i transport morski⁽¹¹⁾. Należy również zauważyć, że duży port rotterdamski nie jest głównym źródłem pyłu zawieszonego, jednakże ma znaczny wpływ na różne rodzaje działalności i transport w Niderlandach i w państwach sąsiednich⁽¹⁰⁾.
- (41) Raporty roczne na mocy dyrektywy Rady 96/62/WE wskazują, że w Niderlandach nie odnotowano problemów związanych ze szczególnym przekroczeniem norm w 2003 r. w porównaniu z innymi państwami członkowskimi (takimi jak Belgia, Austria, Grecja, Republika Czeska, Litwa, Słowenia i Słowacja). Ponieważ Niderlandy nie przedstawiły jeszcze oficjalnych danych za 2004 r., nie jest możliwe porównanie sytuacji związanej z jakością powietrza w Niderlandach z sytuacją innych państw członkowskich w 2004 r. Ponadto Komisja odnotowuje, że ostatnio (marzec 2006 r.) Niderlandzka Agencja Oceny Stanu Środowiska Naturalnego NMP opublikowała ponowną ocenę poziomów PM₁₀, wskazującą na to, że poziomy PM₁₀ są o 10–15 % niższe niż zakładano pierwotnie. Wartość spadku zależy od części Niderlandów i jest ona większa na terenach wiejskich niż w miastach. Zgodnie z raportem NMP liczba terenów, na których wartości dopuszczalne jakości powietrza zostaną przekroczone wzrośnie o połowę w 2010 r. w porównaniu z 2005 r. i w 2015 r. w porównaniu z 2010 r.
- (42) W oparciu o raporty roczne za 2003 r. oraz uwzględniając przekazane przez rząd holenderski nowe informacje zawarte w raporcie NMP, wydawałoby się, że istnieją poważne wątpliwości co do zaistnienia specyficznego problemu w Niderlandach w porównaniu z innymi państwami członkowskimi w zakresie zgodności z wartościami dopuszczalnymi, określonymi w dyrektywie w sprawie jakości powietrza. W szczególności, poziom całkowitej emisji pyłu (PM₁₀ i PM_{2,5}) na kilometr kwadratowy w Niderlandach wynosi jedynie połowę tego co w Belgii⁽¹¹⁾.
- (43) Ponadto wątpliwe jest, aby istniał szczególny problem w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE. Jak stwierdzono w sekcji 40 powyżej, Niderlandy charakteryzują się znacznie większą niż średnia emisją pyłu zawieszonego powodowaną przez wodny transport śródlądowy oraz transport morski. Ponadto liczba pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w Niderlandach jest znacznie niższa (25 % sprzedaży nowych pojazdów) niż średnia UE (około 50 % sprzedaży nowych pojazdów). Dlatego też wątpliwe jest istnienie szczególnego problemu związanego z emisją pyłu zawieszonego powodowanego przez pojazdy silnikowe objętego dyrektywą 98/69/WE.
- (44) Dlatego też Komisja uważa, że Niderlandom nie udało się udowodnić istnienia szczególnego problemu w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE.
- ### 3. Ocena warunków na mocy art. 95 ust. 6 Traktatu WE
- (45) Artykuł 95 ust. 6 Traktatu WE zobowiązuje Komisję do sprawdzenia czy zgłoszone środki krajowe nie są środkami arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi, i czy nie stanowią one przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.
- (46) Ostatni z tych warunków nie może być interpretowany jako uniemożliwiający zatwierdzenie każdego środka krajowego, który może mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W rzeczywistości każdy środek krajowy będący odstępstwem od środka harmonizującego mającego na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego stanowi zasadniczo środek mogący mieć wpływ na rynek wewnętrzny. W związku z powyższym, aby zachować przydatny charakter procedury przyznawania odstępstwa przewidzianej w art. 95 Traktatu WE, Komisja uważa, że w kontekście art. 95 ust. 6 pojęcie przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego musi być rozumiane jako nieproporcjonalny wpływ w stosunku do zamierzonego celu.

