Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2012*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Ympäristö — Direktiivi 1999/30/EY — Pilaantumisen valvonta — Ilman PM10-hiukkasten pitoisuuksia koskevat raja-arvot

Asiassa C-68/11,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 16.2.2011,

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Alcover San Pedro ja S. Mortoni, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit M. Ilešič, E. Levits, M. Safjan (esittelevä tuomari) ja M. Berger,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY (EYVL L 163, s. 41) 5 artiklan 1 kohdan, josta on tullut ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL L 152, s. 1) 13 artiklan 1 kohta, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pitänyt huolta siitä, että ilman PM_{10}-pitoisuudet eivät ylitä mainitussa 5 artiklan 1 kohdassa asetettuja raja-arvoja usean peräkkäisen vuoden ajan lukuisilla alueilla ja taajamissa Italiassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 96/62/EY

2 Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55) 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittain kertomukset PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattamisesta.

3 Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on laadittava luettelo alueista ja taajamista, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon.

– –

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.

Tässä suunnitelmassa tai ohjelmassa, joka on oltava yleisön saatavilla, on oltava vähintään liitteessä IV luetellut tiedot.

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa, joissa useamman kuin yhden epäpuhtauden taso ylittää raja-arvon, jäsenvaltioiden on laadittava kokonaissuunnitelma, joka koskee kaikkia kyseeseen tulevia epäpuhtauksia.

– –”

Direktiivi 1999/30

4 Direktiivin 1999/30 2 artiklan 11 alakohdan mukaan PM_{10}-hiukkasilla tarkoitetaan hiukkasia, jotka läpäisevät kokoerottelevan erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50 %.

5 Tämän direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman PM_{10}-hiukkaspitoisuudet 7 artiklan mukaisesti arvioituina eivät ylitä liitteessä III olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja liitteessä määrätyistä määräajoista alkaen.

– –”

6 Mainitun direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos PM_{10}:lle asetetut liitteessä III olevan I jakson mukaiset raja-arvot ylittyvät ilmassa olevien, luonnonilmiöistä aiheutuvien PM_{10}-pitoisuuksien vuoksi aiheuttaen luonnosta peräisin olevan normaalin taustatason pitoisuudet huomattavasti ylittäviä pitoisuuksia, jäsenvaltioiden on ilmoitettava

tästä komissiolle direktiivin 96/62/EY 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja esitettävä tarpeelliset perustelut, jotka osoittavat ylityksen johtuvan luonnonilmiöistä. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on toteutettava direktiivin 96/62/EY 8 artiklan 3 kohdan mukaiset toimintasuunnitelmat vain silloin, kun liitteessä III olevassa I jaksossa mainitut raja-arvot ylittyvät muista kuin luonnonilmiöistä johtuvista syistä.”

7 Direktiivin 1999/30 liitteessä III vahvistetaan ihmisten terveyden suojelemiseksi PM_{10}-hiukkasille kahdentyyppiset rajat, joiden osalta erotetaan kaksi vaihetta, jotka puolestaan jakautuvat kahteen keskiarvon laskenta-aikaan. Vaiheen 1 keskiarvon laskenta-aikana eli 1.1.2005–31.12.2009 vuorokausiraja-arvo, joka on 50 µg/m^3, saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana ja vuosiraja-arvo, joka ei saa ylittyä, on 40 µg/m^3. Vaiheen 2 keskiarvon laskenta-aikana, joka alkaa 1.1.2010, vuorokausiraja-arvo, joka saa ylittyä enintään 7 kertaa kalenterivuoden aikana, on 50 µg/m^3 ja vuosiraja-arvo on 20 µg/m^3.

8 Mainitun direktiivin 7 artiklassa säädetyssä PM_{10}-pitoisuuksien arvioinnissa on erotettava toisistaan ”alue” ja ”taajama”.

9 Direktiivin 1999/30 2 artiklan 8 alakohdan mukaan alueella tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden rajaamaa osaa niiden alueesta”.

10 Mainitun direktiivin 2 artiklan 9 alakohdan mukaan taajamalla tarkoitetaan ”aluetta, jolla on 250 000:ta asukasta suurempi väestökeskittymä tai, jos väestökeskittymä on enintään 250 000 asukasta, sellaista aluetta, jonka asukastiheys neliökilometriä kohden edellyttää jäsenvaltioiden mielestä ilmanlaadun arviointia ja hallintaa”.

