YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(neljäs jaosto)

27 päivänä kesäkuuta 2007 *

Asiassa T-182/06,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. Sevenster ja M. de Grave,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Patakia, M. A. Alcover San Pedro ja H. van Vliet, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii Alankomaiden kuningaskunnan [EY] 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamista kansallisista säännösluonnoksista, joissa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajoittamisesta, 3.5.2006 tehdyn komission päätöksen 2006/372/EY (EUVL L 142, s. 16) kumoamista,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Legal sekä tuomarit I. Wiszniewska-Białecka ja E. Moavero Milanesi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.3.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 95 artiklan 4–6 kohdassa määrätään seuraavaa:

"4. Jos sen jälkeen, kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.

5. Jos sen jälkeen kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio lisäksi pitää tarpeellisena ottaa käyttöön uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön perustuvia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, jäsenvaltio antaa suunnitellut säännökset ja määräykset sekä niiden käyttöönottamisen perusteet tiedoksi komissiolle, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista.

6. Komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset kuuden kuukauden kuluessa 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tiedoksi antamisista todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

Jollei komissio tee päätöstä määräajan kuluessa, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja kansallisia säännöksiä tai määräyksiä pidetään hyväksyttyinä.

Komissio voi ilmoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle, että tässä kohdassa määrättyä määräaikaa voidaan pidentää edelleen kuudella kuukaudella, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi eikä määräajan pidentäminen vaaranna ihmisten terveyttä."

2 Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55) 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä ilman epäpuhtauksien tasoja koskevien raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi. Näissä suunnitelmissa voidaan määrätä tapauskohtaisesti valvontatoimista ja tarvittaessa sellaisten toimintojen keskeyttämisestä, moottoriajoneuvoliikenne mukaan lukien, jotka myötävaikuttavat raja-arvojen ylittymiseen.

3 Direktiivin 96/62 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle yhdeksän kuukauden kuluessa kunkin jakson päättymisestä ylitysmarginaalilla korotettuja raja-arvoja suurempien epäpuhtaustasojen ilmenemisestä.

4 Moottoriajoneuvojen päästöjen aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja neuvoston direktiivin 70/220/ETY muuttamisesta 13.10.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/69/EY (EYVL L 350, s. 1) tuli voimaan 28.12.1998, jolloin se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

5 Tässä säädöksessä asetetaan hiukkasmassan (PM) pitoisuudelle raja-arvo, joka on 25 mg/km, sellaisille dieselkäyttöisille ajoneuvoille, jotka kuuluvat moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 6.2.1970 annetun neuvoston direktiivin 70/156/ETY (EYVL L 42, s. 1) liitteessä II olevassa A jaksossa määriteltyyn luokkaan M (henkilöautot) – lukuun ottamatta ajoneuvoja, joiden enimmäismassa on yli 2 500 kg – ja luokan N_1 alaluokkaan I (hyötyajoneuvot, joiden sallittu enimmäispaino on 1 305 kg).

6 Direktiivin 98/69 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”– – jäsenvaltio ei saa – – moottoriajoneuvojen päästöjen aiheuttamaan ilman pilaantumiseen liittyvistä syistä

– evätä direktiivin 70/156/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaista EY-tyyppihyväksyntää tai

– evätä kansallista tyyppihyväksyntää tai

– kieltää ajoneuvojen rekisteröintiä, myyntiä tai käyttöönottoa, direktiivin 70/156/ETY 7 artiklan mukaisesti,

jos ajoneuvo on direktiivin 70/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna tällä direktiivillä, vaatimusten mukainen."

7 Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetulla neuvoston direktiivillä 1999/30/EY (EYVL L 163, s. 41) asetetaan yhdessä direktiivin 96/62 kanssa raja-arvot, joita sovelletaan muun muassa "PM_{10}"-hiukkasten pitoisuuksiin ilmassa ja jotka ovat olleet oikeudellisesti velvoittavia 1.1.2005 lähtien.

8 Direktiivin 1999/30 soveltamiseksi PM_{10}-hiukkaset on määritelty seuraavasti:

"'PM10-hiukkasilla' [tarkoitetaan] hiukkasia, jotka läpäisevät kokoerottelevan erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50%."

9 Direktiivin 1999/30 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että mainittujen hiukkasten pitoisuudet ilmassa eivät ylitä direktiivin liitteessä III olevassa 1 jaksossa vahvistettuja raja-arvoja.

10 Täsmennettäköön vielä lisäksi, vaikka kyse ei olekaan tällä hetkellä voimassa olevista säännöksistä, että komissio on tehnyt 21.12.2005 ehdotuksen niin sanotuksi "Euro 5" -asetukseksi, jolla dieselkäyttöisten ajoneuvojen, jotka kuuluvat luokkaan M (henkilöautot) ja luokan N_1 alaluokkaan I (hyötyajoneuvot, joiden sallittu enimmäispaino on 1 305 kg), aiheuttamien hiukkaspäästöjen yhteisön raja-arvo alennetaan 5 mg:aan/km.

11 Mikäli ehdotus hyväksytään nykyisessä muodossaan, esitetty uusi yhteisön raja-arvo tulee voimaan syyskuun lopussa 2009 mainittuihin kahteen luokkaan kuuluvien uusien ajoneuvotyyppien osalta ja tammikuun lopussa 2011 kaikkien kyseeseen tulevien uusien ajoneuvojen osalta.

Asian tausta

12 Alankomaiden kuningaskunta ilmoitti 2.11.2005 päivätyllä kirjeellä EY 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti komissiolle aikomuksestaan antaa asetus, jonka tarkoituksena on direktiivin 98/69 säännöksistä poiketen saattaa 1.1.2007 alkaen hiukkaspäästöjen raja-arvon 5 mg/km piiriin luokkaan M_1 ja luokan N_1 alaluokkaan I kuuluvat uudet dieselajoneuvot.

13 Poikkeushakemuksensa tueksi Alankomaiden kuningaskunta on täsmentänyt, että direktiivissä 1999/30 asetetut hiukkaspitoisuuksien raja-arvot ylittyivät kyseisen valtion useilla alueilla. Niinpä tiedonannon tehnyt jäsenvaltio katsoi, ettei se kykene noudattamaan yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan asetetuissa määräajoissa, vaikka direktiivin 1999/30 mukaan sen oli toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet hiukkaspitoisuuksien vähentämiseksi.