⁽¹⁰⁾ Zob. raport TNO, str. 5.

⁽¹¹⁾ Zob. raport TNO, str. 31.

- (47) Władze Niderlandów uważają, że środek ten jest niezbędny dla poprawy jakości środowiska, a tym samym ochrony zdrowia ludzi. Ich zdaniem omawiany projekt nie stanowi ani środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto, utrzymują one, że w obliczu ryzyka, które powoduje emisja pyłu zarówno dla środowiska naturalnego, jak i zdrowia ludzkiego oraz uwzględniając szczególny kontakt z pyłem w gęsto zaludnionych regionach, takich jak Niderlandy, przedmiotowy środek jest proporcjonalny do zamierzonego celu. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem władz holenderskich, wszystkie modele pojazdów mające jakikolwiek znaczny udział w sprzedaży pojazdów z silnikami wysokoprężnymi są już dostępne lub wkrótce będą dostępne z pochłaniaczami pyłu. Dlatego też zgłoszony środek nie zmusiłby producentów pojazdów do wprowadzenia (radykalnych) zmian do ich procesów produkcyjnych.
- (48) Rządy Francji i Włoch przedstawiły komentarze na temat holenderskiego zgłoszenia w terminie. Obydwa wspomniane rządy podkreśliły negatywny wpływ, jaki zgłaszany środek wywarłby na wewnętrzny rynek pojazdów zakłócając go. Wskazują one na możliwość, zgodnie z którą władze holenderskie mogłyby zachęcić do wczesnego wprowadzenia pojazdów spełniających normę emisji pyłu zawieszonego na poziomie 5 mg/km poprzez zachęty podatkowe, co umożliwiłoby wcześniejsze wdrożenie przyszłych europejskich standardów emisji bez równoczesnego zahamowywania rynku pojazdów.
- (49) Jak wspomniano powyżej (patrz sekcja 46), w kontekście art. 95 ust. 6 pojęcie przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego należy rozumieć jako skutek nieproporcjonalny do zamierzonego celu. Dlatego też Komisja oprze swoją ocenę warunków określonych w art. 95 ust. 6 Traktatu WE na proporcjonalności środków krajowych, które zgłoszono. Przeprowadzenie tej oceny zakłada osąd dotyczący tego, czy zgłoszone środki przekraczają granice tego, co właściwe i niezbędne do osiągnięcia obranego celu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego. Ocena zostanie przeprowadzona z założeniem, że w przypadku istnienia kilku właściwych środków, które można było przyjąć, należało wybrać najmniej restrykcyjny z nich.
- (50) Komisja pragnie podkreślić, że w pełni uznaje potrzebę dalszej poprawy wydajności pojazdów w zakresie niższej emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Dlatego, jak wspomniano powyżej, ostatnio przedłożony został wniosek dotyczący „Euro 5”. Zgodnie z wnioskiem wartości dopuszczalne dla emisji pyłu zawieszonego pochodzącego z nowych samochodów osobowych z silnikami wysokoprężnymi oraz lekkich pojazdów użytkowych zostaną zmniejszone o 80 %. We wniosku dotyczącym „Euro 5” Komisja starała się zachować równowagę pomiędzy potrzebą dalszego ulepszenia pojazdów przyjaznych środowisku a potrzebą zapewnienia producentom samochodów odpowiednią ilość czasu na opracowanie modeli i zaplanowanie produkcji. Względę te znalazły odzwierciedlenie