11 Mainitun direktiivin 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 19.7.2001.

Direktiivi 2008/50

12 Direktiivin 2008/50, joka tuli voimaan 11.6.2008, 31 artiklalla kumottiin direktiivit 96/62 ja 1999/30 11.6.2010 alkaen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta näiden direktiivien sisällyttämiselle kansalliseen lainsäädäntöön tai soveltamiselle asetettuja määräaikoja koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita.

13 Direktiivin 2008/50 13 artiklan, jonka otsikko on ”Raja-arvot ja varoituskynnykset ihmisten terveyden suojelemiseksi”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueilla ja taajamissa vallitsevat ilman rikkidioksidi-, PM_{10}-, lyijy- ja hiilimonoksiditasot eivät ylitä liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja.

– –

Näiden vaatimusten noudattamista on arvioitava liitteen III mukaisesti.

Liitteessä XI säädettyjä ylitysmarginaaleja on sovellettava 22 artiklan 3 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti.”

14 On todettava, että direktiivin 2008/50 liitteellä XI ei ole muutettu direktiivin 1999/30 liitteessä III vaiheelle 1 määritettyjä PM_{10}-hiukkasten raja-arvoja.

15 Sitä vastoin direktiivin 2008/50 22 artiklassa vahvistetaan PM_{10}-pitoisuuksien raja-arvoja koskevien tavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentämistä koskevat säännöt ja erityisesti edellytykset tiettyjen raja-arvojen soveltamisvelvoitteita koskevan poikkeuksen soveltamiseksi.

16 Mainitun direktiivin 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos liitteessä XI eriteltyjä määräaikoja ei voida saavuttaa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa typpidioksidin tai bentseenin raja-arvojen osalta, jäsenvaltio voi pidentää näitä määräaikoja enintään viidellä vuodella kyseisen alueen tai taajaman osalta sillä edellytyksellä, että laaditaan ilmanlaatusuunnitelma 23 artiklan mukaisesti sitä aluetta tai taajamaa varten, jota määräajan pidennys koskisi; kyseistä ilmanlaatusuunnitelmaa on täydennettävä liitteessä XV olevassa B jaksossa luetelluilla, kyseisiin epäpuhtauksiin liittyvillä tiedoilla ja siinä on osoitettava, että raja-arvoja noudatetaan ennen uuden määräajan päättymistä.

2. Jos PM_{10}-hiukkasille liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja ei voida saavuttaa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa paikkakohtaisten leviämisolosuhteiden, epäsuotuisien ilmasto-olosuhteiden tai rajat ylittävien päästöjen johdosta, jäsenvaltio vapautetaan velvoitteesta soveltaa näitä raja-arvoja 11 päivään kesäkuuta 2011 asti edellyttäen, että 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja että jäsenvaltio osoittaa, että se on määräaikoja noudattaakseen toteuttanut kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kaikki asianmukaiset toimenpiteet.

– –

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, jos ne katsovat, että niiden olisi sovellettava 1 ja 2 kohtaa, ja toimitettava 1 kohdassa tarkoitettu ilmanlaatusuunnitelma kaikkine tarvittavine tietoineen, jotta komissio voi arvioida asetettujen edellytysten täyttymistä. Arviossaan komission on otettava huomioon jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden arvioidut vaikutukset ilmanlaatuun jäsenvaltioissa nyt ja tulevaisuudessa sekä nykyisten yhteisön toimien ja sellaisten suunnitteilla olevien yhteisön toimien arvioidut vaikutukset ilmanlaatuun, joita komission on määrä ehdottaa.

Jos komissio ei ole ottanut kielteistä kantaa ilmoitukseen yhdeksän kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta, katsotaan 1 tai 2 kohdan edellytysten täyttyvän.

Jos komissio on ottanut ilmoitukseen kielteisen kannan, se voi vaatia jäsenvaltioita mukauttamaan ilmanlaatusuunnitelmiaan taikka laatimaan uudet ilmanlaatusuunnitelmat.”

Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

17 Italian tasavalta toimitti direktiivin 96/62 11 artiklan mukaisesti komissiolle ilman PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattamista koskevat kertomukset vuosilta 2005–2007.

18 Komissio havaitsi näitä kertomuksia tutkiessaan, että nämä direktiivin 1999/30 liitteessä III olevassa I kohdassa vahvistetut raja-arvot olivat ylittyneet pitkän aikaa lukuisilla alueilla Italiassa.