14 Alankomaiden kuningaskunta on korostanut, että hiukkaset ovat sille merkittävä huolenaihe maan korkean asukastiheyden ja infrastruktuurin keskittymisasteen sellaisen tason vuoksi, joka on korkeampi kuin muissa Euroopan valtioissa, mistä aiheutuu hiukkaspäästöjen korkeampi määrä neliökilometriä kohden. Asukkaat ovat erittäin alttiina epäpuhtauksille asuinalueiden välittömässä läheisyydessä kulkevan autoliikenteen ja muiden intensiivisten maankäyttötapojen vuoksi. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan tällä seikalla on kyseiselle valtiolle huomattava merkitys, kun otetaan huomioon useilla sen alueilla todettu liikennetiheys. Se, että liikenteestä peräisin olevista hiukkaspäästöistä merkittävä osa syntyy taajama-alueilla ja asuinalueiden yläpuolella, johtaa lisäksi siihen, että suuri määrä asukkaita altistuu erityisen myrkyllisille nokihiukkasille, joita dieselkäyttöisten ajoneuvojen pakokaasut sisältävät.

15 Alankomaiden kuningaskunta on myös väittänyt, että se kärsii ulkomailta peräisin olevasta huomattavasta saastemäärästä, koska kyseisessä valtiossa todetuista hiukkaspitoisuuksista 45 prosenttia on ihmisten aiheuttamaa ja tästä kaksi kolmasosaa on peräisin ulkomailta. Tämän vuoksi ainoastaan 15 prosenttiin kyseisen valtion keskimääräisistä hiukkaspitoisuuksista voitaisiin vaikuttaa kansallisilla ympäristönsuojelusäännöksillä.

16 Lopuksi Alankomaiden kuningaskunta on todennut antavansa etusijan henkilöautojen ja hyötyajoneuvojen aiheuttamien hiukkaspitoisuuksien alentamiselle. Alankomaiden kuningaskunta pitää ensisijaisen tärkeänä näiden ajoneuvojen aiheuttamien päästöjen alentamista, sillä sen mukaan ne aiheuttavat 70 prosenttia tieliikenteestä peräisin olevista päästöistä. Tiedoksiannon tehnyt jäsenvaltio on täsmentänyt, että dieselkäyttöisten ajoneuvojen määrä kyseisen valtion alueella kasvoi ennalta aavistamattomalla tavalla direktiivin 98/69 laatimisaikana.

17 Tiedoksi annettu poikkeava toimenpide kuuluu erottamattomasti säännöskokonaisuuteen, joka koskee tieliikennettä ja vähemmän saastuttavien ajoneuvojen ja

polttoaineiden käyttämiseen kannustamista. Mainittua toimenpidettä oli suunniteltu sovellettavaksi 31.12.2006 jälkeen käyttöön otettaviin dieselkäyttöisiin henkilöautoihin ja hyötyajoneuvoihin.

18 Asetusluonnos olisi Alankomaiden kuningaskunnan mukaan konkreettisesti johtanut sellaisten suodattimien asentamiseen, jotka alentavat dieselnoessa olevien hiukkasten määrää, mutta sitä ei ollut tarkoitettu sovellettavaksi Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa rekisteröityihin ajoneuvoihin.

19 Asetusluonnoksen mukainen ankarampi päästönormi ei muuttaisi mitenkään kyseeseen tulevien ajoneuvojen tyyppihyväksyntämenettelyjä eikä sellaisten ajoneuvojen rekisteröintiedellytyksiä, jotka ovat saaneet EY-tyyppihyväksynnän muissa jäsenvaltioissa.

20 Sitä vastoin poliisi ja kyseisten ajoneuvojen säännöllisistä tarkastuksista vastaavat elimet voisivat asetuksen voimaantulon jälkeen tarkistaa, onko henkilöauton tai kevyen hyötyajoneuvon osalta mahdollista noudattaa uutta raja-arvoa 5 mg/km.

21 Komissio ilmoitti 23.11.2005 päivätyllä kirjeellä vastaanottaneensa Alankomaiden hallituksen tiedonannon ja ilmoitti viimeksi mainitulle, että kuuden kuukauden määräaika, joka komissiolla EY 95 artiklan 6 kohdan nojalla on poikkeavia toimenpiteitä koskevan päätöksen tekemiseksi, oli alkanut kulua 5.11.2005 eli tiedonannon vastaanottamisen jälkeisenä päivänä.

22 Direktiivin 96/62 mukaisesti laadittu arviointikertomus ilmanlaadusta Alankomaissa vuonna 2004 toimitettiin komissiolle 8.2.2006 ja komissio merkitsi sen 10.2.2006 rekisteriinsä.

23 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat 10.3.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolle Milieu- en Natuurplanbureaun (Alankomaiden ympäristönarviointivirasto, MNP) maaliskuussa 2006 laatimasta kertomuksesta, jonka otsikkona on "Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" (Uusia näkökulmia hiukkasongelman ulottuvuuteen).

24 Arvioidakseen Alankomaiden viranomaisten esittämien väitteiden paikkansapitävyyttä komissio pyysi tieteellistä ja teknistä lausuntoa konsulttien yhteenliittymältä, jota koordinoi Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Alankomaiden sovelletun tieteellisen tutkimuksen järjestö, TNO).

25 Mainittu järjestö esitti kertomuksensa komissiolle 27.3.2006.

26 Komissio hylkäsi Alankomaiden kuningaskunnan [EY] 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamista kansallisista säännösluonnoksista, joissa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajoittamisesta, 3.5.2006 tehdyllä päätöksellään 2006/372/EY (EUVL L 142, s. 16; jäljempänä päätös) tiedoksi annetun asetusluonnoksen, koska "[Alankomaiden kuningaskunta] ei [ollut] pystynyt osoittamaan erityisen ongelman olemassaoloa direktiivin [98/69] osalta" ja koska "tiedoksi annettu toimenpide ei [ollut] oikeasuhteinen toimenpiteen tavoitteisiin nähden".

Menettely ja asianosaisten lausumat

27 Alankomaiden kuningaskunta nosti päätöksen kumoamista koskevan kanteen 12.7.2006 jättämällään kannekirjelmällä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 a artiklan nojalla se esitti samana päivänä hakemuksen asian käsittelemiseksi nopeutetussa menettelyssä.

28 Komissio jätti huomautuksensa nopeutettua menettelyä koskevasta hakemuksesta 8.8.2006 ja vastauskirjelmänsä 6.10.2006.

29 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (neljäs jaosto) hyväksyi 26.10.2006 tekemällään päätöksellä nopeutettua menettelyä koskevan hakemuksen.

30 Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat ja vastaukset suullisiin kysymyksiin kuultiin 29.3.2007 pidetyssä istunnossa.