w szczególności w przepisach dotyczących wejścia w życie rozporządzenia. Środek zgłoszony przez władze holenderskie, mający na celu przyspieszenie stosowania wartości dopuszczalnych emisji pyłu zawieszonego określonych we wniosku „Euro 5”, drastycznie skróciłby czas przewidziany na wdrożenie. Miałyby to poważne skutki dla producentów pojazdów, zobowiązując ich do dostosowania produkcji do wymogów holenderskiego ustawodawstwa lub do ograniczenia swojej oferty na rynku holenderskim. Należy w związku z tym podkreślić, że obecnie nie wszystkie typy pojazdów kategorii M₁ i N₁ klasy I można nabyć z filtrem pyłowym. Władze holenderskie powiadomiły Komisję, że kilka typów samochodów osobowych z filtrem pyłowym w silnikach wysokoprężnych jest już dostępnych bądź będzie wkrótce dostępnych na rynku holenderskim. Komisja stwierdza jednak, na podstawie dostępnych jej informacji (stan z grudnia 2005 r.), że spośród około 710 dostępnych na rynku holenderskim różnych typów samochodów osobowych co najmniej 240 nie posiada filtra pyłowego, co oznacza, że pojazdy bez filtra byłyby wyłączone z tego rynku, jeżeli zgłoszony środek zostałby przyjęty. Ponieważ w przypadku niektórych modeli tylko większe silniki są wyposażone w filtry pyłowe, wskutek planowanego działania Holandia wykluczyłaby ze swojego rynku właśnie mniejsze, bardziej paliwooszczędne silniki tych modeli, a to byłoby sprzeczne z przyjętą przez UE polityką ograniczania emisji CO₂.
- (51) Zgodnie z informacjami udzielonymi Komisji przez władze holenderskie planowane działanie stanowi część pakietu środków („pakiet środków budżetowych”), mających na celu poprawę jakości powietrza w Holandii. W szczególności dotyczy on ruchu drogowego, ponieważ pyły z gazów spalinowych należą do najbardziej szkodliwych ze wszystkich pyłów zawieszonych. Pakiet przewiduje m.in. dotacje na instalację filtra pyłowego w nowych i starszych samochodach osobowych z silnikiem wysokoprężnym, zachęty do zmniejszania zanieczyszczenia środowiska spowodowanego ruchem miejskim, ruchem ciężarowym i żegluga, promowanie paliw ekologicznych. Rozpoczęto także badania nad opłacalnością dotacji na złomowanie starszych pojazdów (z silnikiem wysokoprężnym). Ponadto pakiet środków budżetowych zawiera inne działania w zakresie ruchu drogowego, przemysłu i rolnictwa. Podjęte zostaną również środki dotyczące infrastruktury krajowej, takie jak ograniczanie maksymalnej dozwolonej prędkości na niektórych drogach. Wreszcie, przewidziane są także środki na poziomie lokalnym poprzez wdrażanie komunalnych planów poprawy jakości powietrza, dodatkowe środki na wsparcie transportu lokalnego mniej zanieczyszczającego środowisko na terenie gmin i prowincji oraz środki polegające na zwrocie znacznej części dodatkowych kosztów zastosowania technologii o niskiej emisji zanieczyszczeń, takich jak pochłaniacze cząstek stałych. Oprócz tego oferowane jest wsparcie dla gmin, które zamierzają ograniczyć dojazd do centrum miasta tylko do pojazdów najmniej zanieczyszczających lub cichych.