19 Komissio ilmoitti Italian tasavallalle 30.6.2008 päivätyllä kirjeellä aikomuksestaan aloittaa EY 226 artiklassa tarkoitetun menettelyn, mikäli sille ei olisi toimitettu viimeistään 31.10.2008 direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamista koskevaa pyyntöä.

20 Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 3. ja 16.10.2008 14 alueen (regione) ja kahden autonomisen maakunnan (provincia autonoma) suunnittelemista tai päättämistä toimenpiteistä sen välttämiseksi, ettei PM_{10}-hiukkasten pitoisuuksia koskevia raja-arvoja ylitettäisi niiden toimivaltaan kuuluvilla alueilla.

21 Koska komissio ei ollut vastaanottanut 14.1.2009 kyseiseltä jäsenvaltiolta yhtäkään poikkeuksen soveltamista koskevaa pyyntöä, se katsoi, että direktiivin 2008/50 22 artiklaa ei voitu soveltaa.

22 Komissio katsoi, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut sille direktiivin 1999/30 5 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvia velvoitteita, ja osoitti tälle jäsenvaltiolle 2.2.2009 virallisen huomautuksen. Siihen oli liitetty luettelo 55 alueesta ja taajamasta Italiassa, joilla PM_{10}-pitoisuuksia koskevat vuorokausi- ja/tai vuosiraja-arvot oli ylitetty vuosina 2006 ja 2007.

23 Italian tasavalta vastasi komissiolle 1.4. ja 30.4., 22.10. ja 11.11.2009 päivätyillä kirjeillä ja totesi osoittaneensa sille 27.1. ja 5.5.2009 kaksi direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamista koskevaa pyyntöä, jotka koskivat yhtäältä 12 alueella ja kahdessa autonomisessa maakunnassa olevia 67 aluetta ja toisaalta kolmella muulla alueella olevia 12 aluetta.

24 Komissio tutki nämä poikkeuksen soveltamista koskevat kaksi pyyntöä ja teki niitä koskevat kaksi päätöstä 28.9.2009 ja 1.2.2010.

25 Komissio otti 28.9.2009 tekemässään päätöksessä Italian tasavallan 27.1.2009 esittämään pyyntöön kielteisen kannan, joka koski 62:ta aluetta Italian tasavallan luetteloimista 67 alueesta, jotka sijaitsevat Emilia-Romagnan, Friuli-Venezia Giulian, Lazion, Ligurian, Lombardian, Marchen, Umbrian, Piemonten, Toscanan ja Veneton alueilla sekä Trenton autonomisessa maakunnassa.

26 Komissio otti 1.2.2010 tekemässään päätöksessä Italian tasavallan 5.5.2009 esittämään pyyntöön kielteisen kannan, joka koski 11:tä Italian tasavallan luetteloimista 12 alueesta, jotka sijaitsevat Campanian, Puglian ja Sisilian alueilla.

27 Kyseinen jäsenvaltio ei esittänyt tämän jälkeen direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksen soveltamista koskevia uusia pyyntöjä.

28 Komissio katsoi, että Italian tasavalta oli ylittänyt ilman PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot usean peräkkäisen vuoden ajan lukuisilla alueilla Italiassa, ja se antoi 7.5.2010 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut sille direktiivin 1999/30 5 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvia velvoitteitaan. Komissio kehotti näin ollen kyseistä jäsenvaltiota ryhtymään velvoitteidensa noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.

29 Italian tasavalta vetosi 6.7.2010 päivätyssä vastauksessaan siihen, että oli laadittu kansallinen strategia, jonka oli tarkoitus johtaa kansallisella tasolla lakien ja asetusten sekä sellaisten suuntaviivojen antamiseen, jotka koskevat PM_{10}-päästöistä ja epäpuhtauksia aiheuttavista aineista, jotka saattavat muuttua PM_{10}:ksi, pääasiallisesti vastuussa olevia toiminta-aloja. Lisäksi Italian tasavalta pyysi, että komission yksiköiden kanssa pidettäisiin kokous, jossa keskusteltaisiin suunnitelluista laeista ja asetuksista. Tämä kokous pidettiin Brysselissä (Belgia) 26.7.2010.