31 Alankomaiden hallitus vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

33 Alankomaiden hallitus väittää, että päätös on ristiriidassa EY 95 artiklassa olevien aineellisten sääntöjen ja EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden kanssa ensinnäkin, koska siinä kyseisen jäsenvaltion toimittamia merkityksellisiä tietoja tutkimatta todetaan, ettei Alankomaissa ole olemassa erityistä ongelmaa, joka on ilmennyt direktiivin 98/69 antamisen jälkeen, ja toiseksi, koska siinä katsotaan, ettei tiedoksi annettu asetusluonnos ole oikeasuhteinen Alankomaiden kuningaskunnan tavoitteisiin nähden, ja kolmanneksi, koska päätöksessä otetaan tiedoksi annetun luonnoksen tutkinnan yhteydessä huomioon kansainvälisoikeudellinen asiayhteys.

34 Alankomaiden hallitus riitauttaa päätöksen kahdelta osin sikäli kuin kyse on erityisen ongelman olemassaolosta Alankomaissa. Yhtäältä komissio on virheellisesti katsonut, ettei Alankomaissa ole olemassa ilmanlaatuun liittyvää erityistä ongelmaa. Toiseksi komissio on perusteluja esittämättä jättänyt ongelman erityisyyttä arvioidessaan ottamatta huomioon Alankomaiden viranomaisten säännönmukaisesti toimittamat asiakirjat ja laiminlyönyt näin sekä sillä olevaa huolellisuusvelvoitetta että päätösten perusteluvelvollisuutta.

35 Ensimmäiseksi on syytä tutkia kanteessa esitettyjen väitteiden toinen osa, joka koskee sen ongelman erityisyyttä, jonka Alankomaiden kuningaskunta katsoo kohdanneensa.

Huolimattomuus ja perusteluvelvollisuuden laiminlyönti, jotka ovat väitetysti johtaneet virheelliseen arviointiin Alankomaiden ilmanlaatuun liittyvän ongelman erityisyydestä

Asianosaisten lausumat

36 Alankomaiden hallitus katsoo, että komissio on laiminlyönyt huolellisuusvelvoitettaan jättäessään syytä ilmoittamatta tutkimatta ne merkitykselliset tiedot, jotka sille osoitettiin määräajassa ennen päätöksen tekemistä.

37 Toisin kuin komissio väittää päätöksen 41 kohdassa, sillä oli käytettävissään merkitykselliset tiedot Alankomaista vuodelta 2004.

38 Mikäli komissio olisi noudattanut huolellisuusvelvoitettaan ja ottanut huomioon kyseiset uudet tiedot, se olisi voinut todeta, että Alankomaissa oli ilmennyt erityinen ongelma direktiivin 98/69 antamisen jälkeen.

39 Komissio myöntää, että toisin kuin komissio väittää päätöksen 41 kohdassa, Alankomaiden kuningaskunta todella jätti virallisesti arviointikertomuksensa vuodelta 2004 ennen päätöksen tekemistä. Tästä ei kuitenkaan mitenkään voida päätellä komission toimineen huolimattomasti asiakirjojen tutkimisen osalta.

40 Alankomaiden kuningaskunta esitti komission mukaan kyseisen kertomuksen yli neljä kuukautta kertomuksen jättämiselle direktiivin 96/62 11 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Kansallisen toimenpiteen tiedoksiannolla 2.11.2005 ei täten viitata näihin tietoihin.

41 Komissio on pyytänyt Alankomaiden kuningaskuntaa toimittamaan sille kyseiset tiedot mahdollisimman aikaisin, ja saatuaan tiedot se välitti ne TNO:lle ja pyysi tätä ottamaan ne huomioon kertomuksessa, jonka kyseinen järjestö laati Alankomaiden kuningaskunnan esittämästä poikkeuspyynnöstä.

42 Alankomaiden kuningaskunnan arviointikertomus vuodelta 2004 on komission mukaan otettu huomioon TNO:n tutkimuksessa ja päätöksen perusteluissa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

43 TNO huomauttaa sivulla 29 kertomuksessaan, johon komissio ilmeisen selvästi on tukeutunut päätöstä tehdessään ja jossa esitettyjä toteamuksia ja päätelmiä Alankomaiden hallitus ei ole asettanut kyseenalaiseksi, että se "ei voi vielä suorittaa vertailua vuoden 2004 osalta – – koska vuoden 2004 tietojen tutkinta on viivästynyt siitä syystä, että useat jäsenvaltiot, mukaan luettuna Alankomaiden kuningaskunta, ovat ilmoittaneet tietonsa myöhässä".

44 Päätöksen kohdista, jotka koskevat kysymystä Alankomaiden ilmanlaatuun liittyvän ongelman erityisyydestä, ilmenee kuitenkin, että Alankomaiden viranomaisten toimittamat edellä mainitut tiedot on otettu huomioon TNO:n kertomuksessa. Mainitulla kertomuksen sivulla 29 täsmennetään erityisesti seuraavaa:

"Alankomaiden kuningaskunnan vuoden 2004 ylitysten osalta ilmoittamat alustavat tiedot tuovat esiin vuoteen 2003 verrattuna erilaisen tilanteen. Kaikilla alueilla on todettavissa, että PM_{10}-pitoisuudet ylittävät ainakin yhden ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon."

45 Lisäksi TNO:n kertomuksen sivulla 29 ja komission päätöksen 41 kohdassa esitetään eräitä toteamuksia, jotka sisältyvät edellä mainittuun MNP:n maaliskuussa 2006 laatimaan kertomukseen.

46 Lopuksi on todettava, kuten päätöksen 42 kohdasta ilmenee, että kun komissio on kieltäytynyt katsomasta osoitetuksi, että Alankomaiden kuningaskunnalla oli olemassa direktiivissä 1999/30 asetettujen hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen noudattamista koskeva erityinen ongelma, se on ottanut huomioon myös nämä Alankomaiden hallituksen toimittamat uudet tiedot, jotka sisältyivät MNP:n kertomukseen.

47 Näissä olosuhteissa komissiota ei voida moittia siitä, että se on jättänyt tutkimatta ne uudet tiedot, jotka Alankomaiden hallitus esitti sille ennen päätöksen tekemistä.

48 Tästä seuraa väistämättä se, että komissiota ei voida myöskään moittia siitä, ettei se ole ilmoittanut tämän väitetyn huomiotta jättämisen syitä.

49 Väitteet, jotka perustuvat siihen, että komissio on laiminlyönyt sillä olevaa huolellisuusvelvoitetta ja perusteluvelvollisuutta, eivät täten voi menestyä.