- (52) Władze holenderskie umożliwiły wgląd do wszystkich planowanych przez nie działań wraz z oceną kosztów i korzyści. Zwraca się uwagę, że niektóre ze środków planowanych w ramach pakietu środków są określane jako „środki ostre”, inne jako „środki łagodne”. Te pierwsze są konkretnymi działaniami, szczegółowo określonymi, których finansowanie zostało uzgodnione i które wchodzą w zakres kompetencji rządu centralnego. Co do drugich środków decyzja zostanie podjęta w późniejszym terminie lub przez inne instytucje (jak np. Unię Europejską); ich charakter prawny i finansowanie często nie są ustalone lub nie wchodzą w zakres kompetencji rządu centralnego.
- (53) Aby ocenić, czy zgłoszony środek jest proporcjonalny do podanych celów, Komisja uważa, że należy zbadać, czy holenderskie władze dysponują alternatywnymi środkami, które miałyby ten sam skutek w zakresie obniżenia emisji pyłu zawieszonego (w szczególności najdrobniejszych cząstek), a równocześnie w mniejszym stopniu zakłócałyby funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W pierwszej kolejności należałoby dokonać analizy możliwych korzyści płynących z wdrożenia zgłoszonego środka.
- (54) Władze Holandii uważają, że dzięki wprowadzeniu obowiązku zainstalowania pochłaniaczy cząstek stałych, od dnia 1 stycznia 2007 r., w odniesieniu do pojazdów kategorii M₁ i N₁ klasy I, w 2010 r. można by uzyskać obniżenie emisji pyłu zawieszonego rzędu ok. 0,4 do 0,5 kiloton (kt), co w przybliżeniu stanowi 50 % redukcji emisji, jaką zamierza się osiągnąć za pomocą całego zaplanowanego pakietu środków w zakresie ruchu drogowego. Dane te opierają się na fakcie, że w chwili zgłaszania środka pojazdy z silnikiem wysokoprężnym wyposażone w pochłaniacz cząstek stałych stanowiły 10 % wszystkich pojazdów oraz na założeniu, że rozporządzenie „Euro 5” najwcześniej będzie obowiązywało od dnia 1 lipca 2008 r. w odniesieniu do nowych typów pojazdów, a od 1 stycznia 2010 r. w odniesieniu do nowych pojazdów.
- (55) Komisja uznaje, że władze Holandii wprowadziły w życie z dniem 1 czerwca 2005 r. system zachęt podatkowych dotyczących wyposażenia nowych samochodów osobowych z silnikiem wysokoprężnym wyposażonym w filtry pyłowe. W dokumencie „Ocena pakietu środków” „Prinsjesdag” dotyczących poprawy jakości powietrza 2005” (Beoordeling van het prinsjesdagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005) władze Holandii dokonują oceny wpływu wspomnianego systemu zachęt. Zakładają, że wskutek jego wprowadzenia – przy założeniu, że norma „Euro 5” wejdzie w życie najwcześniej w dniu 1 lipca 2008 r. w odniesieniu do nowych typów pojazdów, a w dniu 1 stycznia 2010 r. w odniesieniu do nowych pojazdów – w 2008 r. 70–90 % nowych samochodów z silnikiem wysokoprężnym sprzedawanych w Holandii będzie wyposażonych w filtr pyłowy. W odniesieniu do lat poprzednich – 2006 i 2007 – udział ten wynosi odpowiednio 40–60 % w 2006 r. i 60–80 % w 2007 r. Komisja dochodzi zatem do wniosku, że wobec obowiązującego już systemu zachęt i wobec powszechnej w Europie tendencji wyposażania pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w filtry pyłowe, dodatkowe