30 Italian tasavalta myönsi 25.8.2010 päivätyssä kirjeessä, että sille perusteltuun lausuntoon vastaamista varten varatun määräajan päättyessä ilman PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot ylittyivät yhä lukuisilla alueilla ja taajamissa Italiassa. Voidakseen saada direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitetun poikkeuksen kyseinen jäsenvaltio toimitti komissiolle muita tietoja kansallisista toimenpiteistä, jotka oli tarkoitus toteuttaa syksyllä 2010 ja antaa tiedoksi marraskuuhun 2010 mennessä, ja niiden liitteenä oli vaikutusten arviointi alueista ja taajamista, joilla mainitut raja-arvot yhä ylittyivät.

31 Komissiolle ei ole tämän jälkeen ilmoitettu kyseisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Sille ei ole myöskään toimitettu kyseisiä alueita ja taajamia koskevaa vaikutusten arviointia eikä direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamista koskevaa uutta pyyntöä.

32 Näissä olosuhteissa komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

33 Komissio väittää kannekirjelmässään, että Italian tasavallan direktiivin 96/62 11 artiklan nojalla vuodelta 2005 ja sitä seuraavilta vuosilta toimittamat kertomukset osoittavat, että ilman PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot ylittyivät pitkän aikaa lukuisilla alueilla Italiassa.

34 Lisäksi mainitun jäsenvaltion vuodelta 2009 toimittamista tiedoista käy sen mukaan ilmi, että kyseisten raja-arvojen ylittäminen jatkuu 70 alueella, jotka sijaitsevat Campanian, Emilia Romagnan, Friuli-Venezia Giulian, Lazion, Ligurian, Lombardian, Marchen, Umbrian, Piemonten, Puglian, Sisilian, Toscanan ja Veneton alueilla sekä Trenton autonomisessa maakunnassa.

35 Komission mukaan Italian tasavalta ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimiin taatakseen PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattamisen eikä ole esittänyt direktiivin 2008/50 22 artiklassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamista koskevaa uutta pyyntöä.

36 Italian tasavalta toteaa, että PM_{10}-päästöt ovat peräisin ihmisten toiminnasta, esimerkiksi lämmityksestä, luonnosta, kuten tulivuorista, ja ilmakehässä tapahtuvista kemiallisista reaktioista epäpuhtauksien aiheuttajien välillä. Sääolosuhteilla ja sillä, kuinka paljon maahan laskeutuneita hiukkasia nousee ilmaan, on suuri vaikutus PM_{10}-pitoisuuksiin ilmassa.

37 Italian tasavallan mukaan sen jälkeen, kun PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen ylittymiset oli todettu vuodesta 2001 lukien, Italian alueet ovat laatineet direktiivin 96/62 8 artiklassa tarkoitetut suunnitelmat näiden hiukkaspäästöjen vähentämiseksi. Nämä suunnitelmat koskivat sen mukaan pääosin liikennealaa. Tämän jälkeen vuodesta 2006 lähtien on toteutettu asteittain toimenpiteitä siviili-, maatalous- ja karjankasvatusalalla.

38 Italian tasavalta toteaa, että toimivaltaiset viranomaiset ovat myös toteuttaneet toimia kansallisella tasolla siviili-, teollisuus, maatalous- ja liikennealalla vähentääkseen ilman PM_{10}-pitoisuuksia.

39 Italian tasavalta katsoo, että kaikkien näiden toimenpiteiden avulla ilman laatu on parantunut huomattavasti vuosina 1990–2009 ja PM_{10}:lle asetetun vuorokausiraja-arvon ylittävien päivien lukumäärä on vähentynyt. Tämä parannus ei kuitenkaan ollut sen mukaan riittävä, jotta olisi voitu taata PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattaminen säädetyissä määräajoissa.

40 Italian tasavallan mukaan tätä tavoitetta oli mahdotonta saavuttaa. Sitä varten olisi pitänyt toteuttaa taloudellisesti ja sosiaalisesti jyrkkiä toimenpiteitä, joilla olisi loukattu perusoikeuksia ja -vapauksia, esimerkiksi tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta, yksityisen taloudellisen toimeliaisuuden kunnioittamista ja kansalaisten oikeutta yleishyödyllisiin palveluihin.