Kysymys siitä, että komissio on kieltäytynyt myöntämästä Alankomaiden ilmanlaatuun liittyvän ongelman erityisyyttä

Alustavat huomautukset

50 Jäsenvaltion, joka vetoaa EY 95 artiklan 5 kohtaan, on näytettävä toteen, että tämän määräyksen soveltamisedellytykset täyttyvät (asia T-366/03, Land Oberösterreich ja Itävalta v. komissio, tuomio 5.10.2005, Kok. 2005, s. II-4005, 63 kohta; ks. myös vastaavasti EY 95 artiklan 4 kohdan osalta asia C-3/00, Tanska v. komissio, tuomio 20.3.2003, Kok. 2003, s. I-2643, 84 kohta).

51 Alankomaiden kuningaskunta on poikkeushakemuksessaan perustellut tiedoksi annettua kansallista toimenpidettä korostamalla sitä, että ilmanlaatu ei useilla kyseisen valtion alueilla täyttänyt direktiivissä 1999/30 asetettuja edellytyksiä ja erityisesti että kyseisessä säännöksessä hiukkaspitoisuuksille asetetut raja-arvot ylittyivät useilla alueilla, vaikka jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki toimenpiteet, joilla kyseisten hiukkasten pitoisuuksia voidaan alentaa.

52 Näin ollen Alankomaiden kuningaskunta väitti, ettei se voi kohtuullisesti odottaa, että Euro 5 -asetusluonnos, jolla kyseessä olevien dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen raja-arvo alennetaan raja-arvoon 5 mg/km tämän hetkisestä direktiivissä 98/69 asetetusta raja-arvosta 25 mg/km, tulee voimaan, ja että täten se haluaa ennakoida kansallisella tasolla raja-arvon 5 mg/km käyttöönoton kyseisten ajoneuvojen osalta.

53 Osoittaakseen kanteensa perusteltavuuden Alankomaiden kuningaskunnan on täten näytettävä toteen komission katsoneen päätöksessä virheellisesti, että asiassa ei ollut osoitettu, että Alankomaiden alueella todetut direktiivissä 1999/30 asetettujen hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitykset olivat siten akuutteja, että ne erottuivat selvästi muissa jäsenvaltioissa todetuista ylityksistä.

54 Tältä osin Alankomaiden hallitus moittii komissiota ensinnäkin siitä, että komissio on soveltanut virheellisesti EY 95 artiklan 5 kohdassa olevaa edellytystä, joka koskee ympäristönsuojeluun liittyvän ongelman erityisyyttä, toiseksi siitä, että se on jättänyt huomiotta vaikeudet, jotka liittyvät sisävesiliikenteen ja merikuljetusten aiheuttamien hiukkaspäästöjen vähentämiseen tähtäävien kansallisten toimenpiteiden toteuttamiseen, kolmanneksi siitä, ettei komissio ole huomioinut sitä, että toimenpiteet rajat ylittävien saasteiden torjumiseksi ovat mahdottomia, ja neljänneksi siitä, ettei se ole myöntänyt, että Alankomaissa todetut ilman hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitykset ovat luonteeltaan erityisen vakavia.

Erityisyyttä koskevan edellytyksen soveltaminen

– Asianosaisten lausumat

55 Alankomaiden hallitus moittii komissiota ensinnäkin siitä, että komissio edellytti pyydetyn poikkeuksen myöntämiseksi sitä, että Alankomaiden pyyntönsä tueksi esittämä ilmanlaatua koskeva ongelma koskettaa yksinomaan kyseistä valtiota.

56 Komission väitteelle, jonka mukaan EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion erityisen ongelman ei voida katsoa olevan olemassa, mikäli sama ongelma ilmenee toisessa jäsenvaltiossa, kuten nyt esillä olevassa asiassa Belgiassa, ei voida löytää perusteita kyseisen määräyksen sanamuodosta eikä komission aiemmasta käytännöstä. Alankomaiden hallituksen mukaan on vaikeaa ymmärtää mainitun yksinomaisuutta koskevan edellytyksen sovellettavuutta ympäristöongelmaan, jossa on kyse rajat ylittävästä ilmansaastumisesta.

57 Komissio sitä vastoin katsoo, ettei se ole mitenkään edellyttänyt Alankomaiden kuningaskunnan osoittavan, että esillä oleva ilmanlaatua koskeva ongelma vaikuttaa yksinomaan kyseisen valtion alueeseen. Komissio on verrannut ilmoitettujen kansallisten arviointikertomusten perusteella Alankomaiden kuningaskunnan tilannetta muiden jäsenvaltioiden tilanteeseen ja tullut siihen johtopäätökseen, että Alankomaat ei ollut kohdannut erityistä ongelmaa, joka aiheutui direktiivissä 1999/30 asetettujen hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ja direktiivin 98/69 kattamien moottoriajoneuvojen aiheuttamien hiukkaspäästöjen ylityksestä.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 EY 95 artiklan 4–7 kohdassa myönnetään jäsenvaltioille ja komissiolle oikeus poiketa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan johdosta annettujen yhdenmukaistamistoimenpiteiden soveltamisesta, mikäli tällainen poikkeaminen on ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeen.

59 Ottaakseen käyttöön edellä mainittuja tarkoituksia varten annettavia kansallisia säännöksiä sellaisilla aloilla, joilla yhdenmukaistamistoimenpide on jo toteutettu, jäsenvaltion on EY 95 artiklan 5 kohdan nojalla kyettävä osoittamaan, että kansalliset säännökset perustuvat uuteen tieteelliseen näyttöön ja että niillä vastataan kyseisen jäsenvaltion erityisiin ongelmiin, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

60 Tämä suojalausekkeen luonteinen määräys muodostaa yhteismarkkinoiden järjestelyn mukautuksen, joka on otettu käyttöön ihmisten elin- ja työolojen säilyttämiseksi yhteisössä, mikä on yhtä perustavanlaatuinen perustamissopimuksen päämäärä kuin lainsäädännön yhdenmukaistaminen.

61 Kyseistä määräystä sovelletaan erityisesti tilanteisiin, joissa jäsenvaltion koko alueella tai osalla sitä esiintyy uusi ilmiö, joka vaikuttaa kielteisesti ympäristöön tai työympäristöön, jota ei ole voitu ottaa huomioon laadittaessa yhdenmukaistettuja sääntöjä ja johon on syytä puuttua välittömästi kansallisella tasolla odottamatta yhteisön lainsäädännön muutosta. Tällainen muutos ei nimittäin ehkä soveltuisi todetun ongelman ratkaisemiseksi joko ilmiön puhtaasti alueellisen luonteen tai ongelman osalta ilmenevien sellaisten alueellisten erityispiirteiden vuoksi, jotka ovat ristiriidassa sen viiveen kanssa, joka kuuluu erottamattomana osana uutta yhdenmukaistettua sääntöä koskeviin neuvotteluihin ja sen voimaantuloon.