korzyści płynące z wprowadzenia zgłoszonych środków byłyby znacznie niższe od szacowanej redukcji emisji pyłu zawieszonego w 2010 r. wynoszącej od 0,4 do 0,5 kt. Komisja szacuje, że korzyści te wynosiłyby tylko 50 t⁽¹²⁾. Ponadto należy zauważyć, że wpływ istniejącego systemu zachęt podatkowych można by zwiększyć poprzez połączenie tego środka z innymi uzupełniającymi działaniami, takimi jak zgodny z prawem wspólnotowym wybiórczy zakaz wjazdu na określone obszary dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi przekraczających pewien dopuszczalny poziom emisji pyłu zawieszonego. Doświadczenia innych państw członkowskich pokazują, że często sama zapowiedź zastosowania takich wybiórczych zakazów wjazdu wystarcza, aby decyzja zakupu wyposażonego w filtr pyłowy lub pojazdu z innym typem silnika.
- (56) Władze holenderskie są zdania, że żaden inny środek krajowy o słabszym oddziaływaniu na wymianę handlową nie przyniósłby korzyści równorzędnych korzyściom wypływającym z zastosowania zgłoszonego środka. Tym niemniej, w dokumencie „Ocena pakietu środków »Prinsjesdag« dotyczących poprawy jakości powietrza 2005” (Beoordeling van het prinsjesdagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005), władze holenderskie wyraźnie podają, że istnieją bardziej opłacalne alternatywy w stosunku do działań zawartych w pakiecie środków budżetowych. W szczególności uważają, że najbardziej opłacalnym sposobem poprawy jakości powietrza w całym kraju, na poziomie regionalnym i lokalnym, byłoby przyjęcie nowej polityki cenowej w sektorze transportu. Ogólne korzyści społeczne związane z wprowadzeniem tego środka przewyższałyby jego koszty. Według szacunków władz Holandii różnicowane podatki od samochodów i wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg wpłynęłyby na redukcję emisji zanieczyszczeń w 2010 r. do poziomu zbliżonego do tego, jaki można by osiągnąć za pomocą środków z pakietu środków budżetowych. Oznacza to, że taka polityka zaowocowałaby cztero-, do dziesięciokrotnie wyższym ograniczeniem emisji pyłu zawieszonego niż w przypadku zastosowania wspomnianego pakietu środków⁽¹²⁾.
- (57) Władze holenderskie podają, że krótkoterminowe korzyści związane z wprowadzeniem opłat za korzystanie z dróg w kwocie zależnej od czasu i miejsca zasadniczo nie różnią się od korzyści związanych z pakietem środków budżetowych. Osiągnięta dzięki nim poprawa jakości powietrza do 2020 r. byłaby słabsza. Władze holenderskie dochodzą do wniosku, że wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg w kwocie zależnej od czasu i miejsca byłoby dla rządu bardziej kosztowne niż pakiet środków budżetowych, jednak przyniosłoby pokaźne korzyści dla społeczeństwa (1–1,5 EUR mld rocznie). Natomiast wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg przyczyniłoby się do złagodzenia innych społecznych problemów, takich jak męczący hałas, niskie bezpieczeństwo ruchu drogowego i zator komunikacyjny. W końcu stwierdzono, że działania w ramach pakietu środków budżetowych są „drugim najlepszym” rozwiązaniem po działaniu jakim jest przyjęcie nowej polityki cenowej w sektorze transportu.