41 Italian tasavalta katsoo, että on ainakin viisi syytä, joiden vuoksi PM_{10}-pitoisuuksia koskevia raja-arvoja ei ole noudatettu säädetyissä määräajoissa, eli ensinnäkin PM_{10}-pitoisuuksien muodostumista koskeva ilmiö on hyvin monitahoinen; toiseksi sääolosuhteet vaikuttavat ilmakehän PM_{10}-pitoisuuksiin; kolmanneksi riittämätön tekninen tuntemus PM_{10}-pitoisuuksien muodostumista koskevasta ilmiöstä johti siihen, että näiden raja-arvojen noudattamista varten vahvistettiin liian lyhyet määräajat; neljänneksi Euroopan unionin eri politiikoista, joilla pyritään vähentämään PM_{10}-pitoisuuksien aiheuttajia, ei ole saatu odotettuja tuloksia, ja viidenneksi ilmanlaatua ja erityisesti kasvihuonekaasujen vähentämistä koskevia unionin politiikkoja ei ole sovitettu yhteen.

42 Komissio toteaa vastauksessaan, että se voi direktiivien 96/62, 1999/30 ja 2008/50 yhteydessä perustaa PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattamisen valvonnassa arviointinsa vain kyseisen jäsenvaltion, joka määrittää PM_{10}-pitoisuuksien mittaamisalueet ja vastaa näiden mittausten tekemisestä, toimittamiin tietoihin. Näin ollen Italian tasavalta oli täysin tietoinen siitä, että nämä raja-arvot ylitettiin usean peräkkäisen vuoden ajan lukuisilla alueilla.

43 Komissio muistuttaa väitteestä, joka koskee yleisiä syitä, joiden vuoksi Italian tasavalta ei olisi voinut noudattaa PM_{10}-pitoisuuksia koskevia raja-arvoja säädetyissä määräajoissa, että direktiivin 2008/50 22 artiklassa säädetään tietyin edellytyksin näiden raja-arvojen soveltamisvelvoitteita koskevasta poikkeuksesta. Italian tasavalta ei ole kuitenkaan esittänyt poikkeuksen soveltamista koskevaa uutta pyyntöä 28.9.2009 ja 1.2.2010 tehdyissä komission päätöksissä esitetyn kielteisen kannan jälkeen.

44 Komissio on myös todennut 28.9.2009 tekemässään päätöksessä, että maailmanlaajuisia ja mannertenvälisiä PM_{10}-päästöjä koskeva väite voidaan ottaa huomioon vain tietyissä erityistilanteissa mutta ei yleisesti. Se on korostanut Po-joen laakson osalta, että ”rajat ylittävän pilaantumisen arvioitua osuutta Po-joen laaksossa ei voida pitää edustavana tämän alueen erityisen maantieteellisen sijainnin vuoksi, koska sitä ympäröivät vuoret ja meri. Komissio toteaa, että rajat ylittävillä päästöillä on joka tapauksessa rajallinen merkitys tällä alueella”.

45 Lisäksi komissio ilmoittaa todenneensa 28.9.2009 ja 1.2.2010 tekemissään päätöksissä, ettei Italian tasavalta ole toimittanut direktiivin 2008/50 20 artiklassa tarkoitettuja tietoja siitä, miten luonnollisista lähteistä peräisin olevat päästöt ovat myötävaikuttaneet PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen ylitykseen kyseisillä alueilla. Sen mukaan on niin, että vaikka Italian tasavalta on toimittanut komissiolle joitakin alueellisia suunnitelmia, se ei ole vieläkään toimittanut kansallista ilmanlaatusuunnitelmaa.

46 Komissio toteaa väitteestä, joka koskee velvollisuutta toteuttaa taloudellisesti ja sosiaalisesti jyrkkiä toimenpiteitä ja loukata perusoikeuksia, ettei yksikään jäsenvaltio ole nostanut kumoamiskannetta direktiiveistä 1999/30 ja 2008/50.

47 Komissio toteaa lisäksi, että Italian tasavalta myöntää vastineessaan, että PM_{10}-pitoisuuksia koskevia raja-arvoja ei vieläkään noudateta ja että tätä tilannetta ei voida ratkaista lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Komissio päättelee tästä, että näiden raja-arvojen ylittäminen on luonteeltaan pysyvää ja systeemistä.