62 Koska EY 95 artiklan 5 kohta koskee tilannetta, jossa on kyse jäsenvaltion erityisestä ongelmasta, joka on ilmennyt yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, kyseisellä määräyksellä suljetaan pois se mahdollisuus, että sen nojalla otetaan käyttöön yhdenmukaistetusta säännöstä poikkeavia kansallisia säännöksiä sellaisen ympäristövaaran torjumiseksi, joka on luonteeltaan yleinen yhteisön alueella.

63 Kaikki ongelmat, jotka ilmenevät suurin piirtein samanlaisina kaikissa jäsenvaltioissa ja jotka täten ovat ratkaistavissa yhteisön tasolla yhdenmukaistetuilla ratkaisuilla, ovat luonteeltaan yleisiä, eivätkä ne täten ole erityisiä EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

64 EY 95 artiklan 5 kohdan asianmukaiseksi tulkitsemiseksi ongelman kansallista erityisyyttä koskevaa edellytystä on täten pohdittava pääasiallisesti siinä valossa, onko asiaan sovellettavien sääntöjen yhteisön tason yhdenmukaistaminen soveltuva tapa vastata riittävällä tavalla paikallisesti kohdattuihin ongelmiin, ja mikäli näin ei ole, kansallisten toimenpiteiden käyttöönotto on perusteltua.

65 Alankomaiden hallitus on näin ollen oikeassa väittäessään lähtökohtaisesti, että jotta kyseessä katsotaan olevan esillä olevassa määräyksessä tarkoitetulla tavalla jäsenvaltion erityinen ongelma, ei ole välttämätöntä, että ongelma on seurausta ympäristövaarasta, joka vallitsee ainoastaan kyseisen valtion alueella. Yleisen riskin toteutumisen yhteydessä alueelliset erityispiirteet voivat nimittäin edellisissä kohdissa mainituissa tilanteissa muodostaa erityisen ongelman.

66 Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että komissio olisi esillä olevassa asiassa rajannut EY 95 artiklan 5 kohdassa mainitun ympäristönsuojelua koskevien kansallisten ongelmien erityisyyden käsitteen koskemaan tilanteita, joissa ongelmat ilmenevät ainoastaan tiedoksiannon suorittaneen jäsenvaltion alueella.

67 Erityisesti, kuten Alankomaiden hallitus itse toteaa kannekirjelmänsä 34 kohdassa, komissio on nimenomaisesti katsonut päätöksen 41 kohdassa, että kansallisten arviointikertomusten mukaan Alankomailla ei vuonna 2003 ollut raja-arvojen ylittymisen osalta ongelmia, jotka ovat erityisen merkittäviä verrattuna muihin jäsenvaltioihin, kuten Belgiaan, Itävaltaan, Kreikkaan, Tšekin tasavaltaan, Liettuaan, Sloveniaan ja Slovakiaan.

68 TNO toteaa lisäksi kertomuksensa sivulla 31, että maantiekuljetukset muodostavat selvästi erään huomattavimmista hiukkaslähteistä Alankomaissa, mutta ne eivät tältä osin eroa merkittävästi muista jäsenvaltioista, kuten Belgiasta, Tanskasta, Ranskasta, Saksasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

69 TNO huomauttaa vielä, että dieselkäyttöisten henkilöautojen prosenttiosuus ei Alankomaissa ole korkea verrattuna muihin jäsenvaltioihin.

70 Komissio on vielä päätöksen 42 kohdassa todennut, ettei vaikuta mitenkään varmalta, että Alankomaiden kuningaskunnalla on muihin jäsenvaltioihin verrattuna erityisiä ongelmia noudattaa direktiivissä 1999/30 asetettuja hiukkaspitoisuuksien raja-arvoja.

71 Täten ei voida väittää, että komissio olisi edellyttänyt Alankomaiden kuningaskunnan osoittavan, että ilmanlaadun ongelma, johon se vetosi poikkeushakemuksensa perusteeksi, vaikuttaa yksinomaan Alankomaiden alueeseen.

72 Erityisyyttä koskevan edellytyksen tulkintaan liittyvät Alankomaiden hallituksen väitteet on täten hylättävä tosiseikkojen osalta virheellisinä.

Sisävesiliikenteen ja merikuljetusten aiheuttamien hiukkaspäästöjen vähentämiseen tähtäävien kansallisten toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvien vaikeuksien huomioimatta jättäminen

– Asianosaisten lausumat

73 Alankomaiden hallitus moittii komissiota seuraavaksi siitä, että se on katsonut voivansa hyväksyä tiedoksi annetun asetusluonnoksen ainoastaan sillä edellytyksellä, että Alankomaissa todetut ilman hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitykset johtuvat suurimmalta osin dieselkäyttöisten tieliikenneajoneuvojen aiheuttamista hiukkaspäästöistä.

74 Kantajan mukaan komissio unohtaa, että Alankomaiden kuningaskunta on yksityiskohtaisen tutkimuksen päätteeksi tullut siihen tulokseen, että sen käytettävissä olevat keinot puuttua sisävesiliikenteen ja merikuljetusten aiheuttamiin hiukkaspäästöihin ovat vähäiset tai jopa olemattomat.

75 Näistä kahdesta kuljetustavasta peräisin olevia hiukkaspäästöjä koskeviin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin säännöksiin perustuvat velvoitteet muodostavat juuri ne tekijät, jotka rajoittavat Alankomaiden hallituksen toimintamahdollisuuksia kansallisella tasolla. Rotterdamin kaltaisen suuren sataman olemassaolo lisää entisestään tämän Alankomaiden erityisen ongelman akuuttisuutta.

76 Komissio sitä vastoin katsoo ainoastaan todenneensa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ollut osoittanut kohdanneensa direktiivin 98/69 mukaisten moottoriajoneuvojen aiheuttamista hiukkaspäästöistä johtuvaa erityistä ongelmaa. Komissio on ainoastaan katsonut, että jos sisävesiliikenne ja merikuljetukset aiheuttivat jäsenvaltiossa suhteellisesti enemmän hiukkaspäästöjä kuin muissa jäsenvaltioissa ja jos ainoastaan 25 prosenttia uusista ajoneuvoista kyseisessä jäsenvaltiossa oli dieselkäyttöisiä, asiassa ei näin ollut näytetty toteen hiukkaspitoisuuksia koskevan sellaisen erityisen ongelman olemassaoloa, joka johtui siitä, että direktiivissä 98/69 sallittiin se, että osassa edellä mainituista ajoneuvoista ei ole hiukkassuodatinta.