⁽¹²⁾ Zob. raport TNO, str. 38.

- (58) Na podstawie informacji udzielonych przez władze holenderskie Komisja stwierdza, że polityka pobierania opłat za korzystanie z dróg wydaje się być bardziej opłacalna niż zgłoszony środek, a jej efektem byłyby większa redukcja emisji najdrobniejszych cząstek, w zasadzie bez stwarzania przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Skuteczność tego środka zostałaby zwiększona poprzez powiązanie go z istniejącymi zachętami podatkowymi oraz, jak wspomniano powyżej, dzięki działaniom uzupełniającym na poziomie lokalnym, takim jak zakaz wjazdu dla starszych pojazdów o wyższej emisji zanieczyszczeń. Komisja pragnie zauważyć, że w innych państwach członkowskich borykających się z podobnymi problemami dotyczącymi jakości powietrza jak w przypadku Holandii, władze lokalne podjęły już skuteczne i szeroko zakrojone działania.
- (59) Zdaniem Komisji władze Holandii mogłyby również rozważyć wzmocnienie niektórych z konkretnych, szczególnie określonych działań włączonych do pakietu środków budżetowych. Przykładowo, wyższą od szacowanej przez władze Holandii redukcję emisji zanieczyszczeń można osiągnąć, gdyby zwiększono środki wspierające montaż filtrów pyłowych w pojazdach z silnikami wysokoprężnymi i gdyby filtry te instalowano w szczególności w pojazdach użytkowanych w przeważającej mierze w ruchu miejskim (np. w taksówkach). Władze Holandii szacują, że koszty wyposażenia statków z silnikami wysokoprężnymi w filtry pyłowe są niższe od kosztów innych niezbędnych modernizacji (od 10 do 60 EUR na kg redukcji pyłu zawieszonego⁽¹³⁾) i zgodnie z obliczeniami tych władz, koszty te byłyby niższe od kosztów zdrowotnych spowodowanych pyłem zawieszonym, (tj. 340 EUR na kg w miastach i 80 EUR na kg w regionach wiejskich). W związku z powyższym należy podkreślić, że zgodnie z obliczeniami za pomocą modeli RAINS (Regional Air Pollution Information and Simulation), w następnych latach wprawdzie zmaleje znaczenie emisji pyłu zawieszonego z samochodów dostawczych, jednak wzrośnie znaczenie emisji pochodzących z żeglugi śródlądowej i morskiej.
- (60) Władze holenderskie mogłyby też rozważyć wcześniejsze wprowadzenie niektórych „łagodnych środków” zawartych w pakiecie środków budżetowych, które wchodzą w zakres kompetencji rządu holenderskiego. W tym kontekście należy zauważyć, że szacowany potencjał obniżenia emisji pyłu zawieszonego całego pakietu „łagodnych środków” zawartych w pakiecie środków budżetowych przewyższa potencjał „środków ostrych”. W szczególności, według szacunków władz holenderskich, dzięki wprowadzeniu połączonych „systemów płukania powietrza” w intensywnej hodowli bydła do 2010 r. można uzyskać redukcję emisji pyłu zawieszonego o 4,4 kt. Redukcja ta jest znacznie większa od redukcji emisji, którą osiągnięto by wskutek wprowadzenia w życie zgłoszonego środka (0,05 kt, zob. motyw (55) powyżej). Działanie to dałoby prawdopodobnie lepsze efekty w mniej zaludnionych regionach niż w miastach. Zważywszy na tak dużą spodziewaną redukcję stężenia tła pyłu zawieszonego i jej korzystny skutek dla ochrony zdrowia publicznego, warto rozważyć wcześniejsze wprowadzenie tego środka.
- (61) Komisja uważa, że z dostarczonych jej informacji wyraźnie wynika, iż aby osiągnąć wskazane cele w zakresie ochrony środowiska i zdrowia, władze holenderskie mogłyby podjąć środki mniej ograniczające od zgłoszonego środka. Jeżeli zgłoszony środek byłby sprzeczny z systemem homologacji typu WE dla pojazdów, to w zasadzie alternatywne środki nie stanowiłyby odstępstwa od obowiązujących środków harmonizujących WE. Dlaczego tego rodzaju środki nie zostały ostatecznie zaproponowane, pomimo ich uwzględnienia i pomimo tego, że mogłyby one doprowadzić do uzyskania co najmniej takiej samej redukcji emisji pyłu zawieszonego jak za pomocą zgłoszonego środka, nie wynika jasno z dokumentów przedłożonych przez Holandię. Komisja pragnie podkreślić, że państwa członkowskie są zobowiązane do wybrania takich środków spośród różnych opcji służących osiągnięciu wyznaczonych celów w zakresie ochrony zdrowia i środowiska, które najmniej zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- (62) Podsumowując, Komisja ma podstawy, by twierdzić, że zgłoszony krajowy środek nie jest najmniej ograniczającym środkiem służącym osiągnięciu wyznaczonego celu w zakresie ochrony środowiska i zdrowia i że, jeżeli zostanie on przyjęty, będzie stanowił nieproporcjonalną przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

4. Kontekst międzynarodowy

- (63) Poniżej Komisja pragnie przedstawić kilka uwag odnoszących się do międzynarodowego kontekstu zgłoszonego środka. Na mocy Decyzji Rady 97/836/WE z dnia 27 listopada 1997 r. w związku z przystąpieniem Wspólnoty Europejskiej do Porozumienia Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych, dotyczącego przyjęcia jednolitych wymagań technicznych dla pojazdów kołowych, wyposażenia i części, które mogą być stosowane w tych pojazdach, oraz wzajemnego uznawania homologacji udzielonych na

⁽¹³⁾ Zob. raport TNO, str. 41.

podstawie tych wymagań („Zrewidowane Porozumienie z 1958 r.”)⁽¹⁴⁾, Wspólnota Europejska przystąpiła do regulaminu EKG ONZ nr 83⁽¹⁵⁾ przyjętego w ramach Porozumienia Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych, dotyczącego przyjęcia jednolitych wymagań technicznych dla pojazdów kołowych, wyposażenia i części, które mogą być stosowane w tych pojazdach oraz wzajemnego uznawania homologacji udzielonych na podstawie tych wymagań („Zrewidowane Porozumienie z 1958 r.”). Regulamin ten określa takie same wartości dopuszczalne emisji zanieczyszczeń i ma taki sam zakres zastosowania jak dyrektywa 70/220/WE, ostatnio zmieniona dyrektywą 98/69/WE. Zgodnie z art. 3 Porozumienia z 1958 r. „Pojazdy kołowe, wyposażenia lub części, dla których Umawiająca się Strona wydała homologacje typu zgodnie z art. 2 tego Porozumienia, i wyprodukowane albo na terytorium Umawiającej się Strony stosującej dany regulamin albo w innym kraju wyznaczonym przez Umawiającą się Stronę, która należycie homologowała dane typy pojazdów kołowych, wyposażenia lub części, uważa się za zgodne z ustawodawstwem każdej Umawiającej się Strony stosującej wspomniany regulamin w ramach homologacji typu”.

- (64) Środek zgłoszony przez władze holenderskie nie zawiera przepisu pozwalającego na stosowanie pojazdów, dla których wydano homologacje typu zgodnie z regulaminem ONZ EKG nr 83. Zatem pojazdy wyprodukowane na terytorium innych Umawiających się Stron, które spełniają wymogi regulaminu nr 83, nie mogłyby być wprowadzone na rynek holenderski. Tym samym przyjęcie tego środka stanowiłoby naruszenie Porozumienia z 1958 r. Stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości interpretacja prawa wspólnotowego musi być zgodna, w stopniu najbardziej możliwym, z międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty. Komisja musi zatem zapewnić spełnianie przez Wspólnotę zobowiązań wynikających z Porozumienia z 1958 r. W związku z tym Królestwo Niderlandów musi spełnić postanowienia regulaminu EKG ONZ nr 83. Odstępstwo od tego mogłoby zagrozić uznaniu homologacji typu WE przez pozostałe Umawiające się Strony i miałyby wyraźnie nieproporcjonalne skutki dla wywozu pojazdów przez WE do tych krajów.

IV. WNIOSEK

- (65) Na podstawie informacji udostępnionych w celu rzeczowej oceny przedłożonego uzasadnienia dotyczącego zgłoszenia krajowych środków i w świetle powyższych rozważań, Komisja uważa że wniosek Królestwa Niderlandów o zezwolenie na przyjęcie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od przepisów dyrektywy 98/69/WE, wniesiony w dniu 2 listopada 2005 r.:
- jest dopuszczalny,
 - nie spełnia wszystkich warunków określonych w artykule 95 traktatu WE. Holandii nie udało się udowodnić istnienia szczególnego problemu w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE. Nawet jeżeli gdyby przyznano, że Niderlandy udowodniły istnienie szczególnego problemu w odniesieniu do dyrektywy 98/69/WE, Komisja uważa że zgłoszony środek nie jest proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonych celów.
- (66) Dlatego Komisja ma powody uznać, że zgłoszone krajowe przepisy, nie mogą zostać zatwierdzone zgodnie z artykułem 95 ust. 6 traktatu WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ :

Artykuł 1

Odrzuca się zgłoszone przez Królestwo Niderlandów zgodnie z artykułem 95 ust. 5 traktatu WE krajowe przepisy ustanawiające obowiązkowe pułapy emisji pyłu zawieszonego dopuszczające 5 miligramów na kilometr w odniesieniu do pojazdów o maksymalnej dopuszczalnej wadze 1 305 kg (pojazdy N₁ klasy I) i samochodów pasażerskich (pojazdy M₁).

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli, dnia 3 maja 2006 r.

W imieniu Komisji
Günter VERHEUGEN
Wiceprzewodniczący

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 346 z 17.12.1997, str. 78.

⁽¹⁵⁾ Regulamin EKG ONZ nr 83 w sprawie „Jednolitych przepisów dotyczących homologacji pojazdów w odniesieniu do emisji z zanieczyszczeń zgodnie z wymaganiami paliwowymi silnika”.