48 Näin ollen on niin, että mikäli unionin tuomioistuin toteaisi vain jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vuosien 2005–2007 osalta, tällaisella tuomiolla ei olisi tehokasta vaikutusta. Koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu, komission olisi nostettava uusi kanne vuosien 2008–2010 osalta ja siitä eteenpäin. Lisäksi komissio pyytää unionin tuomioistuinta lausumaan myös nykyisestä tilanteesta, koska kanne koskee direktiivien 1999/30 ja 2008/50 jatkuvaa noudattamista.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Aluksi on todettava, että vaikka Italian tasavalta ei ole esittänyt nyt käsiteltävän kanteen tutkimatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä, unionin tuomioistuin voi tutkia viran puolesta, ovatko SEUT 258 artiklassa määrätyt edellytykset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle täyttyneet (ks. mm. asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992, Kok., s. I-2353, 8 kohta; asia C-185/11, komissio v. Slovenia, tuomio 26.1.2012, 28 kohta ja asia C-34/11, komissio v. Portugali, tuomio 15.11.2012, 42 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

50 Tästä näkökulmasta on tutkittava, onko väitteet esitetty perustellussa lausunnossa ja kanteessa johdonmukaisesti ja täsmällisesti, jotta unionin tuomioistuin voi arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla (ks. vastaavasti asia C-199/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 1.2.2007, Kok., s. I-1221, 20 ja 21 kohta ja em. asia komissio v. Portugali, tuomion 43 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

51 Kuten näet erityisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, sellaisena kuin se oli voimassa kanteen nostamishetkellä, ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä ilmenee, kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista, ja näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta (ks. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio ei täsmennä kannekirjelmässä esittämissään vaatimuksissa eikä myöskään sen perusteluissa, mitä vuosia väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee. Se tyytyy toteamaan, että Italian tasavalta on ylittänyt PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot ”usean peräkkäisen vuoden ajan”. Se väittää, että kyseessä on jäsenyysvelvoitteiden nykyinen noudattamatta jättäminen ja että unionin tuomioistuimen ratkaisun on koskettava nykyhetkeä eikä menneisyyttä, täsmentämättä kuitenkaan tarkemmin kyseessä olevaa ajanjaksoa.

53 Näissä olosuhteissa on katsottava, että se, että kannekirjelmässä ei ole ilmoitettu kanteen sisällölle välttämätöntä seikkaa, kuten ajanjaksoa, jona komissio väittää Italian tasavallan rikkoneen unionin oikeutta, ei vastaa johdonmukaisuutta, selkeyttä ja täsmällisyyttä koskevia vaatimuksia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Portugali, tuomion 47 kohta).

54 Lisäksi on todettava, että komissio ei ilmoita täsmällistä ajanjaksoa väitetylle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiselle eikä myöskään toimita merkityksellistä näyttöä vaan korostaa lyhytsanaisesti sitä, että sillä ei ole nyt käsiteltävässä asiassa oikeussuojan tarvetta siihen, että unionin tuomioistuin antaa ratkaisun menneistä tosiseikoista, koska sille ei ole mitään hyötyä tuomiosta, joka koskee jo päättynyttä tilannetta. Siten mainittu toimielin jättää selvästi huomiotta sekä unionin tuomioistuimelle että sille itselleen edellä tämän tuomion 50 ja 51 kohdassa viitatusta oikeuskäytännöstä johtuvat velvoitteet eikä tee mahdolliseksi sitä, että unionin tuomioistuin voisi harjoittaa valvontaansa nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen osalta.

55 On kuitenkin todettava, että Italian tasavallan toimittamista, vuosia 2005–2007 koskevista vuosikertomuksista kävi ilmi, että PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot oli ylitetty useilla alueilla ja taajamissa. Komissio katsoi näiden kertomusten perusteella, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 1999/30 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä velvoitteita, koska PM_{10}-pitoisuuksia koskevat vuorokausi- ja/tai vuosiraja-arvot oli ylitetty virallisen huomautuksen liitteessä ilmoitetuilla 55 alueella ja taajamassa Italiassa vuosina 2006 ja 2007.

56 Näistä seikoista voidaan päätellä, että direktiivin 1999/30 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättäminen kattaa joka tapauksessa vuodet 2006 ja 2007 ja koskee 55 aluetta ja taajamaa Italiassa.

57 Näin ollen nyt käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voidaan ottaa tutkittavaksi tällä tavoin määritellyissä rajoissa. Sitä vastoin siltä osin kuin kanne koskee vuotta 2005 ja vuoden 2007 jälkeistä aikaa, se on jätettävä tutkimatta.