77 Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt poikkeushakemuksessaan väitettä, joka perustuu sillä yhteisön oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaan oleviin velvoitteisiin. Lisäksi tämä peruste merkitsee komission mukaan sen kestämättömän väitteen puolustamista, että siinä tapauksessa, että kansainvälisen oikeuden mukaiset velvoitteet estävät jäsenvaltiota toteuttamasta tiettyjä toimenpiteitä, komission olisi hyväksyttävä poikkeukset EY 95 artiklan nojalla toteutettuihin yhdenmukaistamistoimiin riippumatta siitä, täyttyvätkö kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa määrätyt edellytykset.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

78 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensimmäiseksi, että kysymys siitä, soveltuuko tiedoksi annettu asetusluonnos alentamaan ilmassa olevia hiukkaspitoisuuksia Alankomaissa, kun se vähentää ainoastaan tiettyjen dieselkäyttöisten tieliikenneajoneuvojen aiheuttamien hiukkasten määrää, kuuluu paremminkin sen valvonnan piiriin, jossa tiedoksi annetun kansallisen toimenpiteen suhteellisuutta verrataan kahden muun hiukkaspäästöjen lähteen eli sisävesiliikenteen ja merikuljetusten harkittavissa oleviin muihin toimintatapoihin, kuin ongelman erityisyyttä koskevan valvonnan piiriin.

79 Joka tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa toiseksi, että Alankomaiden hallituksen väitteitä, joissa vedotaan kansainvälisen oikeuden tai yhteisön oikeuden velvoitteisiin, jotka mahdollisesti estävät puuttumasta sisävesiliikenteen ja merikuljetusten aiheuttamista hiukkaspäästöistä johtuviin ongelmiin, ei voida ottaa tutkittavaksi, koska Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt niitä poikkeushakemuksessaan.

80 Samoin kuin ilmoitettujen valtiontukien hyväksymisten osalta, jäsenvaltiolle myönnetty lupa poiketa yhteisön yhdenmukaistamistoimesta EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdan nojalla voi koskea ainoastaan kansallista toimenpidettä sellaisena kuin se on esitetty komissiolle (ks. vastaavasti asia T-37/97, Forges de Clabecq v. komissio, tuomio 25.3.1999, Kok. 1999, s. II-859, 100 kohta).

81 Kolmanneksi Alankomaiden hallituksen väitteet ovat tosiseikkojen osalta virheellisiä. Toisin kuin se väittää, komissio ei ole edellyttänyt tiedoksi annetun toimenpiteen hyväksymiseksi sitä, että Alankomaissa todetut ilman hiukkaspitoisuuksien rajaarvojen ylitykset johtuisivat suurimmalta osin dieselkäyttöisten tieliikenneajoneuvojen aiheuttamista hiukkaspäästöistä.

82 Kuten päätöksen 40 ja 43 kohdasta ilmenee, komissio on sitä vastoin ainoastaan todennut, että verrattuna muihin jäsenvaltioihin Alankomaiden kuningaskunnalle oli ominaista sisävesiliikenteen ja merikuljetusten aiheuttamien hiukkaspäästöjen huomattavasti korkeampi määrä ja että dieselkäyttöisten tieliikenneajoneuvojen prosenttiosuus Alankomaiden kuningaskunnassa oli huomattavasti alhaisempi kuin Euroopan unionissa keskimäärin ja täten direktiivin 98/69 soveltamisalaan kuuluvien dieselkäyttöisten ajoneuvojen aiheuttamista hiukkaspäästöistä Alankomaissa aiheutuvan erityisen ongelman olemassaolo saatettiin kyseenalaistaa.

83 Ei siis vaikuta siltä, että komissio olisi missään tapauksessa edellyttänyt tiedoksi annetun toimenpiteen hyväksymiseksi sitä, että Alankomaissa todetut ilman hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitykset johtuisivat suurimmalta osin dieselkäyttöisten tieliikenneajoneuvojen aiheuttamista hiukkaspäästöistä.

84 Alankomaiden hallituksen väitteet eivät voi täten menestyä.

Kysymys siitä, että Alankomaiden kuningaskunnan on mahdotonta torjua rajat ylittävää saastumista

– Asianosaisten lausumat

85 Alankomaiden hallitus väittää myös, että sen toimintamahdollisuuksia rajoittaa lisäksi se, että sen on mahdotonta torjua sitä merkittävää hiukkasmäärää, joka ylittää sen rajat.

86 Komissio vastaa, että myös useat Euroopan unionin muut valtiot kohtaavat merkittäviä rajat ylittävien hiukkaspäästöjen tasoja.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

87 Alankomaiden kuningaskunnan esiin tuoma mahdottomuus torjua ulkomaista alkuperää olevia hiukkasia ei itsessään ole sen luonteinen seikka, että sillä osoitettaisiin, että Alankomaat on kohdannut erityisen ilmanlaatuun liittyvän ongelman.

88 Kuten TNO huomauttaa kertomuksessaan, hiukkasista suurempi osuus on lähes lähtökohtaisesti ulkomaista alkuperää Alankomaiden kaltaisissa valtioissa, jotka ovat pinta-alaltaan pieniä ja joissa tietyllä etäisyydellä olevat saastumisen lähteet tavallisesti luokitellaan ulkomaisiksi, kun taas pinta-alaltaan laajoissa maissa niitä pidettäisiin kotimaisina.

89 Lisäksi Alankomaiden hallitus myöntää implisiittisesti itsekin, että rajat ylittävä saastuminen ei voi määritelmänsä puolesta olla yhden jäsenvaltion osalta erityistä, sikäli kuin se väittää, että yksinomaisuutta koskeva edellytys, jota se väittää komission virheellisesti soveltaneen, on hankalasti yhteen sovitettavissa saastumiseen olennaisena osana sisältyvän rajat ylittävän luonteen kanssa.

90 Alankomaiden hallitus korosti istunnossa, että maantieteellisen sijaintinsa vuoksi Alankomaissa todella ilmenee ilmanlaatua koskeva erityinen ongelma.

91 Se ei kuitenkaan ole mitenkään osoittanut, että rajat ylittävät hiukkaspäästöt vaikuttavat ilmanlaatuun Alankomaissa siinä määrin, että hiukkaspäästöjen rajoittamista koskeva ongelma ilmenee siellä eri tavalla kuin muualla yhteisössä ja että tämä oikeuttaa kansalliset erityistoimenpiteet.

92 Lisäksi on huomattava, että Alankomaiden kuningaskunnan direktiiviä 98/69 koskevan poikkeushakemuksen perusteeksi esittämän ympäristönsuojeluongelman erityisyyttä on arvioitava direktiivissä 1999/30 asetettujen sääntöjen valossa. Direktiivin 1999/30 liitteessä III asetetaan ainoastaan ilman hiukkaspitoisuuksien raja-arvot, joita jäsenvaltioiden on noudatettava, eikä siinä huomioida hiukkasten alkuperää.

93 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei täten voi katsoa osoitetuksi, että Alankomaiden alueen ulkopuolisten hiukkaspäästöjen vaikutus ilman hiukkaspitoisuuteen kyseisellä alueella muodostaa itsessään Alankomaiden osalta EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun kyseisen valtion ilmanlaatua koskevan erityisen ongelman.

94 Alankomaiden hallituksen väitettä ei täten voida hyväksyä.

Alankomaissa todettujen ilmassa olevien hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitysten erityisen vakavan luonteen tunnustamatta jättäminen

– Asianosaisten lausumat

95 Alankomaiden hallitus moittii komissiota siitä, että se on kiistänyt niiden ylitysten, joita vuonna 2004 todettiin kaikilla Alankomaiden alueilla ja taajamissa suhteessa

direktiivissä 1999/30 asetettuihin ja 1.1.2005 lähtien sovellettaviin hiukkaspitoisuuksien päivittäisiin raja-arvoihin sekä kyseisiin raja-arvoihin ylitysmarginaalilla korotettuina, olleen luonteeltaan erityisen vakavia.

96 TNO:n kertomuksen mukaan Alankomaiden kuningaskunnan ilmoittamista alustavista tiedoista ilmeni ainakin yhden ylitysmarginaalilla korotetun hiukkaspitoisuuden raja-arvon ylittyminen.

97 Pitää paikkansa, että MNP:n vuoden 2006 kertomuksen sivulta 11 ilmenee, että hiukkastasot Alankomaissa ovat aiemmin oletettua alhaisempia. Alankomaiden hallituksen mukaan tätä väitettä ei kuitenkaan voida lukea Alankomaiden hallituksen nimiin, vaikka MNP onkin kyseisen hallituksen alainen virasto.

98 Kantajan mukaan MNP:n toteamuksilla ei kuitenkaan missään tapauksessa aseteta kyseenalaiseksi hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitysten – arvioituna suhteessa direktiivissä 1999/30 asetettuihin enimmäismääriin – erityisyyttä, kuten kyseisen viraston kertomuksen sivulta 3 ilmenee.

99 Alankomaiden hallitus on vielä istunnossa moittinut komissiota siitä, ettei se ole ottanut huomioon Alankomaihin vaikuttavia erityistekijöitä, jotka johtuvat asukas- ja liikennetiheydestä sekä asutusten sijainnista maanteiden varsilla.

100 Komissio vastaa, että kuten TNO:n kertomuksesta voidaan päätellä, Alankomaissa ei vuonna 2003 ilmennyt raja-arvojen ylityksiä, jotka olivat erityisen merkittäviä verrattuna muihin jäsenvaltioihin, joista eräissä – toisin kuin Alankomaissa – todettiin ylityksiä kaikilla alueilla.

101 Komissio lisää, että kaikki vuoden 2004 kansalliset arviointikertomukset vahvistavat sen, että Alankomaissa ei ollut ilmanlaatua koskevaa erityistä ongelmaa. Alankomaiden arviointikertomuksessa tuodaan esiin enemmän raja-arvojen ylityksiä kuin vuonna 2003, sillä viimeksi mainittua vuotta koskeva kertomus perustui yksinomaan mittauksiin, kun taas vuoden 2004 kertomuksessa käytettiin osittain mallintamiseen perustuvia laskelmia. Lisäksi direktiiveissä asetettuja rajoja alennettiin, ja näin Alankomaissa vuonna 2004 todettujen ylitysten määrän lisääntyminen ei itsessään mitenkään merkitse sitä, että kyseisessä maassa ilmeni erityinen ilmanlaatua koskeva ongelma.

102 MNP:n maaliskuussa 2006 laatiman kertomuksen mukaan – johon voidaan vedota Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan, sillä se on esitetty virallisesti poikkeushakemuksen tueksi – Alankomaissa todettuja hiukkaspäästöjä koskevat aiemmat arviot olivat yliarvioituja 10–15 prosentilla. Komission mukaan asiassa ei ollut varmuutta siitä, että Alankomaiden kuningaskunnassa ilmeni muihin jäsenvaltioihin verrattuna erityinen ongelma, joka esti sitä noudattamasta direktiiviä 1999/30.

103 Komission mukaan hiukkasten mahdollisten terveysvaikutusten pitkäkestoisuus ei ole Alankomaiden erityinen ongelma. Lisäksi MNP huomauttaa, että pitkäkestoisen hiukkasille altistumisen terveysvaikutukset ovat noin 10–15 prosenttia arvioitua vähäisempiä.

104 Tästä seuraa komission mukaan se, että vaikeuksia noudattaa direktiivissä 1999/30 asetettuja hiukkaspitoisuuksien raja-arvoja ei ilmene ainoastaan Alankomaiden kuningaskunnassa tai ainoastaan Alankomaiden kuningaskunnassa ja Belgian kuningaskunnassa, vaan lukuisissa jäsenvaltioissa, että Alankomaiden kuningaskunnassa ilmennyt ilmanlaatua koskeva ongelma ei ollut erityisen merkittävä verrattuna muissa jäsenvaltioissa ilmenneisiin ongelmiin ja että joissain tapauksissa Alankomaiden kuningaskunnassa ilmennyt ongelma oli todennäköisesti jopa vähemmän merkittävä kuin vaikeudet, joita esimerkiksi Belgian kuningaskunta oli kohdannut.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

105 On ilmeisen selvää ja riidatonta, että ongelma, joka koskee dieselkäyttöisten ajoneuvojen aiheuttamia hiukkaspäästöjä, on akuutti ja sen johdosta yhteisön tason asianmukaiset lainsäädäntötoimet ovat perusteltuja. On niin ikään selvää, että Alankomaiden tiedoksi antamalla kansallisella toimenpiteellä pyritään kyseisen valtion alueella ennakoimaan neuvotteluvaiheessa olevasta asetusehdotuksesta ilmenevän hiukkaspäästöjen raja-arvon sisällyttäminen yhdenmukaistettuihin säännöksiin (ks. edellä 52 kohta).

106 Tällainen toimintatapa ei lähtökohtaisesti ole ristiriidassa EY 95 artiklan 5 kohdan kanssa, kunhan kyseinen jäsenvaltio on osoittanut, että uuden yhdenmukaistetun säännöksen mahdollisen voimaantulon vaatima aika johtaa kyseisen jäsenvaltion koko alueella tai osalla sitä erityisiin ongelmiin, jotka erottavat sen muista jäsenvaltioista ja joiden johdosta ennakoiva toimenpide on tarpeen.

107 Tältä osin oikeudenkäyntiasiakirjoista ei ilmene, että Alankomaissa todetut direktiivissä 1999/30 asetettujen hiukkaspitoisuuksien raja-arvojen ylitykset ovat muissa jäsenvaltioissa todettuihin vastaaviin ylityksiin verrattuna sillä tavoin akuutteja, että ne muodostavat ilmanlaatua koskevan erityisen ongelman tiedoksiannon tehneessä jäsenvaltiossa.

108 MNP:n tutkimuksessa, jonka otsikkona on "Beoorderling van het prinsjedagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005" (Toimenpidekokonaisuuden arviointi budjettipäivänä – Ilmanlaadun edistämiseksi toteutetut toimenpiteet 2005) ja jonka osalta ei voida kiistää, että siihen voidaan vedota Alankomaiden hallitusta vastaan, koska se on peräisin Alankomaiden erään ministeriön alaisuuteen kuuluvalta elimeltä (asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982, Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI,

s. 589, 15 kohta) ja koska se on lisäksi kannekirjelmän liitteenä, täsmennetään, kuten komissio on todennut seurantakertomuksessa, että hiukkaspitoisuuksien raja-arvot ovat ylittyneet vuodesta 2001 lähtien useissa eurooppalaisissa kaupungeissa.

109 Ilman laadusta vuonna 2004 laadittujen kansallisten kertomusten perusteella tehdystä luettelosta ilmenee lisäksi, että Alankomaat on osa sellaista viiden jäsenvaltion ryhmää, jossa kaikilla alueilla todettiin vuonna 2004 hiukkaspitoisuuksia, jotka ylittivät direktiivissä 1999/30 asetetut ylitysmarginaalilla korotetut päivittäiset raja-arvot, kun taas viidessä muussa jäsenvaltiossa mainitut raja-arvot ylittyivät yli 50 prosentilla niiden alueista.

110 Alankomaiden vuoden 2004 arviointikertomuksesta ilmenee, että sen alueella todettujen ilmanlaatua koskevien arviointitulosten analyysistä käy ilmi ilman laadun paraneminen erityisesti hiukkasten osalta vuoteen 2003 verrattuna, vaikkakin kertomuksessa todetaan tämän paranemisen johtuvan pääasiallisesti vuonna 2004 todetuista ilmastonmuutoksista edellisvuoteen verrattuna.

111 Lisäksi MNP toteaa tutkimuksessaan "Toimenpidekokonaisuuden arviointi budjettipäivänä – Ilmanlaadun edistämiseksi toteutetut toimenpiteet 2005", että Alankomaiden lisäksi myös muilla eurooppalaisilla valtioilla on vaikeuksia noudattaa hiukkaspitoisuuksien eurooppalaisia raja-arvoja.

112 Kuten MNP toteaa maaliskuussa 2006 laaditussa kertomuksessaan, jonka Alankomaiden hallitus on esittänyt tiedoksi annetun asetusluonnoksen tutkintamenettelyn kuluessa, samoin kuin komissio – ilman että asiaa on tältä osin kiistetty – päätöksen 41 kohdassa, hiukkastasot Alankomaissa ovat 10–15 prosenttia aiemmin oletettua alhaisempia.

113 MNP:n mukaan niiden alueiden määrä, joilla oletetaan 2010 tapahtuvan hiukkaspitoisuuksien keskimääräisten päivittäisten raja-arvojen ylityksiä, on vähentynyt yli puolella verrattuna aiempiin arvioihin ja arvioita, jotka koskevat pitkäaikaista hiukkasille altistumista ja sen terveysvaikutuksia, on korjattu alaspäin 10–15 prosentilla.

114 Kuten komissio huomauttaa päätöksen 41 kohdassa, MNP katsoo myös, että niiden alueiden määrä, joilla hiukkaspitoisuuksien keskimääräinen päivittäinen yhteisön raja-arvo ylitetään, tulee vähenemään puolella vuonna 2010 vuoteen 2005 verrattuna samoin kuin vuonna 2015 vuoteen 2010 verrattuna.

115 Lopuksi sen lisäksi, että kyseessä olevat tekijät eivät ole direktiivissä 1999/30 mainittuja tekijöitä, asiassa ei ole osoitettu, että asukastiheys, maantieliikenteen tiheys useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijainti maanteiden varsilla myötävaikuttavat EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun sellaisen ympäristönsuojelua koskevan ongelman syntymiseen kyseisessä jäsenvaltiossa, jolla mainittu valtio yksilöidään selvästi suhteessa Euroopan unionin muihin alueisiin.

116 Tältä osin TNO liittää hiukkaspitoisuuksien korkean tason, joka on todettu Euroopan unionin sillä osalla, joka muodostuu Benelux-maista, Yhdistyneen kuningaskunnan keskiosista ja Länsi-Saksasta, alueiden korkeaan asukastiheyteen ja saastuttaviin toimintoihin, joihin kuuluu muun muassa maantieliikenne.

117 Alankomaiden hallitus ei täten ole osoittanut, että sen alueella on olemassa erityisiä ongelmia, joiden johdosta uusien neuvotteluvaiheessa olevien yhdenmukaistettujen säännösten ennenaikainen soveltaminen on tarpeen.

118 Näin ollen ei voida katsoa, että komissio on virheellisesti katsonut, että tiedoksiannon tehneellä jäsenvaltiolla oleva ongelma noudattaa direktiivissä 1999/30 asetettuja hiukkaspitoisuuksien yhteisön raja-arvoja ei ole erityinen.

119 Koska EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdassa vaaditut edellytykset ovat kumulatiivisia, poikkeuksen myöntämistä koskevan pyynnön hylkäämiseksi riittää, että yksikin näistä edellytyksistä jää täyttymättä (asia C-512/99, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.2003, Kok. 2003, s. I-845, 81 kohta ja em. asia Oberösterreich ja Itävalta v. komissio, tuomion 69 kohta).

120 Koska Alankomaiden hallitus ei ole onnistunut osoittamaan, että yksi edellä mainituista edellytyksistä oli täyttynyt, on todettava, että komission oli ratkaistava asia siten, että se hylkää tiedoksi annetut kansalliset säännökset.

121 Näissä olosuhteissa kanne on hylättävä perusteettomana, ilman että on tarpeen lausua muista kanneperusteista, joita kantaja esittää päätöstä vastaan.

Oikeudenkäyntikulut

122 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

123 Koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt käsiteltävänä olevan asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä kesäkuuta 2007.

E. Coulon H. Legal

kirjaaja jaoston puheenjohtaja