58 Siitä, onko nyt käsiteltävä kanne perusteltu, on muistutettava, että Italian tasavalta myöntää huomautuksissaan PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen ylittymisen tämän tuomion 56 kohdassa todetuissa rajoissa.

59 Italian tasavalta toteaa lisäksi, että on ainakin viisi syytä, jotka on mainittu tämän tuomion 41 kohdassa ja joiden vuoksi näitä raja-arvoja ei voitu noudattaa direktiivissä 1999/30 säädetyissä määräajoissa. Näin ollen mainittujen raja-arvojen noudattaminen olisi tarkoittanut, että olisi pitänyt toteuttaa taloudellisesti ja sosiaalisesti jyrkkiä toimenpiteitä ja että olisi loukattu perusoikeuksia ja -vapauksia, esimerkiksi tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta, yksityisen taloudellisen toimeliaisuuden kunnioittamista ja kansalaisten oikeutta yleishyödyllisiin palveluihin.

60 Tästä on korostettava, että jollei unionin lainsäätäjä muuta direktiiviä sen täytäntöön panemiselle säädetyn määräajan pidentämiseksi, jäsenvaltioiden on noudatettava alun perin vahvistettuja määräaikoja.

61 Lisäksi on todettava, että Italian tasavalta ei väitä erityisesti pyytäneensä soveltamaan direktiivin 1999/30 5 artiklan 4 kohtaa, joka koskee tilannetta, jossa ilman PM_{10}-pitoisuuksia koskevat raja-arvot ovat ylittyneet sellaisten luonnonilmiöiden vuoksi, jotka ovat aiheuttaneet luonnosta peräisin olevan normaalin taustatason pitoisuudet huomattavasti ylittäviä pitoisuuksia.

62 SEUT 258 artiklassa määrätty menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta EUT-sopimuksen tai johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan (ks. asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983, Kok., s. 467, Kok. Ep. VII, s. 37, 8 kohta ja asia C-297/08, komissio v. Italia, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1749, 81 kohta).

63 Jos näin on todettu, kuten tässä asiassa, merkitystä ei ole sillä, perustuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen siitä vastuussa olevan jäsenvaltion tahtoon, jäsenvaltion laiminlyöntiin tai sen kohtaamiin teknisiin vaikeuksiin (asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomio 1.10.1998, Kok., s. I-5991, 15 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 82 kohta).

64 Joka tapauksessa jäsenvaltio, jolla on hetkellisesti ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, joiden vuoksi se ei pysty täyttämään unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, voi vedota force majeure -tilanteeseen ainoastaan sen ajan, joka tarvitaan näiden vaikeuksien ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001, Kok., s. I-9989, 131 kohta).

65 Sitä vastoin nyt käsiteltävässä asiassa Italian tasavallan esittämät väitteet ovat liian yleisiä ja epätäsmällisiä, jotta ne voisivat muodostaa force majeure -tilanteen, jolla voidaan oikeuttaa PM_{10}-pitoisuuksia koskevien raja-arvojen noudattamatta jättäminen komission mainitsemilla 55 alueella ja taajamassa Italiassa.

66 Näin ollen kanne on hyväksyttävä edellä nyt käsiteltävän tuomion 56 kohdassa mainituissa rajoissa.

67 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 1999/30 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pitänyt huolta vuosien 2006 ja 2007 osalta siitä, että ilman PM_{10}-pitoisuudet eivät ylittäneet kyseisessä säännöksessä asetettuja raja-arvoja komission 2.2.2009 päivätyssä virallisessa huomautuksessa mainituilla 55 alueella ja taajamassa Italiassa.

Oikeudenkäyntikulut

68 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

69 Nyt käsiteltävässä asiassa on otettava huomioon, että komission väite, joka koskee direktiivin 1999/30 5 artiklasta, josta on tullut direktiivin 2008/50 13 artikla, johtuvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä vuonna 2005 ja vuoden 2007 jälkeisenä ajanjaksona, on jätetty tutkimatta.

70 Näin ollen komissio ja Italian tasavalta on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pitänyt huolta vuosien 2006 ja 2007 osalta siitä, että ilman PM_{10}-pitoisuudet eivät ylittäneet kyseisessä säännöksessä asetettuja raja-arvoja komission 2.2.2009 päivätyssä virallisessa huomautuksessa mainituilla 55 alueella ja taajamassa Italiassa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan komissio ja Italian tasavalta vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset